

Inscrire la police de proximité dans une approche plus large de prévention de la délinquance

Integrating Community Policing into a Broader Crime Prevention Approach

Actes du séminaire professionnel
destiné aux services de police et
responsables de la prévention de
la délinquance en Afrique

Proceedings of the Professional
Seminar for African Police
Agencies and Crime
Prevention Practitioners

Cape Town, Afrique du Sud, 17 & 18 Mai 2007.

Cape Town, South Africa May 17 & 18, 2007.

Ces Actes ont été assemblés par Sophie Ballu et François Fillion du CIPC. Ils contiennent également deux études commandées par le CIPC à des chercheurs indépendants portant sur l'organisation des services de police de onze pays d'Afrique. Le séminaire ayant été mené en français et en anglais, les textes rapportés ici sont présentés dans leur langue originale. Un résumé dans l'autre langue y est joint.

These proceedings were prepared by Sophie Ballu and François Fillion of the ICPC. The proceedings also include two studies contracted by the ICPC to independent researchers which examine the organisation of police services in 11 African countries. The seminar was presented in French and English and the texts presented here are in their original languages. A summary in the other language has been added.

ISBN 2-921916-31-2

Copyright CIPC 2008

La reproduction de ce document (ou son transfert depuis le site Internet du CIPC), en totalité ou en partie, est permise sans autre forme d'autorisation à des fins non lucratives à condition qu'il soit fait mention du CIPC et des auteurs.

Table des matières

Présentation du thème	5
Programme	12
Les groupes de travail	18
Présentation des groupes de travail	
Compte-rendu : Les gangs, la « culture des armes » et le crime organisé	22
Compte-rendu : Les enfants en danger et les enfants des rues	26
Compte-rendu : Alcool et drogues	33
Compte-rendu : Les violences contre les femmes et les questions liées au genre	36
Bilan des groupes de travail	43
Conclusions du séminaire	48
Barbara Holtmann, Council for Scientific and Industrial Research (CSIR)	49
Valérie Sagant, Centre International de Prévention de la Criminalité (CIPC)	58
Liste des participants	61
Album de photographies	67
Études	70
<i>Étude sur les polices en Afrique subsaharienne francophone: structures et missions au regard de la prévention de la criminalité</i> par Yann-Cédric QUERO, Montréal	71
<i>Étude sur la police et la prévention du crime en Afrique: une brève analyse des structures, politiques et pratiques; Police and crime prevention in Africa: a brief appraisal of structures, policies and practices</i> par Elrena van der Spuy et Ricky Röntsch	218

Table of contents

<i>Presentation of the Topic</i>	5
<i>Programme</i>	12
<i>Working Groups</i>	18
<i>Presentation of the Working Groups</i>	
<i>Report : Gangsterism and gun culture</i>	22
<i>Report : Children at risk and street kids</i>	26
<i>Report : Alcohol and drugs</i>	33
<i>Report : Violence against women and gender issues</i>	36
<i>Summary and Conclusions</i>	43
<i>Conclusions of the Seminar</i>	48
<i>Barbara Holtmann, Council for Scientific and Industrial Research (CSIR)</i>	49
<i>Valérie Sagant, International Centre for the Prevention of Crime (ICPC)</i>	58
<i>List of Participants</i>	61
<i>Photo Album</i>	67
<i>Studies</i>	70
<i>Study on police services in Francophone Sub-Saharan Africa: structures and objectives with regard to crime prevention ; Étude sur les polices en Afrique subsaharienne francophone: structures et missions au regard de la prévention de la criminalité</i> <i>By Yann-Cédric QUERO, Montréal</i>	71
<i>Police and crime prevention in Africa: a brief appraisal of structures, policies and practices</i> <i>By Elrena van der Spuy and Ricky Röntsch</i>	218

Présentation du theme

Presentation of the Topic

Présentation du thème

Le développement de la police de proximité constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour les forces de police en Afrique. Différents modèles de police de proximité et de méthode de police orientée vers la résolution des problèmes ont été développés dans plusieurs pays, notamment dans les pays du Nord, mais leur transférabilité ou adaptation aux réalités des pays africains demeure difficile. À la suite du rapport de l'Office des Nations Unies contre les drogues et le crime relatif à la criminalité en Afrique, de même que des initiatives de ONU-HABITAT, dans le cadre de son programme *Pour des villes plus sûres*, ainsi que de l'attention portée par l'Union africaine et l'Organisation internationale de la Francophonie aux questions de sécurité quotidienne, il apparaît aujourd'hui nécessaire de conduire une réflexion à l'échelle régionale, fondée sur les pratiques de police dans le cadre d'un objectif de prévention de la criminalité au quotidien.

Il ressort de ces analyses que plusieurs pays de l'Afrique sub-saharienne rencontrent des problèmes similaires dans le domaine de la criminalité et de la sécurité : hauts niveaux de criminalité, développement parfois problématique de la sécurité privée, corruption et flux importants de criminalité organisée, dont les trafics d'êtres humains, d'armes légères et de drogues. Les conséquences de la propagation du SIDA pèsent lourdement sur les capacités institutionnelles et budgétaires des États et les liens inextricables entre pauvreté, développement, délinquance et sécurité sont désormais bien établis. Dans plusieurs pays, la délinquance est largement liée au commerce d'alcool et de drogues et la criminalité sexuelle, viols et agressions sexuelles, représentent un enjeu majeur dans la région. Les forces de police elles-mêmes peuvent faire l'objet de défiance de la part de la population, en particulier des jeunes, et manquent des ressources nécessaires pour mettre en place une police démocratique et efficace au niveau local. Ces difficultés sont aggravées dans les zones urbaines qui ont connu un développement récent et rapide avec l'arrivée de migrants nouveaux installés le plus souvent de façon précaire.

Face au développement de la criminalité, aux situations de post-conflit dans de nombreux pays et à la fragilité de nombreuses organisations policières, il est nécessaire de mieux définir le rôle de la police au sein des communautés, les moyens dont elle doit disposer pour remplir sa mission, ainsi que les principes de gouvernance qui doivent la régir (transparence, responsabilité).

Le séminaire régional anglophone-francophone est co-organisé par le *South African Police Service*, le *Council For Scientific and Industrial Research* d'Afrique du Sud et le Centre international pour la prévention de la criminalité, « en partenariat » ou « avec le soutien de » avec l'office des Nations Unies contre les drogues et le crime et le programme des Nations Unies pour les établissements humains dans le monde.

Le séminaire réunira 60 à 80 représentants de haut niveau des services de police des pays d'Afrique sub-saharienne francophone et anglophone, en présence d'experts de haut niveau régionaux et internationaux : décideurs publics, responsables policiers, praticiens

Présentation du thème

et de stabilité de l'Union africaine, les pays impliqués dans la réalisation du programme « *Pour des villes plus sûres* » de ONU-HABITAT, des pays mettant en place des actions de prévention et de sécurité quotidienne soutenues par l'Organisation internationale de la francophonie.

Il vise à promouvoir une approche globale de la police de proximité intégrée aux objectifs et politiques de prévention de la délinquance et à présenter et partager les pratiques intéressantes en la matière en évaluant les éléments transposables, au travers de **deux thèmes transversaux** :

- le rôle de la police en prévention de la délinquance
- l'évaluation et les indicateurs de performance de la police de proximité,
- le partenariat local entre la police et les autres acteurs de la prévention,

Quatre thèmes généraux seront abordés :

- les politiques de limitation des armes à feu illégales et le développement d'une « culture sans armes » parmi la population et la lutte contre les gangs et la criminalité organisée (trafics de drogues et d'êtres humains, prostitution),
- les réponses à apporter à la violence des jeunes et aux faits dont ils sont victimes les enfants des rues et les jeunes vulnérables, notamment les jeunes des rues et les « orphelins du sida »,
- les modes d'actions spécifiques concernant les questions liées à l'alcool et aux drogues,
- le développement des politiques de prévention des violences sexuelles faites aux femmes, au-delà des seules réponses a-posteriori.

Le séminaire est organisé de façon à permettre aux participants de fonder leurs travaux sur les thèmes mentionnés sur les réalités de terrain. Les travaux en atelier conduiront les participants à préciser quel peut être le rôle des services de police face à ces enjeux dans un contexte de partenariat local. Ces travaux seront présentés en plénière pour débat, selon un schéma commun : présentation des objectifs de l'action, des acteurs et partenaires concernés, ainsi que des clientèles visées, définition de la mission des services de police, de l'institution ou acteur pilote de l'action, des indicateurs de réussite, des modalités de suivi et d'évaluation de l'action et des conditions de sa pérennité.

Le séminaire se conclura par l'adoption de **recommandations** destinées aux pays participants et favorisant le développement de la police de proximité dans le cadre d'une approche globale de la prévention.

Le séminaire, co-organisé par le SAPS, CSIR et le CIPC s'inscrira dans le cadre des travaux menés par le Centre sur les questions de police de proximité et de prévention, et particulièrement des travaux de la Conférence de SARAGOSSE de novembre 2006 et de la préparation du colloque annuel du CIPC consacré aux questions de police

Le séminaire s'inscrit dans le cadre des objectifs du SAPS dans le domaine de la prévention de la criminalité et de la police communautaire. Il contribue également au programme de travail du CSIR visant à développer la prévention de la criminalité à l'échelle locale afin de bâtir une Afrique du Sud plus sûre.

Presentation of the Topic

PRESENTATION (ENGLISH VERSION)

Community policing is central to African policing strategies. Various typologies and methodologies of community policing have been developed in different countries, focused on problem solving. Adaptation or transferability of Northern models to the African context poses a number of problems. Reports by the United Nations Office on Drugs and Crime regarding the links between crime and development in Africa, by the European Union, and the UN-HABITAT Safer Cities initiative, as well as the focus that has been centred on day-to-day security by the African Union and by the International Organization of the Francophonie converge to motivate deeper reflection. At the regional level, safety is a major priority.

For African countries, crime and security have some very specific characteristics: very high levels of crime in a number of countries; the increasing (and often problematic) use of private policing and vigilantes; corruption, and high levels of international organized crime, including trafficking in persons, firearms and drugs. The impacts of HIV/AIDS on country capacities add an enormous burden, and the inextricable links between poverty and development and safety, security and good governance are now well documented and accepted. Crime itself is closely linked to alcohol and drug sales in many countries, while levels of rape and sexual abuse remain an unmitigated problem. For police themselves, there may often be problems of mistrust by local populations, and by young people in particular, and a lack of capacity to develop and sustain democratic and effective policing levels at the local level. These problems are exacerbated in the urban areas which have witnessed the rapid growth of very large informal settlements.

