

L'approche de genre au programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) : l'exemple du programme Villes plus sûres

Soraya Smaoun

*Experte en sécurité urbaine, Programme Villes plus sûres
Programme des Nations unies pour les établissements humains (PNUEH, ONU-Habitat), Nairobi, Kenya*

Résumé

ONU-HABITAT, agence des Nations unies qui coordonne les activités de l'ONU dans le domaine des établissements humains, fait fréquemment référence à l'approche de genre dans ses politiques et ses programmes. Il met l'accent sur la pleine et égale participation des femmes aux instances politiques et administratives, et au développement des villes et des communautés. Il attache beaucoup d'importance à la sécurité des femmes et estime qu'on doit intégrer leurs besoins spécifiques dans les politiques et programmes de prévention du crime. Il promeut également l'approche différenciée selon les sexes dans les pratiques de planification, de développement et de gestion urbaine. Son programme Villes plus sûres illustre bien ces préoccupations. Dans ce programme, on considère que les femmes sont particulièrement exposées à certaines formes de violence, résultante de rapports sociaux inégalitaires entre femmes et hommes. Dans ses pratiques à l'égard de la violence, le programme Villes plus sûres s'appuie sur cinq principes de base : (1) situer les actions des villes dans le cadre de la promotion de l'égalité des genres ; (2) impliquer les hommes dans la solution des problèmes; (3) faire des analyses à partir de données différenciées selon les sexes, et y joindre des marches exploratoires pour mieux étayer le point de vue des femmes; (4) développer des partenariats avec les acteurs significatifs dans le domaine de la violence (v. g. la police) et y promouvoir l'approche par genre; (5) mettre en commun les pratiques, les expériences, les évaluations, etc., étant donné l'importance du phénomène de la violence à l'échelle internationale.

Brève présentation du PNUEH

Le PNUEH, plus connu sous le nom de ONU-HABITAT, est l'agence des Nations unies qui coordonne les activités dans le domaine des établissements humains. Le PNUEH a assuré le secrétariat de la Seconde conférence des Nations unies sur les établissements humains, le Sommet mondial des villes, HABITAT II à Istanbul en juin 1996. La Conférence formula le Programme pour l'habitat et la

Déclaration d'Istanbul dans lesquels les gouvernements se sont engagés à relever les défis d'un "logement adéquat pour tous" et d'un "développement urbain durable". ONU-HABITAT est donc le point focal de la mise en œuvre de ces engagements et il y a près d'un an, les progrès ont été évalués en ce domaine lors de la conférence Istanbul+5, tenue à New York, en juin 2001. Cela a donné lieu à la Déclaration du Millénaire.

A partir de ce cadre conceptuel global, l'action de l'agence est orientée autour de deux campagnes globales, la campagne sur la bonne gouvernance urbaine et la campagne sur la sécurité d'occupation foncière et immobilière. Les deux campagnes accordent une attention particulière aux femmes à travers la promotion d'un accès égal aux droits fonciers et d'une participation croissante dans la prise de décision politique à tous les niveaux.

L'approche de genre au sein du PNUEH (ONU-HABITAT)

Voici le cadre normatif du Programme pour l'habitat. Il contient plusieurs clauses faisant référence à l'approche de genre dans ses politiques et programmes, de même qu'à la sécurité des femmes. L'engagement a été pris notamment de "Formuler des politiques et pratiques visant à favoriser la pleine participation des femmes sur un pied d'égalité, à la planification des établissements humains et à la prise de décisions en la matière et renforcer les politiques ou les pratiques quand elles existent".

Habitat II consacre également l'importance d'agir en partenariat et de favoriser la mise en commun des expériences et des ressources. Dans cette perspective, les gouvernements, les pouvoirs locaux et leurs partenaires ont été invités à élaborer des plans d'action quinquennaux selon trois grands objectifs :

- 1) assurer la pleine et égale participation des femmes aux instances politiques et administratives, à l'échelle locale et régionale ;
- 2) assurer la pleine participation des femmes, en tant que citoyennes, au développement des villes et des communautés ;

- 3) implanter l'approche différenciée selon les sexes dans les pratiques de planification, de développement et de gestion urbaine.

Quant au domaine de la violence envers les femmes et de la sécurité en particulier, le paragraphe 123 du Programme pour l'habitat appelle "à renforcer la sécurité des femmes dans leurs communautés en favorisant la prise en compte de leurs besoins spécifiques dans les politiques et programmes de prévention du crime en faisant mieux connaître aux responsables de l'application de ces politiques, les causes, conséquences et mécanismes de la violence contre les femmes".