Given the increase in crime in the post-conflict and/or post transformation context of many countries in the region, as well as the fragility of many policing organizations, it is important to define the role of police at the community level more clearly within a realistic understanding of their available resources. It is also valuable to reflect on the principles of governance (transparency, responsibility) required for more effective community policing.

This regional policing and crime prevention seminar for African states will be co-organized by the South African Police Service, the International Centre for the Prevention of Crime and the South African Council for Scientific and Industrial Research, in partnership with the United Nations Office on Drugs and Crime (Global Challenges Section) and UN-HABITAT (Safer Cities Programme).

Presentation of the topic

The Seminar will bring together 60 – 80 high level representatives of Sub-Saharan African countries, as well as well known regional and international experts: policy makers, police authorities, practitioners and researchers. Provision will be made for French and English speakers. The results of the seminar will be disseminated by the member countries of SARPCCO, Southern African Regional Police Chiefs Co-operation Committee, the African Union, the countries of The African Union committed to peace and stability, the countries involved in the UN-HABITAT Safer Cities Programme, as well as by countries that are currently implementing the prevention activities promoted by the International Organization of The Francophonie.

Its goal will be to promote a global approach to community policing for crime prevention, and to identify what this means for African countries, to identify good practices, evaluating elements that can be easily transferred based on three transversal themes:

- *The role of the police in crime prevention*
 - *Evaluation and performance indicators for community policing;*
- Local partnerships between police services/forces and other prevention stakeholders;*

*It will also focus on **four general themes:***

- *Addressing the problem of easily accessible illegal firearms, the appearance of a “gun culture” and the fight against gangs and organized crime (drug traffic, traffic in persons, sex trade);*
 - *How to respond to youth violence and to help children who are vulnerable to victimization and offending such as street children and HIV/AIDs orphans;*
 - *Specific actions relating to the use of alcohol and drugs;*
- Prevention of sexual violence against women.*

The seminar will be structured to provide direct exposure in the field to the above listed problems and will require participants to work in groups to identify appropriate roles for police in addressing the problems within the context of local level partnerships. The groups of participants, once they have agreed a strategy, will present this in plenary for further debate and discussion. A framework for their presentation will assist the groups in formulating their proposal so that it includes the problem statement, objectives, identifies partners, stakeholders and beneficiaries, the role of the police, leadership, performance indicators, monitoring and evaluation, sustainability.

A panel of experts will respond to the proposals and will assist in refining them to ensure a set of recommendations that will be disseminated following the Seminar. Experts will be drawn from the rich local pool of academics and practitioners involved in crime prevention initiatives in the Western Cape.

Presentation of the topic

Co-hosted by the SAPS, the ICPC and the CSIR, the seminar falls within the work programme being undertaken by the Centre on questions of community policing, including the Policing workshop at the Saragossa Conference. It will also form the main topic of ICPC's Annual Colloquium to be held in Oslo, Norway on November, 8th and 9th, 2007.

The Seminar supports the objectives of the SAPS in terms of Crime Prevention and Community Policing. It also supports the CSIR programme of work aimed at improving local crime prevention in the interests of a Safe South Africa.



**INSCRIRE LA POLICE DE PROXIMITÉ
DANS UNE APPROCHE PLUS LARGE
DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE**
Séminaire professionnel
17-18 MAI 2007



Programme

Mercredi 16 Mai

- 19:30** Accueil des invités par Susan Pienaar,
Asst Commissaire au South African Police Service
Discours de bienvenue: Valérie Sagant,
Centre International pour la Prévention de la Criminalité
- 19:50** **Discours d'ouverture** : L Ramatlakane,
Ministre de la Sécurité de la province du Western Cape, Afrique du Sud
- 20:50** Remerciements par Mrs Holtmann, Council for Scientific and
Industrial Research

Jeudi 17 Mai

- 08:00-09:25** **Séance d'ouverture** présidée par Mzwandile Petros,
Commissaire provincial, SAPS
- Allocution d'accueil par Mzwandile Petros
Discours introductifs :
- Raymonde Dury, Présidente du CIPC
 - Dan Lewis, Chef de la Section Désastre Post-Conflict et Sécurité,
ONU-HABITAT

Programme

Discours d'ouverture

Commissaire Divisionnaire Lamoer, SAPS

09:25-10:15

Séance Plénière: Présentation des travaux

Présidente : Valérie Sagant, DG ICPC

Explications du déroulement et des objectifs des travaux en atelier
par Barbara Holtmann, CSIR

11:00-12:00

Groupes de travail dirigés par des chefs de groupe formés d'universitaires locaux et de praticiens

Chefs de groupe :

- Thembani Dyule et Irvin Kinnes
- Cheryl Frank
- Sara Fisher
- Lillian Artz

Des experts internationaux réunis en panels
seront aussi répartis dans chacun des groupes .

Intitulés des groupes de travail :

- Les gangs, la « culture des armes » et le crime organisé
- Les enfants en danger et les enfants des rues
- Alcool et drogues
- Les violences contre les femmes et les questions liées au genre

L'objectif de ces travaux est d'analyser les expériences de police et les défis communs, identifier les réponses applicables ainsi que leurs modalités de mise en œuvre, et définir des indicateurs et des cadres d'évaluation des actions pour les policiers

Les travaux alterneront entre des présentations en ateliers et des visites de terrain.

Programme

Vendredi 18 Mai

08:00 -10:00

Groupes de travail

Les groupes devront répondre à 5 questions :

- Quels sont les principaux problèmes auxquels la police est confrontée?
- Quelles sont les approches retenues pour y répondre?
- Quelles sont les ressources mobilisées?
- Quelles sont les actions précises mises en œuvre?
- Quels sont les indicateurs permettant de les évaluer?

Élaboration des rapports des groupes de travail
et préparation des recommandations,
avec l'aide des chefs de groupe et des experts.

10:15 -12:15

Séance plénière présidée par Cecilia Andersson, ONU-Habitat

Présentation des rapports des groupes de travail
et des réponses des experts locaux en présence d'un panel
d'experts, dont :

- le Commissaire Provincial Petros, SAPS
- Joseph Dube, *Small Arms Survey*
- Elrena van der Spuy, Université de Cape Town
- Richard Matzopoulos, Universitaire

13:15- 14:30

Séance plénière présidée par Barbara Holtmann, CSIR Réactions des panels internationaux aux présentations

Cette table ronde comprendra des représentants
des organisations régionales et internationales, dont

- Adele Kirsten, chercheuse indépendante
- Evelyn Letoane, Commissaire de police, Lesotho
- Julius Odwe, Inspecteur-Général adjoint de police, Uganda
- Daniel Cauchy, Directeur du Partenariat Policier, CIPC
- Cecilia Andersson, ONU-HABITAT

15:00-15:30

Recommandations par le CSIR, CIPC et le SAPS

Présentées par Barbara Holtmann

15:30-16:00

Conclusion and clôture

Valerie Sagant, CIPC

Commissaire Divisionnaire Lamoer, SAPS

Programme

Programme

Wednesday May 16th

- 19:30** *Welcome of guests by Susan Pienaar,
South African Police Service Asst Commissioner
Welcome Address by Valérie Sagant,
International Centre for the Prevention of Crime*
- 19:50** **Opening address:** Minister L Ramatlakane,
MEC of Community Safety, Western Cape
- 20:50** *Word of thanks by Mrs Holtmann, Council for Scientific and
Industrial Research*

Thursday May 17th

- 08:00-09:25** **Opening Session:**
Chairperson: SAPS Provincial Commissioner Mzwandile Petros
- Welcome to participants by Mzwandile Petros*
- Introductory addresses**
- Raymonde Dury, ICPC President
 - Dan Lewis, Head of Disaster Post Conflict and Safety Section,
UN-HABITAT
- Keynote address**
Divisional Commissioner Lamoer, SAPS
- 09:25-10:15** **Plenary Session: Presentation of the working groups**
Chairperson: DG ICPC, Valérie Sagant
- Explanation and directions for breakaway groups and site visits
by Barbara Holtmann CSIR*

Programme

11:00 –22:00

Working Groups with briefings by Group Leaders, academics and practitioners representing local universities and organizations

Group Leaders :

- *Thembani Dyule and Irvin Kinnes*
- *Cheryl Frank*
- *Sara Fisher*
- *Lillian Artz*

International experts will be assigned to groups and participate in panels.

Working Group Titles:

- *Gangsterism and gun culture*
- *Children at risk and street kids*
- *Alcohol and drugs*
- *Violence against women and gender issues*

The purpose of these working groups is to explore common policing experiences and challenges, identify policing responses and generate ideas on implementation, indicators and evaluation templates for Police Agencies.

Friday May 18th

08:00 -10:00

Working Groups

Groups will respond to 5 questions formulated for feedback:

- *What are the main problems encountered by the police?*
- *What are the responses selected to solve them?*
- *What resources are mobilized?*
- *What are specific actions are carried out?*
- *What are the indicators used for evaluation?*

Group Leader and experts will assist the groups in the creation of a feedback report.

Programme

10:15 -12:15

Plenary Session

Chairperson: Cecilia Andersson, UN-HABITAT

*Presentation of working group feedback reports
Response from expert panel made up of local academics
and practitioners/panel members:*

- Provincial Commissioner Petros, SAPS
- Joseph Dube, Small Arms Survey
- Elrena van der Spuy, University of Cape Town
- Richard Matzopoulos, Academic

13:15- 14:30

Plenary Session

Chairperson: CSIR, Barbara Holtmann

International panel response to presentations

*This round-table conference will include delegates from regional
and international organisations, such as:*

- Adele Kirsten, independent researcher
- Evelyn Letooane, Commissioner of Police, Lesotho
- Julius Odwe, Deputy Inspector-General of Police, Uganda
- Daniel Cauchy, Director of the Police Partnership, ICPC
- Cecilia Andersson, UN-HABITAT

15:00-15:30

Summary of recommendations by CSIR, ICPC and SAPS

Presented by Barbara Holtmann

15:30-16:00

Conclusion and Closure

*Valérie Sagant, ICPC
Div Comm Lamoer, SAPS*

Présentation des groupes de travail

Presentation of Working Groups

Barbara Holtmann,
Council for Scientific and Industrial Research, Afrique du Sud

Cette présentation a été suivie de visites de terrain, afin de
fournir une base de discussion pour les différents ateliers.

This presentation was followed by field trips to provide a
discussion basis for the Working Groups.

Groupes de travail

EN QUÊTE DE RÉPONSES:

1. Comment se pose le problème et quelle sera la situation une fois ce problème résolu?

Chaque thème présente ses particularités, mais globalement, le problème porte-t-il ici sur la victimization/vulnérabilité, les victimes ou les délinquants? En quoi la façon d'interpréter le problème a-t-elle un impact sur l'intervention prévue et son résultat?

2. Quel serait l'angle d'approche de la police pour intervenir en matière de prévention du crime dans ce domaine spécifique?

On se demandera ce qu'est qu'une réponse policière-pas une réaction associative. . Que peut faire la police ou une agence du maintien de l'ordre au vu de son mandat? Des recommandations pratiques devraient exister : qui dans la police doit faire quoi, où, comment...

3. Quelle est la clef du succès, sans laquelle aucune intervention de police ne saurait réussir - et comment obtenir cette clef?

Nous cherchons ici à appréhender le problème au-delà de la seule identification des obstacles. Nous dirons simplement que notre investissement dans la résolution du problème sera suffisant pour trouver une solution réalisable, bien que difficile.

4. Comment sauront-nous que la mission de la police a été exécutée avec succès?

Quel sera l'impact de la réaction de la police face au problème et quels sont les indicateurs qui devraient être utilisés pour mesurer cet impact? Il faut pour le savoir s'intéresser à la question de l'information, aux critères de définition d'un problème, aux mesures du progress et du changement : utiliser l'information comme un instrument de prévention du crime.

Observez, apprenez, partagez votre savoir et votre expérience, discutez, débattiez...

AMUSEZ-VOUS!

Working Groups

LOOKING FOR ANSWERS:

1. What is the problem statement and what does it look like when it's fixed?

Each focus area has slightly different aspects to consider here, but broadly, is the problem for instance about victimisation/vulnerability, victims or offenders? How does the interpretation of the problem impact the outcome and the intended intervention?

2. What is the entry point for police to intervene as crime prevention in this specific issue/theme?

*What is a **police response** - not a partnership response. What can the police or law enforcement agency do in terms of its mandate; there should be practical recommendations – who in the police should do what, where, how.*

3. What is the key, essential to success, without which any police intervention won't succeed - & how do we get that key?

This aims to grapple with the problem beyond identifying obstacles – let us assume that our commitment to fix the problem is enough to find an achievable solution, however difficult.

4. How will we know that the police role has been successfully implemented?

What will be the impact of the police response to the problem and what are the indicators that should be used to measure this impact. This needs to address the issue of information; benchmarking of a problem, measuring progress and change, using information as a tool for crime prevention.

***Look, learn, share your knowledge & experience, discuss, debate.....
& then for presentation purposes, answer the questions only!***

HAVE FUN!

Comptes-rendus des groupes de travail

Reports from the Working Groups

Les comptes-rendus ont été présentés par les animateurs des groupes de travail.
Pour les besoins de la mise en forme nous avons reformulé certaines présentations qui figuraient en format powerpoint.
Ces documents vous sont présentés dans leur langue originale.

The reports were presented by the group leaders. In order to present a coherent document, we have reformulated some presentations that were originally in a Powerpoint format.

These documents are presented in their original language.

Groupe de travail

Gangs, Guns and Drugs Report Back

Groupe dirigé par Themban Dyule et Irvin Kinnes

Résumé :

Le groupe a relevé la difficulté de contrôler et d'agir sur ce problème, par sa complexité et le manque de volonté des pouvoirs politiques d'engager une véritable réforme, qui permettrait de développer la cohésion sociale, et d'appuyer l'action policière. Les débats ont souligné l'importance d'une action qui se base sur une approche préventive pour attaquer les racines du problème. Ainsi, la famille a un rôle fondamental à jouer en la matière. Des lois efficaces et adaptées sont également nécessaires pour résoudre un problème aussi vaste et complexe.

Problem

- *Root causes, socio-economic conditions*
- *Environmental design issues, root causes*
- *Quality of life issues – restriction of movement*
- *- Lack of recreational facilities*
- *Intimidation of witnesses makes investigations very difficult*
- *Crime levels creates a negative perception, affect staffing morale*
- *Availability of guns needs a policy and legislative framework*
- *Area not conducive to policing – methodology of policing*
- *Inaccessible areas- foot patrols, police airwing*
- *- No electricity*
- *No multi-sectoral approach*
- *Land usage, electrical installations*
- *Non-enforcement of by laws*
- *Morale??*
- *Officers committed to what they want to do*
- *No political will*

Groupes de travail

- *Level of competition amongst sectors*
- *Respect with support from managers*
- *Recognition of individuals*
- *Multi-sectoral support to the police*
- *Monitoring and evaluation at station level*
- *Sector monitoring (multi-sectoral approach)*
- *Placements/Transfers and staff turnover could be a problem*
- *Use of public relations/education*
- *Unfair of SAPS to drive the multi-sectoral approach*
- *Budget must be known to the community*
- *Home ownership VS Transient population and migration*
- *SAPS implementation on other services*
- *Lack of capacity of councilors*
- *Urban Design enhances policing (CPTED)*

What will it look like if it's fixed?

- *Better family values*
 - *Supply and demand reduction*
 - *Alternative options - LED*
 - *- Food Gardens*
 - *- Bursaries*
 - *- Community Participation*
 - *- Aspirations*
 - *Primary and secondary goals*
 - *Notion of a prosperous community*
 - *Society must produce alternatives to gangs*
 - *SCP eg shebeen closures*
 - *Getting the community involved*
 - *Social partners – Education and Community Safety*
 - *Resources should be made available- Employment*
 - *Land (agricultural farming)*
 - *Decrease urbanization*
 - *Closing bars, interventions with young people*
 - *Social cohesion- work with NGO's on gender*
 - *Involve women for social cohesion*
 - *Moving services and goods into peri-urban and rural areas*
 - *Create opportunities on the periphery*
-

Groupe de travail

- *Specialised training for specialized conflicts*
- *Reducing opportunity to access guns*
- *Legislation, firearm free zones in transport facilities*
- *Creation of more mobile police stations*
- *More patrol's increase in visibility*
- *Tougher control measures in firearm free zones*
- *14000 firearms lost (2000 – 2006) 13000 recovered*
- *Improved relations between the community and the police*
- *Visibility* - sector policing, interaction with the local community
- Enhance intelligence
- *Confidence between the SAPS and the community*
- *Community builds/identifies with a handful of officers*
- *Finding drugs and firearms requires good intelligence – only certain individuals are ...*
to storage of guns/drugs
- *Install cctv cameras, crime mapping analysis*
- *Identify supply roots*
- *Joint operations – city police and SAPS agencies*
- *Visibility not enough, they must take action*
- *Cleaning up the community*
- *More females involved in gangs now*
- *Use of police traps*
- *Address issue the of women drug dealers*
- *Dealing with corruption – operations*
- *“Rewarding the community”*
- *Developmental Projects and employment projects*

Entry Point for crime prevention

- *When the safety/ stability of the community and state is threatened.*
 - *In the interests of gangs to have an unstable community*
 - *Laws to govern the police, that neutralize gangs*
 - *Creating a specialized capacity for policing priority crimes at station level*
 - *Skilling of police officers, developing teams at station level (targeted approach)*
 - *Role of the family* - values, social education
- base unit of society
 - *Training of community educators*
 - *Corruption of policing officers... drugs*
 - *Baseline - strategic approach*
-

Groupes de travail

- focus on root causes
- proactive/ preventative approach
- Performance target – vast, gangs, guns, drugs are one part of the problem
- Police are the first point of call for community, entry point – complaints
 - diversionary options for youth
 - Trained station management to lead and guide constables

What is key to success?

- Adoption of the NCPS document by other social partners
- Implementation of the laws
- Seriousness of all social actors
- How is this sustained?
- Accountability
- Political will in SAPS
- Enough budgetary support
- Specialized courts

How do we know we have been successful?

- Client satisfaction
 - Feedback from CPFs
 - Survey community members
 - Perceptions of safety
- Define who the clients are
- Completion date in schooling
- Monitoring and evaluation
- Decline in reported crime
- Absence
- Decrease in armed robberies
- Decrease in recidivism
- Longer period for key positive indicators
- Positive indicators - education

Jeudi 17 mai
Second groupe de travail:

Les enfants en danger et les enfants des rues

Groupe dirigé par Cheryl Frank

Résumé

La réflexion a été conduite en trois temps :

- Comment décrire le problème?
- Quelle serait la situation une fois le problème résolu?
- Comment la police peut elle contribuer à cette amélioration, et comment agir pour la prévention de la criminalité concernant les enfants délinquants, les enfants victimes et les enfants des rues?

Le groupe de travail relève que l'on ne peut pas faire la différence entre les délinquants et les victimes : ce sont les mêmes enfants.

Afin de contrebalancer la violence à laquelle seront soumis ces enfants au niveau familial, scolaire, ou communautaire, le policier doit servir de modèle.

Il s'agit de modifier le rapport à l'enfant pour instaurer une relation de confiance avec la police

Groupe de travail

Field Visit

The field visit was focused on Street Children, Child Victims and Child Offenders

Street children in Cape Town

Cape Town Police Station: facilities for managing child victims and child offenders

2 short presentations: Examples of innovative policing to promote crime prevention

- child offenders (Supt. Nilsson)*
- child victims (Insp. Moss)*

The workshop has aimed to address the following questions :

- 1. What is the problem statement – how do we describe the problem/s we are trying to respond to?*
- 2. What will things look like when they are fixed (what is the crime prevention vision that we are aiming for?)*
- 3. What are the entry points for the police to promote and undertake crime prevention in relation to: (a) child offenders, (b) child victims, (c) street children.*
- 4. Identifying strategies, interventions, plans, programmes*
 - 4.1. What are the different actions that the police can undertake at different levels*
 - (a) constables on the beat and those taking complaints*
 - (b) specialised services such as detectives*
 - (c) police management,*
 - (d) others?*

- This is specifically about what POLICE must do differently and not about what other partners need to do, or about partnership responses.
 - 4.2. What is the key to implementing each of the actions, strategies that have been selected? Are there factors that are critical to success?*

- If this is something that is missing (e.g. a certain resource) what will we do about it?
 - 4.3. How will we know that police efforts have been successful?*

What impact would we like to achieve?

What are the indicators that we should use to measure this impact?

Groupe de travail

Proposed actions (at different levels)	What impact would we like to achieve?	What are the critical factors for success?	What indicators can be established to meas- ure achievement?

Debate: Where are the boundaries in relation to the role of the police in crime prevention? e.g. should police be playing the roles that should be filled by social workers, parents or teachers?