L'intégration de l'approche de genre dans la gestion des politiques et services locaux fait aussi l'objet de plusieurs engagements auxquels ONU-HABITAT adhère, tels que la Quatrième conférence mondiale sur les femmes, Pékin, 1995 ou la Déclaration de l'Assemblée mondiale des villes et autorités locales qui invite les membres des associations des villes à traduire à l'échelle locale le programme pour l'habitat et s'engage à "Promouvoir et assurer la pleine participation des femmes dans la prise de décision au niveau municipal en prenant les dispositions nécessaires pour une répartition équitable du pouvoir et de l'autorité".

Dans la pratique et au niveau opérationnel, et à partir de ce cadre normatif, ONU-HABITAT considère que le renforcement des capacités des femmes (*empowerment*) doit être utilisé comme un indicateur déterminant du succès de toutes ses interventions. C'est la raison pour laquelle, fut créé en 1999, une Unité de genre (regroupant le précédent programme des femmes et de l'habitat) chargée d'assurer l'intégration de la variable du genre dans le courant dominant. Également, en lien avec cette nouvelle vision stratégique, toutes les divisions et programmes d'ONU-HABITAT ont la même responsabilité dans leurs champs respectifs.

Un exemple concret : l'expérience du programme Villes plus sûres

Le programme Villes plus sûres, comme un certain nombre de programmes opérationnels d'ONU-HABITAT, contribue à améliorer l'établissement d'une bonne gouvernance urbaine. Le programme Villes plus sûres vise en effet l'établissement d'une culture de prévention à travers une assistance technique aux autorités locales qui souhaitent s'attaquer au phénomène de la violence et délinquance urbaine. Le programme adopte une vision large de la prévention qui inclut :

- 1) les actions de *prévention situationnelle*, c'est-à-dire le développement d'actions visant l'environnement urbain et qui ont un impact sur les opportunités de délit,
- 2) les actions de *prévention sociale*, qui visent l'inclusion des groupes à risque avec un accent particulier sur les jeunes délinquants et les femmes, et enfin
- 3) les actions de type *institutionnel* qui incluent la promotion de nouvelles formes de justice et de police, police de proximité, police municipale, médiation, justice réparatrice, etc.

Le programme Villes plus sûres considère que vis-à-vis de la violence, les femmes constituent un sujet à risque, plus exposées à certaines formes de violence. Non seulement les femmes sont particulièrement touchées par la violence, mais celle-ci se déroule le plus souvent au sein de l'espace qui devrait être le plus sûr pour elles : l'espace privé. Ce constat reste encore sous documenté malgré des progrès certains depuis les dernières décennies. L'approche par genre est historiquement liée à la volonté de sortir de la clandestinité les discriminations et violences faites aux femmes et masquées par les représentations dominantes.

Les Nations unies, et en particulier la Déclaration du Comité pour l'élimination des discriminations envers les femmes sur la violence envers les femmes, approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1993, définit la violence de genre comme " tout acte de violence basé sur l'appartenance au sexe féminin et causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des

souffrances physiques, sexuelles ou psychologique y compris la menace de tels actes, la privation arbitraire de la liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée ”.

Tous les pays ont signé la déclaration reconnaissant que chaque forme de violence contre les femmes entendue comme menace contre la liberté, l'égalité ou la dignité pour des raisons de genre constitue une violation des droits humains.

La violence contre les femmes et l'insécurité réelle, potentielle ou imaginée qui en découle sont reconnues comme une manifestation de rapports sociaux inégalitaires existant entre hommes et femmes et se fondent sur une norme culturelle du pouvoir de l'homme sur et de contrôle de la femme. Le pouvoir ou le manque de pouvoir des hommes n'est pas la cause directe; il faut aussi une disposition de certains hommes à faire appel à la violence lorsque le pouvoir et le contrôle qu'ils détiennent ont été menacés. Prendre conscience des mécanismes qui conduisent à cette insécurité et vouloir les modifier invitent à prendre en compte le regard des deux sexes, à introduire l'autre et à transformer les représentations culturelles.

L'approche par genre est souvent assimilée à l'approche du point de vue des femmes, à côté de celle des hommes. Comme le dit très bien, Lalla Golfarelli, ancienne présidente du Forum italien pour la sécurité urbaine : “Il faut se donner la possibilité de lire le monde avec les yeux d'une femme, ou des femmes. Mais aussi la possibilité de lire le monde avec les yeux des hommes”. Cette approche permettra de comprendre les réalités différentes vécues par les femmes et les hommes et contribuera de façon ultime à l'égalité des sexes, dans la mesure où l'approche par genre est intégrée dans le courant dominant.