Specific question: What role can be played by the police to promote crime prevention amongst children within the context of their law enforcement responsibilities? (What about contexts where other support functions are not fulfilled?)
About we think THINK and what we DO

The ways in which we understand the problem impact on what interventions we choose and the outcomes that are achieved

Children come to our attention as “problems” i.e. child victims, child offenders, street children
Who are these children, where do they live, what’s going on in their lives?
Developing human beings; different stages of development with different capacities and weaknesses
Each with unique life circumstances and life chances
The lines between the problem categories start to blur: child victims and child offenders are the same children
Child offenders are often child victims that have been failed by other services and other service-providers
Children used by adults to commit crime (CUBAC) – International Convention.
How do we get child offenders to be accountable for their actions while recognising that they may be victims as well?

Groupe de travail

Risk Factors for Youth Violence and Anti-Social Behaviour

Individual Risk Factors

- *Hyperactivity*
- *Impulsivity*
- *Risk-taking*
- *Attention-deficits*
- *Early onset conduct problems (aggression, oppositional, disruptive and destructive behaviours)*
- *Male*

Family-level Risk Factors

- *Parental pro-violence attitudes*
- *Family conflict and violence*
- *Harsh and/or inconsistent disciplinary practices (including severe physical punishment)*
- *Emotional abuse*
- *Neglect*
- *Poor monitoring and supervision*
- *Inadequate limit setting (permissive or lax parenting)*
- *Large family size*
- *Low maternal education*
- *Low family bonding*

Community-level Risk Factors

- *Community violence*
- *Poverty*
- *Low social capital*
- *Availability of drugs*
- *High levels of adults involved in crime*
- *Exposure to community violence*

The ways in which we interpret our roles influence what we choose to do and what we are able to achieve

Child act out what they have learned: from parents, family, school and community

They are subject to multiple levels of violence: in home, school, community

The actions and behaviour of the police are part of the system that shapes their behaviour and attitudes

The use of violence and aggression when dealing with children (on the street, when arresting them, when managing them in custody) contributes to their attitudes

The police officer as a role model to children: attitude, and behaviour, on and off duty

Groupe de travail

How do we enable this: as managers, with our colleagues, etc.

Passing on the problem often does not resolve the problem

Referrals should relate to ensuring that an appropriate service is provided, and should not be aimed at getting rid of the problem

Referrals without certainty of the quality of services is an abdication of responsibility

Example: child victim - place of safety

Investigation, knowledge and follow-up is critical

Our “gut-feel” about what to do may not be the best way of responding to the problem.

Raising awareness and increasing information are the best way to ensure that people know their rights and can access services but the weakest means for preventing crime (due to risk factors)

Answers may be more complex and require more effort

Example: Sexual violence (march)

Evidence-based practice

In summary:

Will thinking differently about children allow us to act different in the jobs that we do?

Will thinking differently about our jobs and how we do them offer different outcomes? 2 examples

General attitudes and behaviour (in the community and relating specifically to children)

How we work with other service providers (referrals)

Do we have to think more deeply about what we choose to do?

Groupes de travail

Vulnerable Children

1. Problem statement: (key elements of the problem)

The problem relates to 4 sectors:

- *The individual,*
- *His family,*
- *The community*
- *The nation*

We are judgmental in relation to children and offenders – we make assumptions about children. Neglect is a crime that we are all committing in all 4 sectors above – this perpetuates the problem.

Lack of good parenting

Breakdown of family values

These socio-economic factors drive children to the streets : they become vulnerable to exploitation and are also vulnerable to becoming offenders.

We need to address the positive development of the child – this includes social, economic and environmental needs.

2. What does it look like when the problem is resolved?

The overall picture minimizes the victimization and delinquency of children

An eradication of the problem may not be realistic - we aim more for a reduction

3 factors:

- *having a caring individual, family, community and nation;*
- *entrusting a sense of responsibility among 4 groups;*
- *restored family values*

3. Proposed Actions

Groupe de travail

	What should the police do? (Proposed Actions)	What impact would we like to achieve?	What are the critical success factors?	By what indicators should we measure our success?
1	Training of all police personnel on child development, legislation relating to children,	Understanding of dealing with children, awareness of child development	Inclusion in training curriculum	Included in legislation Number of trained police officers Numbers of children that been dealt with in terms of this action
2	Carry out an analysis of vulnerable children in your policing district, on a regular basis – ongoing monitoring of the situation	Understand the nature and extent of the problem	Capacity to monitor and measure; resources to do this	Analyses on which to base interventions
3	Specialization of police units (e.g. FCS Units) These Units should assist with sustainable child awareness campaigns – targeting everyone	Speeding up process Increase awareness of the roles that people should play in relation to children Changing image of the police Inform children about the dangers	Appropriately skilled and resourced police officers	Greater public confidence and trust Increase referrals, assistance with investigations Cases referred, numbers of community interactions
4	Within the police, establish internal multi-disciplinary approach – police, social workers and others	Improve the efficiency of the process Appropriate professionals for the different tasks	Suitable resources	Research with the beneficiaries of the services An established unit of multi-disciplinary of professionals in the police
5	Community Policing Forums should take over the role of monitoring and evaluating the role police play re. vulnerable children	Sustained implementation and the improvement of services	Sustainable accountability	Reports Levels of co-ordination Statistics

Groupes de travail

Jeudi 17 mai

Troisième groupe de travail:

Alcool et drogues

Groupe dirigé par Sara Fisher

Résumé

La consommation de substances addictives semble être en lien étroit avec la victimisation.

Résoudre ce problème aurait une influence directe sur la sécurité des espaces publics, et le renforcement de la cohésion sociale...

La police a un rôle à jouer autant dans le contrôle et la régulation de l'usage de ces substances que dans la sensibilisation des communautés aux risques liés à la toxicomanie.

La collaboration entre les différents services de police et les organisations extérieures concernées, ainsi que la mise à disposition de matériel technique adapté est déterminante.

Les données statistiques permettent d'avoir une idée de l'efficacité de l'action menée.

Groupe de travail

What is the problem statement

- *Substance abuse substantially contributes to the incidence of crime resulting in victimization and vulnerability.*
- *Easy access to alcohol and drugs*
- *Use and abuse of all types of substances*
- *Proliferation of unlicensed shebeens...*

What does it look like when its fixed?

- *Schools are safer places and learning is enhanced*
- *Regulation and control of liquor outlets*
- *Crime reduction*
- *Children not hanging around/inside shebeens*
- *Inequality addressed and no isolation of poor communities (integration amongst the three communities)*
- *Restoration of community's self worth/ respect*
- *Better relationship/trust between Police/Community*
- *Community reporting corrupt activities by Police*
- *Criminals are prosecuted (off the street)*

What is the entry point for police to intervene as crime prevention in this specific issue/ theme?

- *Identification criminogenic factors on substance abuse related crimes (SWOT Analysis)*
- *Engage with liquor board on liquor regulations*
- *Identify relevant stakeholders, create strong partnerships and identify problem with the community*
- *Collect evidence-based information through partnerships*
- *Educate communities on impact of substance abuse on crime*
- *Have specialist substance abuse Police officials*
- *Intelligence driven operations*
- *Investigation, prevention and combating of substance abuse related crimes*

Groupes de travail

What is the key, essential to success, without which any police intervention won't succeed - & how do we get that key?

- *The key:*
- *Synchronization of all resources.*
 - *Establish internal partnerships*
 - *Laws*
 - *Communities and inter-sectoral partners (Strengthen CPFs)*
- *Logistical, financial and human resources*
- *Forensic Labs*
- *Vehicles*
- *Capacitating*

How will we know that the police role has been successfully implemented?

- *Improved cooperation*
- *Number of arrests/detection of suppliers/dealers/manufacturers and successful prosecution*
- *Reduction in substance abuse related crimes*
- *Reduction of substance abuse incident reports from schools*
- *Identification and closure of clandestine drug labs*
- *Number of people seeking help/treatment for substance abuse*
- *Recovery and seizure of prohibited substances*
- *Improved police/community relations regarding substance abuse*
- *Reduction of illegal shebeens and improved compliance with liquor legislation*
- *Improved public perception on how the police manage substance abuse*
- *Effective implementation of Adopt a Cop*

Groupes de travail

Jeudi 17 mai
Quatrième groupe de travail:

Les violences contre les femmes et les questions liées au genre

Groupe dirigé par Lillian Artz

Résumé

Les participants ont souligné l'importance d'une analyse et d'une intervention au niveau local qui tiennent compte des particularités de chaque situation. Les statistiques seules ne peuvent pas rendre compte de la réalité.

Ce n'est pas la législation qui est inadéquate, c'est sa mise en œuvre qui pose problème.

Beaucoup de cas sont pris en compte de manière insuffisante par la police et le ministère public. La solution n'est pas forcément la mise en place d'une unité spécialisée.

Si la police a un rôle important à jouer dans ce domaine, ce genre de criminalité nécessite également l'implication d'autres agents sociaux (dans le domaine de l'éducation, de l'emploi...etc.)

Cinq points fondamentaux :

- Bien comprendre le problème, sa complexité et son étendue : cela nécessite une certaine formation des agents concernés.
- Bien définir le rôle de la police et identifier les moyens d'améliorer son action
- Travailler en profondeur sur les causes, et les aspects du problème. Renforcer la collecte d'information.
- Développer la collaboration entre les différents acteurs : police, ministère public, acteurs sociaux, communauté...
- Accroître l'attention portée aux plaintes et aux faits signalés par d'autres partenaires.

Groupe de travail

General assumptions and understanding the social context :

Communities (policing jurisdictions) are diverse in terms of geography, social demographics and needs and therefore crime prevention requires local-level analysis and responses.

Minimum standards of performance, however, go across the board. Therefore there should be an emphasis on "back-to-basics policing" (statement taking and evidence gathering).

Socio-economic conditions and displacement of communities may add to moral decline and abuse.

The use of reporting rates/statistics to determine the effectiveness of crime prevention/crime control is problematic.

For instance, increased reporting can mean:

- *An increase in the number of cases/increased in actual crime rates*
- *An increase in the reporting of cases*
- *An increased confidence in reporting to the criminal justice system*
- *Better police responses to cases/better crime prevention efforts*
- *Poor crime prevention or policing efforts/efforts to reduce these offences*

Current policy and legislation is adequate (i.e. The Domestic Violence Act, its Regulations, the SAPS Nationals Instructions on Domestic Violence and the recording of domestic violence cases in DV registers). Implementation is the problem.

There are challenges with respect to the practical application of technology, including information entry and analysis (at the station level). Integrity of data/information can be poor because of lack of skills ("CAS integrity").