Dans la pratique et au sein du programme, nous avons relevé cinq grands principes qui caractérisent l'approche par genre et qui sont donc indispensables à sa réalisation, plus une condition préalable au succès de l'approche par genre. Le programme Villes plus sûres part d'une approche par ville. Les villes sont les mieux placées pour mobiliser à la fois les partenaires publics et communautaires et les populations elles-mêmes et tenant compte de l'ensemble des facteurs contribuant au sentiment

d'insécurité. En particulier, le rôle premier des villes en matière de *planification et d'aménagement urbain* leur donne la possibilité d'améliorer l'environnement urbain et de contribuer concrètement à réduire la peur et les occasions d'agression commises dans les lieux publics.

Pour les femmes, l'accession à la ville, l'appropriation de l'espace public est directement liée à l'accession au politique, à la sphère de la prise de décision. En effet, les femmes représentent 50% de la population. Elles sont cependant loin de compter pour la moitié dans les décisions politiques et administratives des villes. De plus, les services de la ville, les équipements, les aménagements de la ville (ou quelquefois les *non-aménagements* comme dans les quartiers précaires ou informels) sont loin de correspondre à leurs besoins particuliers. Ce sont des raisons pour lesquelles la participation des femmes aux prises de décision des affaires de la ville est essentielle afin d'appréhender et de répondre de façon adaptée à ces problèmes. En tant que bénéficiaire de services de la ville, la contribution spécifique des femmes est nécessaire. Cela passe par l'accès des femmes aux structures municipales et décisionnelles. Leur contribution à la vie urbaine doit être davantage reconnue afin qu'elles soient partie prenante de l'ensemble des décisions politiques et administratives qui concernent la communauté. Leur approche peut constituer une expertise spécifique voire une autre conception du développement urbain. Leur expérience représente une valeur ajoutée pour les municipalités. L'accession des femmes à la gouvernance est un préalable indispensable à l'approche par genre.

Principes fondateurs

- 1) Replacer les actions de la municipalité en ce domaine dans le cadre général de la promotion de l'égalité des genres.

L'approche par genre doit être replacée dans le cadre plus global de la progression des rapports d'égalité entre hommes et femmes en agissant sur les représentations dominantes. En lien avec les institutions nationales, internationales, associatives, communautaires, la ville peut s'engager dans la sensibilisation des jeunes et des hommes, sensibiliser l'opinion publique dans son ensemble par des campagnes nationales et internationales, agir au niveau des médias, faire

passer des messages par le biais de figures reconnues de la communauté (les sages, les médiateurs), etc. Par exemple, dans les pays où la violence domestique est largement tolérée, des actions de sensibilisation et de prise de conscience seront le préalable aux actions de terrain sur ces questions.

2) Impliquer les hommes dans la solution du problème.

Si les programmes d'aide aux victimes de violence sont indispensables et méritent d'être développés, une approche par genre doit aussi tenir compte des agresseurs ou hommes violents. Dans les villes d'intervention du programme Villes plus sûres, on a observé deux types d'initiatives dans lesquelles on travaille avec les agresseurs : les programmes de traitement et les programmes d'éducation.

Les expériences ont cependant montré que les programmes de traitement ne sont efficaces que si les agresseurs reconnaissent la responsabilité de leurs actes. Si ces derniers ont la motivation nécessaire au changement d'attitude, les traitements peuvent réussir. Par contre, s'ils suivent le traitement pour échapper à une incarcération, l'efficacité est très limitée.

L'exemple de l'ONG sud-africaine ADAPT illustre cette approche. ADAPT aborde le problème de la violence envers les femmes dans une perspective de genre et attache autant d'importance à la rééducation des agresseurs qu'à l'aide aux victimes. C'est pourquoi en 1997, l'organisation a commencé un programme destiné aux hommes, dont la mise en œuvre est assurée par de jeunes hommes volontaires. Le groupe des hommes animateurs est souvent constitué d'anciens agresseurs, qui après un effort considérable sur eux-mêmes pour contrôler leur propre comportement, peuvent faire partager leur expérience à d'autres hommes. L'une des principales motivations de ce programme est de commencer un processus de conversion de tous les hommes et pas seulement des hommes violents. Parmi les initiatives importantes prises par l'association, il faut citer "la marche des hommes contre la violence". Initiée en 1997, le but de cette marche était de dénoncer le haut degré de violence à l'égard des femmes et des enfants et

de reconnaître que cette violence touche tous les citoyens sud-africains. Le succès de cette initiative a été de rendre public le fait que tous les hommes ont une responsabilité dans la violence vis-à-vis des femmes et de ce fait sont partie prenante à la solution.

3) Faire une analyse lucide et en profondeur du phénomène et développer des outils adéquats.