Pro-active management and coordinated responses internally (at station level) positively impact on overall police performance in the management and disposition of cases.

The impact indicators for police and prosecutors seem to work at odds with each other. Success for police = 'disposing of cases' = passing on to prosecution. This may mean passing on cases even though not properly investigated. Success for prosecution = choosing prosecutable cases. Therefore, cases that are poorly investigated are not prosecuted.

Moreover, there is general pressure on the system to dispose of cases (reducing caseloads for police and prosecution and reducing court rolls).

Specialised services/units? Balance between retaining specialised services for specific types of violence crime and ensuring all police members are equipped to take statements

Groupe de travail

and investigate cases. This means understanding the evidentiary standards of the courts and improving attitude towards specific offences.

'Social fabric' crimes are complex and prevention of these crimes involves a host of other social interventions, that don't necessarily involve "policing" (i.e. poverty alleviation, community infrastructure and amenities, unemployment, lack of education and opportunity). It is therefore important for the police to work in partnership with other stakeholders.

However, police can assist in identifying the problems/root causes of criminal activity.

Goals: Protection, prevention and responsiveness.

THE BIG FIVE

A. Problem statements

Police need to recognise the magnitude of violence against women in the community and to fully understand the causes, dynamics and complexity of issues like domestic violence and sexual offences.

In some instances, members are not qualified to undertake the duties assigned to them (i.e. head of specialised units or other positions of authority). Interventions are required to ensure that these appointees are empowered with the skills and knowledge to undertake their duties professionally and competently.

There are high levels of 'attrition' in the disposition of cases. These attrition points (points where cases fall out of the system) need to be identified, analysed and improved upon.

For instance:

- *Why complainants frequently withdraw cases (Is this a systemic problem? A community problem? Or something specifically to do with the complainant?)*
- *Why cases take so long to be investigated?*
- *Why cases are so often "nollied" by prosecutors?*
- *Why instructions by prosecution are not being issued or being followed up by investigating officers?*
- *What evidence is lacking for successful prosecution of cases?*
- *Why complainants withdraw protection orders or do not return to court to finalise protection orders?*

With respect to removal of weapons, there is great station to station variability despite adequate legislation and instructions. Requires:

Groupes de travail

- *better risk assessment measures for removal of firearms;*
- *better analysis of the number of applications/requests for firearm removals and under what conditions the removals are granted.*

Community apathy (or fear of intervening) with respect to:

Reporting domestic violence and sexual offences (personal, other family members or community members)

Treatment of women in public spaces

Social controls (i.e. children at shebeens)

Protection of other members of the community (i.e. young women walking alone; being hit in public; being treated disrespectfully by groups of men)

Stigmatisation of victims of sexual offences and domestic violence

Not all areas have non-governmental organisations or victim support services to provide 'supplementary' or 'extension' services for cases being dealt with by the police (this includes appropriate victim support facilities).

Domestic violence by and of police members needs to be examined. Although psychological services are available, the following must be reconsidered:

The number of people affected by domestic violence

The number of people committing/accused of domestic violence

The decisions undertaken with respect to removal of firearms (disciplinary action taken and s.102 removals)

B. Entry point for police to intervene

Recognition that crime prevention approaches to violence against women is multifaceted and requires inter-agency cooperation. Particularly in terms of information sharing:

Establishing what structures are available for inter-agency services and which are missing

Clarifying the separate roles of agencies

Clarifying the impact of these roles on each other

Developing working agreements or protocols for inter-agency work that include: responsibilities and accountability structures

Actions to take when one department/organisation is not cooperating or delivering in terms of the agreement

Ensure the members of community police forums are represented

For example, *working with local prosecutors to establish what police need to do to improve prosecutions.*

Problem identification through research and analysis. For instance "crime generators". What

Groupe de travail

creates opportunities for these offences to take place?

Demonstrating to community that the police:

Have some 'control' of the problem/take it seriously.

Know how to intervene (i.e. are fully knowledgeable about their role and the role of other agents within the criminal justice system). Responding with "my hands are tied" is not acceptable.

Are professional and competent at statement taking and investigation.

Clearly communicate their specific role in the case, the criminal justice process, the reasons for delays (or multiple statements), the reasons why cases have been closed (i.e. lack of evidence).

C. Strategies, interventions, plans and programmes

Working with other institutions and organisations (this can include internal SAPS departments such as provincial CIAC units) in developing a deeper understanding of the frequency and causes of crime. Analysing:

Who are the victims?

Who are the perpetrators?

Where are these offences most likely to happen?

Under what conditions (factors to analyse may include: alcohol/drug use or abuse; age of victims and perpetrators; location of offences; time and days of when offences take place)

Reasons for under-reporting and withdrawal of cases by complainants

Establishing a common understanding about what constitutes "effective case disposition"

Principles important for this approach:

Information collection, analysis and management are key.

Different departments will have different statistics or analysis of the problem (i.e. Departments of social development and health; NGO's).

Need to know your target group and general constituency.

Need to ask the right questions about the problem.

Service level agreements with other departments or organisations (i.e. referrals or dissemination of information for complainants). In addition, police should become part of service provision networks such as the Network on Violence against Women.

Partnerships do not mean delegating standard police duties or practices. It means enhancing the service.

Change in policing practice is incremental and, when successful, needs to constantly be reinforced by management.

Groupe de travail

Consult with local authority regarding spatial planning and the number of shebeens allowed within designated areas.

Where appointments are made with respect to heading specialised branches, sections or units, the incumbent needs to have the relevant, practical, experience in the area of specialisation.

Where members are not qualified to undertake the duties assigned to them (i.e. head of specialised units or other positions of authority). Interventions are required to ensure that these appointees are empowered with the skills and knowledge to undertake their duties professionally and competently.

Removal of firearms in ALL reported incidents of domestic violence. Ensuring members check the 'system' (CFR) to see if a respondent/accused is in the possession of a registered firearm.

Everyone must have continuous (in service) training on the CAS system and its updates.

D. Key to changing the problem

Community intervention – or at very least – cooperation. CPF's are a good example of this. CPF's need to be better profiled and organised and should have achievable goals.

*Need to re-examine 'key performance indicators' such as reporting rates and the number of cases referred to prosecution. These are not qualitative indicators as they do not reflect the **quality** of policing (or docket management). Need to develop performance or impact indicators which reflect "effectiveness" and "quality" of police work, not just the extent to which cases move through the system.*

When a social problem is identified through information analysis, police must ensure:

*that there is a clear strategy for the intervention – clearly articulated in writing;
that someone is ultimately responsible for that strategy;
that the strategy is monitored;
that the strategy is re-assessed;
that the strategy is changed if there is evidence that there is little impact (failure to impact does not mean failure in policing – it could be some other variable affecting the plan).*

Regular and systematic operations for suspect-tracing.

Regular times (daily) for serving protection orders (allocated to a specific unit or branch)

Shebeen Control (targeting illegal taverns and shebeens). Strict enforcement of the Liquor Act (including selling alcohol to minors).

Groupe de travail

Visible policing (ensuring all branches of police are 'in uniform' certain days of the week). This may include 'blue light patrols'.

Sector policing and 'saturation' patrols. (Implementation of sector policing policy).

Public awareness programmes and workshops on domestic violence, sexual offences and the Victim's Charter.

Responding – using the full and available authority of the Domestic Violence Act – to arrest when there are breaches of the protection order. Ensure that this is applied consistently to reinforce the protections granted to complainants under the law and to demonstrate to respondents that breaches will be dealt with seriously. This also means laying additional criminal charges to the s.17 violation.

Back to Basics:

Detailed statement-taking (ensuring police know the legal elements of the offence as per legislation)

Information and regular feedback to complainants (esp. about things like delays in investigation and whether the accused was arrested or not and why; delays in analysis of forensic evidence; bail conditions)

Outlining the essential elements of a thorough investigation in rape and domestic violence cases (i.e. evidence collection; investigation notes; following instructions issued by prosecution promptly).

Turn around times for investigations?

Understanding medical or forensic information

Someone on call or accessible to the complainant 24 hours a day.

Proper recording of incidents on the CAS system and DV registers.

Monitoring of number of protection orders filed at station and served by police members.

E. Indicators for successful implementation

Developing criteria for monitoring accessible standards with respect to case disposition (i.e. registration, progress, arrests, action taken/instructions followed, finalisation).

Monitoring number complaints against police (re: conduct, attitude, service).

Increase in the proportional number of application-to-removal of firearms as well as reporting domestic violence-to-removal.

Bilan des groupes de travail

Summary and Conclusions of the Working Groups

Daniel Cauchy, Directeur du Partenariat policier, CIPC

Introduction

Comme Directeur du partenariat policier au CIPC, comme gestionnaire supérieur de la Sûreté du Québec et comme individu, la criminalité mondiale m'affecte. C'est donc avec ces trois points de vue et cette seule préoccupation que je m'adresse à vous.

Je remercie les organisateurs d'avoir créé un environnement dynamique de discussions, particulièrement dans l'atelier auquel j'ai participé : Les enfants vulnérables.

On m'a posé la question à savoir si j'étais ici pour apprendre ou enseigner, j'y suis pour les deux. L'Afrique a beaucoup à enseigner, et moi je peux amener mon grain de sel. Et je n'ai pas abordé le séminaire comme expert mais comme un apprenti perpétuel : en écoutant, regardant et questionnant.

Le séminaire

L'expérience vécue ici a été fort intéressante car on a pu voir autant qu'entendre et constater que c'est toujours unique d'une place à l'autre même si les problèmes sont similaires.

En groupe on a pu voir la difficulté de définir les problèmes, les solutions et les indicateurs. On c'est rendu compte aussi qu'on utilise tous les même mots clés et qu'il est donc difficile d'innover. Et le questionnement peut devenir assez vaste avec des questions comme : « Qu'est-ce qu'une communauté? ».

Mes conclusions

Qu'est-ce qu'on peut retenir de façon générale? Qu'un exercice de ce genre est très important pour avancer. Que les problèmes sont similaires tant en Belgique, au Canada, en France qu'en Afrique. Que deux choses demeurent : Seuls changent les couleurs culturelles et nationales et qu'il n'y a pas de solution magique.

Qu'est qu'on a entendu dans ce séminaire? Il ressort des éléments communs à plusieurs groupes comme les conditions socio-économiques, les modifications des valeurs familiales et la création d'alternatives pour les individus.

Maintenant la question est : **Peut-on régler ces problèmes comme policiers?** Ma réponse est d'abord non mais elle peut être oui, mais pas seul.

Qu'est qu'on peut retenir de CE séminaire? Que la police s'intègre vraiment dans une approche plus large. On a d'ailleurs parlé abondamment de l'implication des politiciens, des organismes communautaires, des services sociaux et de santé auxquels je rajouterais le monde de l'éducation.

Mais nous aussi nous sommes plus que policier communautaire, nous sommes ACTEURS communautaires. Notre mandat devient plus large. Nous devons partager le travail entre différents corps policiers (ex. Escouades Régionales Mixtes au Québec avec la Gendarmerie Royale du Canada, la Sûreté du Québec et les policiers municipaux). Nous devons participer à des activités de concertation dans notre milieu. Nous devons faire des activités de support

avec d'autres organismes même si le lien avec l'activité policière peut être tenu (ex. Visite de personnes âgées par des organismes sociaux accompagnés par des policiers qui ont la confiance des personnes âgées).

Donc, si nous sommes des ACTEURS communautaires cela signifie qu'il doit y avoir une action et on doit s'en assurer. Cela signifie aussi qu'il doit y avoir du leadership, et pas nécessairement policier.

Il faut donc, d'après moi, être capable de répondre à ces deux questions : **Si ce n'est pas moi le titulaire du problème, QUI est-ce?** Et **Si ce n'est pas maintenant le temps d'agir, QUAND?**

Presentation by Daniel Cauchy, ICPC

Introduction

- As the Director of the CIPC police partnership, as the manager of the Sûreté du Québec and as an individual, worldwide criminality affects me.

Thus it is with these three points of view and this one preoccupation that I address you.

- I thank the organizers for creating a dynamic environment for discussion, especially in the working group I participated in: Vulnerable Children.

- Someone asked me if I was here to learn or to teach. I'm here to do both. Africa has a lot to offer, and I myself can put in my two cents. I didn't address the seminar as an expert, but as an eternal student: listening, watching and questioning.

The seminar

- The experience I had here was very interesting because we have been able to watch as well as listen and understand that every place is different even if the issues are similar.

- In groups we realized how hard it was to define the issues, the solutions, and the indicators. We also realized that we all use the same keywords and that it is thus difficult to innovate. And the questioning can become quite broad with questions like "What is a community?"

My conclusions

- **What can we retain in general terms?**

That this kind of exercise is very important to make progress. That the issues are similar in Belgium, in Canada, in France as much as in Africa.

Two things to remember :

- Only the cultural and national features change,
- There is no miracle cure.

- **What was heard during this seminar?**

Some common elements have been brought out, like socio-economic conditions, changes in family values and the creation of alternatives for people.

- **Now the question is: as police officers, can we solve these problems?**

My first answer would be no, but it could be yes, if we were not alone.

- **What can we retain from THIS seminar?**

That the police fit within a larger approach. We did talk profusely about the implication of politicians, community organisations, social and health services, and I would add the domain of education.

- *But we also are more than just community police officers, we are community ACTORS. Our role is wider. We have to share the work between different police corps (for example Joint Regional Task Forces in Quebec with the RCMP, la Sûreté du Québec with municipal police). We have to participate in consultation activities in our field. We have to establish support activities with other organisations even if the link with police work is tenuous (ex: visits to the elderly by social organisations accompanied by police officers who have earned the trust of the former.)*

- *Therefore, if we are community ACTORS it means that there must be action and that we have to make sure action is taken. It also means that there must be some leadership, not necessarily police-related.*

So, in my opinion, we have to be able to answer these two questions:

- ***If I am not the one involved, WHO is?***
- ***And If now isn't the time to act, when will it be?***

Conclusions du séminaire

Conclusions of the Seminar

Conclusions du séminaire

Le rôle de la police pour des communautés plus sûres

Barbara Holtmann, *Council for Scientific and Industrial Research*, Afrique du Sud

Résumé :

En Afrique, le rôle joué par la police en prévention de la criminalité est souvent débattu, rarement sujet d'un consensus et pratiquement jamais concrétisé par l'adoption de politiques! Au Cap, en mai 2007, le CIPC a organisé, en collaboration avec le Service de Police Sud-Africain (SAPS) et le Conseil pour la recherche scientifique et industrielles (CSIR), un séminaire portant sur l'intégration des polices communautaires au sein des stratégies de prévention de la criminalité en Afrique. Les participants au séminaire étaient issus de plus d'une douzaine de services de police africains ainsi que d'organisation nombreuses et diversifiées.

Le séminaire a été conçu afin d'encourager une participation active; à la suite d'une brève session plénière d'introduction, les participants furent séparés en groupes restreints. Chacun de ces groupes, dirigé par un expert local de la société civile ainsi que par un expert de la police locale, fût emmené sur le terrain pour expérimenter une problématique particulière, le but de l'exercice étant de répondre à une série de questions visant à définir une solution policière ciblée; le rôle de la police, l'intervention policière souhaitable, les objectifs et indicateurs idéaux pour mesurer le succès de cette intervention. Les aires de spécialisation ciblées étaient la violence liée aux armes à feu, les liens entre l'alcool et le crime, la violence basée sur le sexe et les enfants victimes de sévices et d'abus. Chacun des groupes a dû répondre aux questions en gardant en tête une vision de la situation une fois corrigée. Leurs interventions devaient de même se rapprocher de façon manifeste de la concrétisation de cette vision.

Cet article explore les constats de problématiques et les solutions proposées par les groupes et analyse les leçons en ayant été tirées. Ce faisant, il vise à pousser d'avantage le débat entourant le rôle de la police en prévention de la criminalité et propose une cadre de travail pour l'intégration des pratiques policières et de la prévention de la criminalité en Afrique.

Bien que le séminaire se consacrait spécifiquement sur le rôle de la police en prévention de la criminalité dans un milieu en développement, bon nombre des apprentissages en découlant sont vraisemblablement signifiants dans un contexte générique. Dans cet ordre d'idées, cet article tirera des conclusions du séminaire des recommandations applicables au cas de la police en prévention de la criminalité au sein d'autres environnements.

Conclusions du séminaire

Le texte qui suit a été rédigé postérieurement à l'intervention de Mme Holtman en conclusion du séminaire de Cape Town. Il apparaît ici dans sa version présentée en novembre 2007 au colloque annuel du CIPC à Oslo.

The following text was written after Mrs Holtman's intervention as a conclusion for the Cape Town Seminar. It appears here in the form presented in November 2007 at the ICPC's annual colloquium in Oslo.

Conclusions du séminaire

The focus areas chosen for engagement were:

- 1. Gangs, Guns and Drugs*
 - 2. Substance Abuse*
 - 3. Gender based Violence*
- Vulnerable children*

These subjects were chosen as they represent real and urgent problems in most African environments. They are also complex problems demanding of complex solutions; while they are undoubtedly problems for the police, they are also problems that have implications for other sectors and other sectors have responsibilities and mandates that are significant for their resolution.

The format of the Seminar was carefully designed to ensure active participation in a problem solving approach to the chosen subjects. In each case, an expert from civil society was engaged to lead a group through a site visit, a briefing and the development of a strategy to address the problem. The SAPS in the Western Cape identified station precincts appropriate for the study of each problem and the local station commander hosted the group and facilitated presentation of current strategies and interventions in the precinct. Each group was tasked with understanding the problem, projecting "what it looks like when its fixed" and preparing recommendations for addressing the problem.

A brief plenary session set the scene for the real work of the Seminar. Participants were encouraged to focus very narrowly on the role, action and practical intervention of the police in solving the problem, rather than listing the roles of other role players. This caused some concern among participants, who said that they could not solve these problems without partnership with others. This reflects an interesting shift over the last decade, from police approaches that resisted partnership and were territorial about crime prevention to a general and widely accepted acknowledgment of the inability of police to resolve problems on their own. The challenge was to ensure that in the partnership approach, police actions and responsibilities were not lost or forgotten.

The participants were offered an intense and information rich exposure to the way in which the identified problems occur in the geographical locations they visited. The bus journeys provided opportunity for discussion and debate and generated sharing of both problems and strategies from different environments. The designated experts in each group provided background and led discussion based on relevant theory and known practices. After the visits, each group spent time together articulating their responses. They defined the problem statement, contemplated a vision of success and proposed a strategy for the police to intervene to contribute to attaining such success.

Conclusions du séminaire

Gangs, Guns and Drugs

The first group went to an area of what is known as the Cape Flats, an impoverished area outside the city of Cape Town, where there are sprawling communities, both formal and informal, many of them populated through a seemingly endless stream of migrants who come to Cape Town in search of jobs and services. There is poor infrastructure and crime and violence are endemic.

The target locations for this group were Manenberg (170 000 people) and Nyanga (980 000 people), two very different communities. Manenberg has a sense of community and stability, which is not present in Nyanga, where people are in transit and there is little or no social cohesion, no community structures, and no sense of ownership or permanence.

In Manenberg there exists a close relationship between police & organised civil society. Both have organised sectors along the same lines. The organisation Proudly Manenberg and the police involve each other in their strategies and activities; community do much of the safety work in Manenberg that the police have to try to do in Nyanga in the face of massive opposition.

Whereas local police are accepted and have good relationships in Manenberg, policing in Nyanga needs specialised units such as Public Order Policing (POP) and involves a tougher approach, with some recognition that people are in very difficult circumstances and that a “zero tolerance” approach will not achieve peace and stability. Police must be flexible but have to make choices at a very local level and on their own; they have to live with the consequences of policing interventions in an immediate “in your face” way.

In Nyanga the police are constrained by an inability to build long term strategies or relationships necessary for sustainable Community Policing approaches. Community members articulate what they want from the police but these are generally demands for short term interventions that respond to urgent needs because of the nature of the environment.

Gangs are an entrenched feature in Manenberg, whereas in Nyanga they have less of a hold because of the transitory nature of the community.

The debates in this group were stimulated by the issues of gangs, guns and drugs but moved invariably to discussion about building community and social cohesion. This was seen as significant in terms of the role players required to address the problem – and as a prerequisite to the police being able to achieve their goals and objectives for good basic police work that would contribute to sustainably safe communities.

Conclusions du séminaire

Substance Abuse

The second group focused on substance abuse, with a primary focus on alcohol abuse. The visit was to a town called Hout Bay, made up of an informal settlement, an old formal fisherman settlement and very upmarket suburbs. Hout Bay is primarily a tourist destination and fishing village nestled in a valley between Table Mountain and Chapman's Peak. There are very big socio-economic discrepancies between sectors in the community. Many of the most poor are migrant; prior to 1994 there were no informal settlements in this area. Everyone in Hout Bay uses the same shops and facilities. There are also shebeens and taverns serving specific parts of the community and a so-called Spaza shop, a small unlicensed informal grocery store that also sells beer. Even early the afternoon there are people in taverns and many more hanging around; children outside the taverns doing nothing and without supervision. A shebeen owner claims they target drunk clients and pick pocket them.