Il s'agit de documenter le phénomène pour mieux comprendre ses multiples causes et pouvoir développer des stratégies appropriées, ce qui comprend trois aspects:

- Cela passe par la réalisation d'un diagnostic, qui le plus souvent sera complété par des enquêtes sur la violence envers les femmes, afin de faire émerger l'insécurité des femmes dans toutes ces dimensions. Une illustration : le programme a réalisé à Nairobi une enquête de victimation globale en 2001 qui a interviewé un échantillon représentatif de plus de 10 000 habitants sur leur expérience de victimation, dont 1 210 femmes sur leur expérience particulière de violence liée au genre. A partir des résultats préliminaires de l'enquête, il s'est vite avéré que le problème de la violence envers les femmes apparaissait comme un problème grave parmi les citoyens de Nairobi et l'enquête globale a été complétée par une enquête qualitative sur le sujet.
- Cette analyse du problème, si elle est bien faite, devra aussi introduire la dimension de genre dans le traitement et l'analyse des données. Le recueil des *données différenciées selon les sexes* fera ressortir de façon claire quels types de délits touchent particulièrement les femmes et les hommes et partant, élaborer des stratégies qui tiennent compte de ces différences. Les données différenciées selon les sexes peuvent être appliquées à tous les domaines de la criminalité tels que le phénomène des gangs, la prévention auprès des jeunes ou des aînés, le crime organisé, etc. Par exemple, le recueil de données différenciées selon les sexes nous apprend qu'à Nairobi, 30% des enfants de la rue sont des filles et que celles-ci sont impliquées dans les petits trafics de drogue et la prostitution. Les filles enfants de la rue ont donc une expérience de la violence dans leur parcours, différente de celle des garçons. Elle est marquée

par le viol, rite d'initiation à la vie du gang. Le viol et la prostitution sont des éléments implicites dans le parcours féminin de la rue. Cette donnée va influencer les stratégies que l'on peut développer pour ces enfants.

Par extension, la Municipalité peut à terme inclure cette approche intégrée comme un élément transversal de toute politique municipale.

- Un autre aspect à développer afin de recueillir le point de vue des femmes dans l'analyse est le développement de marches de sécurité (*safety audits*). Cela permet l'identification des éléments de l'environnement urbain susceptibles d'occasionner des risques d'agression ou d'insécurité. La marche exploratoire est l'outil le plus connu qui permet de faire une évaluation critique de l'environnement urbain et constitue une étape importante de l'appropriation par les femmes, de l'espace public. Notons que cet outil, initialement développé au Canada a fait l'objet d'une réplique dans trois villes africaines, Johannesburg, Dar es Salaam et Nairobi. L'analyse des résultats, qui vous seront présentés en détail par les principaux intéressés est significative de l'apport du point de vue des femmes dans l'analyse. En effet, à Dar es Salaam, notamment, les marches exploratoires effectuées par les femmes ont mis le doigt sur des problèmes de sécurité qui en fait concernaient la communauté toute entière (absence d'infrastructures, d'éclairage public, enclavement des quartiers, occupation de l'espace de façon anarchique et incontrôlée de bars ou discos populaires, etc). Autant de problèmes que les marches exploratoires ont fait ressortir et qui montrent comment cet outil s'est révélé être un bon point d'entrée des problèmes de sécurité de la communauté dans son ensemble.

4) Développer des partenariats avec les acteurs significatifs sur cette question, en particulier avec la police, et coordonner les initiatives pour promouvoir l'approche par genre.

La municipalité seule n'a ni l'expertise ni la capacité de répondre au phénomène de la violence envers les femmes de façon isolée. Par contre, elle peut coordonner les initiatives pour promouvoir des réponses intégrées au sein des coalitions locales de sécurité urbaine par

exemple. Les réponses à la violence envers les femmes imposent des initiatives coordonnées, accompagnées et évaluées au sein des coalitions locales qui réunissent les partenaires de la sécurité urbaine.

Les autorités locales doivent y jouer un rôle majeur, puisque c'est au niveau local que l'insécurité peut être perçue et au niveau local que nombre de réponses sont apportées, notamment en termes d'aide aux victimes, en termes d'aménagement, d'éducation, etc.

5) Développer et échanger les pratiques en ce domaine et évaluer les actions.

Étant donné l'importance du phénomène de la violence de genre à une échelle internationale globale, il existe un besoin d'échanger les pratiques, les expériences et d'établir des indicateurs de succès et de tirer des leçons des expériences.

Il ne s'agit pas ici de transférer comme telles les expériences positives mais de déterminer dans quel contexte et selon quelles modalités des outils peuvent être reproduits et surtout adaptés dans des contextes politique, culturels et sociaux très divers (l'exemple tanzanien est significatif à cet égard).

L'avancée de la réflexion et la promotion de la mise en commun des expériences passent aussi et nécessairement par le développement de réseaux au niveau international, régional, et local.