Shebeens are themselves unsafe structures and lack facilities but are seen as a place that provides at least some leisure activity. Taverns that are located in less poor places are also well populated during the day. The village of the fishermen is also very active and there are many people drinking. There are obvious signs of alcohol abuse in many people, both physically and in terms of their behaviour.

Police are central, visible and everyone knows them and they are generally well accepted, even by the legal Shebeen owners. Community members are very involved. There is a very active neighborhood watch (with regular reports to the police), Community Police Forums and there are many police reservists. Police have formal partnership and work with private security and community patrol. There is also a local voluntary organisation made up of former police or military. They respond to search and rescue and emergencies as well as protecting visitors, etc. In terms of a locally formulated agreement, police patrol and do proactive policing in poor areas, whereas the private role players cover the remaining areas.

Despite all these interventions and partnerships, the area suffers a lack of other role players in addressing social problems and this makes policing harder and police successes less likely to sustain.

Gender

Gender violence is one of the most prolific and intractable crime problems in Africa yet it does not hold a prime position on the policing agenda. This lack of priority was reflected at this Seminar by a very low level of police participation in the group focusing on gender based violence. Police members had to be sought out to attend, whereas other groups

Conclusions du séminaire

were over-subscribed.

In South Africa statistics show that girls between 12 and 17 are most vulnerable to rape, with an overall 52 000 recorded rapes over the past year. The figure has hovered between 50 000 and 55 000 for a number of years. Approximately 40% of recorded rape victims are under the age of 18. In 70% of reported cases according recent research force was used in rape, 50 to 60% of victims sustained physical injury. It is difficult to find statistics about rape in other African countries.

Successful prosecution of rape cases is highly dependent on a quality response from not only police but rest of the Criminal Justice System (CJS). Success in rape cases is also made more difficult by drug usage and alcohol abuse amongst victims. Such use makes girls and women very vulnerable to rape; it is estimated that well over 50% of victims are high on drugs or drunk at time of rape.

Early debate in this group was focused on trying to define the role of the police either in terms of the deterrent value of arrest and prosecution or in terms of preventing rape through the use of information to highlight places and times of vulnerability.

The group agreed that there is a need to use local indicators for rape and prevention, as crime statistics are not accurate. Despite this acknowledged inaccuracy, police performance is inevitably measured by reduction of recorded crime statistics.

There was discussion about whether police who respond to crimes against women should be women however it was agreed that male police should be expected to do a quality job and that deferring the job to women is not appropriate and will not solve the problem of poor service delivery to victims.

The group visited Kuilsriver station and precinct. The station team demonstrated the way in which a return to good basic policing and attention to detail, discipline and methodical follow through results in positive impact. This includes strategic and targeted visible policing, proactive drug and alcohol policing, victim support services, referral networks for instance to shelters, regular follow up of suspects, quick response.

Vulnerable Children

The group explored the necessity for partnership in addressing the vulnerability of children. Community Safety was defined as a partnership of the state service providers with community members; the debate focused on partnership with adults and not with children or youth.

There was emphasis on joint identification of problems and strategies or solutions. The big question: who is accountable and responsible for implementation? Key role players were identified as police, social services and education and civil society. The group grappled with the identification of the role and practical activities of the police in reducing the vulnerability

Conclusions du séminaire

of children.

The group visited Cape Town train station; here a formal partnership between police and private security exists, but lacks clarity about who does what. About 120 children over 14 years old and 30 under 14 years live on the streets in the City Centre, of whom many sleep at the station. There are also “day walkers” who go home at night. There is a Shebeen at the back of the station, alongside the long term taxi rank. There is an active sexual exchange here and users infect young girls with HIV and make them pregnant. Young girls are taken from the street, given the highly addictive “tik” and used in pornographic films. These children engage in petty crime.

The children know & respect their social worker; there is however s a desperate need for male social workers. The children present with high levels of foetal alcohol syndrome (FAS). An NGO, Homestead Shelter, works to reunite the children with their families.

The group supported the concern of the police, who bewail the slow progress of the Child Justice Bill. They believe it will clarify and make mandatory, roles and responsibilities.

There is a trauma centre at the police station and this exceptionally includes volunteers who are police members. The group agreed that street children start out as victims and then become offenders on the street. Police try and see the big picture with the children, while addressing the crimes they commit.

“These children come from 3rd world communities into a 1st world city and they commit crimes because they need to survive”. (Homestead)

Contextual Lessons

Perhaps the most interesting observation of the Seminar was that there was such a high level of discomfort that resulted from the demand that the police could define only roles that they could themselves fulfill. It was of course very difficult to separate out and articulate the role of the police without constant reference to the role of other key stakeholders. Over the past years, the move has been to persuade the police more and more that they cannot work alone, that they must work in wide and integrated partnership with an inclusive range of stakeholders and service providers. The result is often a fuzziness about the exact function of the police themselves. It cannot be enough for the police to “facilitate partnerships” or work together with others. They must have actions and interventions that align with their core business and these should not be lost in the broader objective of partnership.

The Seminar was deliberately structured to separate issues and themes that are of course inter-related. Once again the intention was to explore in a pedantic way the actions specific

Conclusions du séminaire

to one problem or another, in an attempt to ensure that each received the focused attention that it required, regardless of overlapping issues. The longer term challenge is to take these separate responses and strategies and examine them in terms of their implication for one another.

The Seminar generated an excellent level of participation from a range of African countries (and some from beyond Africa) with different contexts, approaches and policing histories - this richness is reflected in the observations that emerged; yet became clear that what was shared was an understanding of basic good policing methods and practices and the way in which these things are a prerequisite for and central to crime prevention, regardless of the context.

The Seminar acknowledged the cruel reality of the environment and conditions in which the police in Africa are required to perform their duties, and that these are not about to go away. The role of the police in crime prevention in such an environment requires bravery, exceptional resilience and endless energy. The ability to pick up and start again in the face of massive obstacles and unreasonably high crime rates is perhaps as important as any actual policing action or intervention.

Recommendations:

- 1. Never under-estimate the importance of community; the quality of policing is directly impacted by the quality of community engagement. Effort spent in developing and formalizing partnership with community should be seen as an investment in better policing; without it the task of crime prevention becomes more and more impossible.*
 - 2. It is good to have a big vision of success but we need to focus on what is achievable within the context of structural constraints and social conditions. It is no good setting yourself up for failure; small successes should be celebrated and seen as achievements in themselves. It is not always necessary to measure against the long term goal and be daunted by the length of the journey yet to be traveled.*
 - 3. Specialist training is essential for the police to understand laws, policies, and to ensure consistent enforcement and application of the law. This should extend to provide a good understanding about issues such as alcohol and drugs, child development, gangs and other specialist areas.*
 - 4. Good management at Station level makes a world of difference; it is valuable to aim for back to basics policing with attention to detail, statement taking, swot analysis, practical strategies, research, and integrity of data; a multi-disciplinary approach, communication & feedback – a basic “policing toolkit”.*
 - 5. We need to broaden our indicators of police performance to include such variables*
-

Conclusions du séminaire

as improved cooperation with other service providers, improved relationships with community, increased arrests for specific crime types (such as crimes related to alcohol and drugs), successful prosecutions, improved data.

6. Local, national and regional cooperation and shared learning have a major role to play – we can “start in our back yard” but partnership amongst African police services should include training, good practices, partnerships. It is suggested that these should be made tangible through joint publication of successful interventions.

7. Local authorities and communities should be included in training initiatives.

8. Honest discussion and exploration of common problems generates new ideas and approaches – and provides a sense of shared burden. Crime prevention is difficult and often lonely for the police and connections made have an intrinsic value that should not be underestimated.

9. The journey ahead may be long, but we have at least embarked upon it.

The role of the police in crime prevention, in making communities safe in Africa can be seen in terms of the enormity of the task, in which case it may seem overwhelming. It may also be seen in terms of the enormous energy with which it is approached in police services and forces throughout Africa, in which case it becomes possible to anticipate a time when our communities may indeed be sustainably safe.

Conclusions du séminaire

Le rôle de la police pour des communautés plus sûres

Valérie Sagant, Centre International pour la Prévention de la Criminalité (CIPC)
Valérie Sagant, International Centre for the Prevention of Crime (ICPC)

The integration of prevention into police missions marks a will to implement a democratic police. Indeed:

- It signifies acknowledgement of the complex causes of crime, in contrast to an authoritarian approach. However, this complexity makes necessary a whole plethora of new tools.
- To integrate prevention means to adapt to the changes and evolutions of society. But it also implicates a redefinition of the role of the police.
- It promotes an egalitarian police that protect all members of the community.
- It allows transparency of the means and methods of the police.

Je tiens tout d'abord à remercier les différents co-organisateurs de ce séminaire, le *South African Police Service* et particulièrement les Commissaires Arno LAMOER et Mzwandile PETROS, ainsi que Susan PIEENAR et son équipe et le *Council for Scientific and Industrial Research* et particulièrement Barbara HOLTMANN. Je voudrais souligner aussi l'originalité et l'intérêt des ateliers qui ont pu être illustrés par des visites de terrain en petits groupes. Ateliers et visites ont bénéficié de formidables animateurs qui se sont efforcés de rendre concrets et opérationnels les débats sur le rôle de la police en prévention.

Tous les organisateurs ont voulu inscrire ce séminaire dans une perspective de comparaison internationale pour examiner ensemble comment la police intervient pour prévenir et lutter contre la criminalité quotidienne. De nombreux modèles de police existent, modèles théoriques, mais aussi expériences de terrain ; dans certains cas, plutôt rares, ils ont été évalués ; souvent, ils ont constitué une source d'inspiration pour les gouvernements et les dirigeants des services. Notre objectif au travers ce séminaire n'est pas de prôner la reproduction à l'identique de ces expériences, mais de susciter la réflexion et de donner des points de repères sur les réformes de police qui ont été réalisées dans le monde.

Les travaux du séminaire ont été très constructifs grâce, me semble-t-il, à la méthode de travail adoptée qui nous a permis de lier les analyses et exposés théoriques ou généraux avec des exemples pratiques appuyés sur des visites et rencontres avec les professionnels de terrain.

La conclusion principale que je retire de ce séminaire est qu'**inscrire la prévention dans les missions de la police marque la volonté de construire une police démocratique.**

Séminaire professionnel, Le Cap, 17 et 18 mai 2007
Professional Seminar, Cape Town, May 17 & 18, 2007

Conclusions du séminaire

Pourquoi ?

1. **Intégrer la prévention, c'est reconnaître la complexité des causes de la délinquance.** La criminalité ne repose pas sur la seule capacité rationnelle de décision d'un individu qu'il suffirait de punir pour le dissuader de mal agir. Elle résulte d'une grande variété de facteurs, économiques et sociaux, de facteurs familiaux et d'environnement éducatif, de facteurs personnels et psychologiques, ou encore de facteurs plus politiques et « sociétaux ». Sur ce continent, l'impact de la pauvreté, mais surtout des inégalités, les conflits internes, ou encore le développement rapide de l'urbanisation constituent un contexte qui doit être pris en compte dans l'appréhension de la prévention. Reconnaître cette pluralité de causes et admettre leur interdépendance constitue la marque d'une société pluraliste, à l'opposé d'une conception autoritaire et unique.

Cette complexité des causes rend parfois difficile la « lecture » de la criminalité et de nombreux débats ont porté sur la mesure du crime et du sentiment de sécurité. On a souligné que les taux de criminalité augmentaient en raison de l'amélioration de la confiance portée aux services de police, que les autres sources d'appréciation telles les enquêtes de victimisation étaient encore insuffisantes ou trop onéreuses ou encore que de très nombreuses données n'étaient pas fiables. Le séminaire a conclu au fort besoin d'outils, si ce n'est sophistiqués, du moins fiables et pérennes, permettant d'apprécier la situation de la criminalité dans la durée.

2. **Intégrer la prévention, c'est ouvrir la police sur la société civile et ses évolutions.** La conception de la criminalité évolue au fil des années, dans tous les pays. La considération du rôle des femmes dans la société a par exemple eu un impact fort sur la législation pénale et sur la répression et la prévention des violences faites aux femmes. L'usage de produits stupéfiants est considéré de façon très variable selon les pays et sa plus ou moins forte criminalisation change avec le temps au sein d'un même État. Les problématiques doivent être resituées dans leur contexte culturel et géographique. Une police impliquée dans une action préventive est sensible à ces évolutions et accepte de s'adapter au gré des changements sociaux. La lutte contre la toxicomanie a ainsi évolué dans certains pays pour tenir plus compte des besoins sanitaires des personnes toxicomanes. L'action de la police s'est adaptée en conséquence pour ne pas gêner les efforts des politiques de réduction des risques, voire pour les accompagner.

Pour autant, le rôle de la police en prévention demeure délicat à définir. Nos débats ont largement montré que les policiers, de même que leurs partenaires locaux, s'interrogent sur la finalité de leur action : doivent-ils arrêter des criminels ou accompagner et soutenir des jeunes à risque quitte à ne pas relever chaque incartade ? La légitimité de la mission préventive est aussi interrogée : le policier est-il bien formé et peut-il être responsable pour apporter un soutien éducatif, voire psychologique ou pour délivrer de l'information médicale (sur les drogues par exemple) ? La réponse à ces questions est

Conclusions du séminaire

à rechercher dans la transformation des modalités d'exercice des missions de la police plus que dans la transposition de missions déjà accomplies par d'autres. Le policier en s'adressant à un jeune en situation de risque peut également jouer un rôle éducatif qui ne se compare pas à celui de l'éducateur.

3. **Intégrer la prévention, c'est promouvoir une police égalitaire.** En raison de la multiplicité des éléments contribuant à la criminalité et de la diversité des acteurs pouvant y répondre, les services de police sont amenés à protéger tous les membres de la communauté. Une police qui se préoccupe de prévention se situe DANS la société et non contre ou aux côtés d'elle. Plusieurs participants ont souligné ainsi que *« si les enfants des rues commettent peut être des crimes, ils sont néanmoins membres de la communauté et doivent être traités comme tels et non comme des ennemis »*.

Le rôle de la police de proximité a été souligné au sens d'une police au service de la population et au contact de la population.

4. **Intégrer la prévention, c'est rendre compte à la population.** L'objectif de l'engagement en prévention vise à œuvrer pour le bien de la communauté et non seulement en application des directives reçues par sa hiérarchie. Dans la pratique, c'est souvent au travers de la participation aux instances partenariales que se développent des procédures plus transparentes et responsables. La police rend des comptes à l'ensemble de la communauté et non au seul gouvernement. Le travail en partenariat avec des organisations non policières conduit à une plus grande transparence sur les méthodes et moyens de la police.

En conclusion, les travaux du séminaire ont souligné combien les situations entre pays pouvaient être différentes en termes de niveaux de criminalité et aussi de niveaux de ressources disponibles pour y faire face. Pour autant, les échanges d'expériences ont été appréciés car ils permettent de nourrir la créativité des intervenants et des décideurs.

Liste des participants

List of Participants

Liste des participants

Noms et initiales	Organisation
M. Alexander	Angolan Police
C. Andersson	United Nations Habitat
L. Artz	University of Cape Town
GP. Asaneng	South African Police Service North West
MA. Barkhuizen	South African Police Service
L. Barnes	South African Police Service Western Cape
W. Basson	Dept of Community Safety
L. Basuti	Botswana Police Service
FAJ. Bates	South African Police Service Div Training
VP. Beaton	South African Police Service
OJ. Binke	Prefecture Police Gagnoa (RCI)
J. Bongani	Metropolitan Police Cape Town
D. Cauchy	International Centre for the Prevention of Crime
D. Chetty	South African Police Service
SNJ. Dhladhla	Ekurhuleni Metropolitan Police
A. Diop	Commissariat Central de Dakar(Senegalese)
A. Domingo	eThekwin Municipality - Safety Advisor
C.Domingo-Swarts	Council for Scientific and Industrial Research
J. Dube	International Action Network on Small Arms- Panelmember
R. Dury	International Centre for the Prevention of Crime Speaker
J. Dykes	South African Police Service Division Training

Séminaire professionnel, Le Cap, 17 et 18 mai 2007
Professional Seminar, Cape Town, May 17 & 18, 2007

Liste des participants

T. Dyule	Gun Free South Africa
JJ. Esau	Gun Free SA
H. Esterhuizen	Community Police Forum
S. Fisher	S M A R T
C. Frank	Resources Aimed at the Prevention of Child Abuse and Neglect.
C. Gapara	Zimbabwe Police
G. Gassule	Angola
CK. Geldenhuys	South African Police Service Northern Cape
AV. Gimbe	Comande Police Angola
M. Hendricks	Community Police Forum Cape Town
CI. Hentschel	University of Leipzig
B. Holtmann	Council for Scientific and Industrial Research
KE. Huseby	Norwegian Police Directorate
A. Isaacs	Community Police Forum
P. Jacobs	South African Police Service - Western Cape
P. Joubert	European Commission: Delegation
I. Khumalo	Dept of Comm Safety and Liaison- KZN
A. Kirsten	Indep. Researcher
H. Kishor	South African Police Service
F. Kiyaga	Uganda Police
AH. Lamoer	South African Police Service - H Q
D. Lesai	Houtbay South African Police Service
E. Letoane	Lesotho Police

Liste des participants

MB. Luthala	Congo
D. Lewis	Speaker United Nations Habitat
MJ. Mabunda	Tshwane Metrom Police
TM. Malaza	Durban Metro Police
A. Mondlane	Mozambique
TA. Mashigo	South African Police Service Free State
SL. Mashiyane	South African Police Service Mpumalanga
P. Mathabatha	Metropolitan Police Cape Town
R. Matzopoulos	MRC (University of Cape Town - SA Expert)
P. Mbecke	Council for Scientific and Industrial Research
JW. Mbogo	Saferworld
M(PC) Mbombo	South African Police Service - Northern Cape
KE. Mbongwe	Dept of Comm Safety and Liaison - KZN
RN. Mdluli	Provincial Head Office - Gauteng
SC. Mfazi	South African Police Service - Western Cape
M. Mfeketho	Metropolitan Police Cape Town
S. Michelin	French Embassy
M. Mncadi	South African Police Service - HQ
KN. Modishana	South African Police Service
PI. Mokhine	Tshwane Metro Police
AR. Mondlane	Acipol Police Academy Mozambique
M. Mputhi	Community Police Forum National
G. Mzolo	Ekurhuleni Metro Police
D. Naicker	South African Police Service Organized Crime: Narcotic
PP. Ndzimela	South African Police Service
P. Nel	South African Police Service - KZN
A. Nelumbu	Namibian Police
T. Nomfazi	South African Police Service

Séminaire professionnel, Le Cap, 17 et 18 mai 2007
Professional Seminar, Cape Town, May 17 & 18, 2007

Liste des participants

M. Noqayi	South African Police Service
D. Ntsezo	South African Police Service Nyanga
I. Nxumalo	Safety & Security KwaZulu-Natal
EB. Nzama	Durban Metropolitan Police
J. Odwe	Uganda Police
PM. Oliphant	South African Police Service
D. Oosthuizen	Comm Safety
M (PC) Petros	South African Police Service- Western Cape
S. Pienaar	South African Police Service
A. Pienaar	FCS SAPS Head Office
CS. Potgieter	SAPS Division Training
D. Ramjoomia	Social Development Central City Improvement District
J. Rauch	Independent consultant
X. Rochereau	French Embassy Senegal
L. Rossouw	South African Police Service - HQ
LL. Rowland	Gun Free SA
V. Sagant	International Centre for the Prevention of Crime
G. Sethagu	Johannesburg metropolitan police department
M. Shaw	International Centre for the Prevention of Crime
BJ. Sibisi	Prov Comm Police Broad
B. Simelane	DOCS
L. Skoti	H.A.D.A.G.
D. Smit	Houtbay South African Police Service

Liste des participants

D. Smythe	University of Cape Town
JR. Strydom	Asst Comm South African Police Service - Western Cape
D. Tembe	Johannesburg Metropolitan Police
A. Traut	South African Police Service Communications
E. van der Spuy	University of Cape Town
C. Venter	Gun Free SA
G. Wasser	Western Cape Anti Crime Forum
I. Woodman	Snr Supt South African Police Service - HQ
M. Xaba	eThekwin Municipality
R. Young	Metropolitan Police Swatland
SDB. Yague	French Embassy Senegal

Album de photographies

Photo Album

ALBUM DE PHOTOS



Barbara Holtmann, gestionnaire principale, CSIR et vice-présidente, CIPC, et **Arno Lamoer**, commissaire, Service de police d'Afrique du Sud.



Dan Lewis, Chef de la section Désastres, post-conflit et sûreté, ONU-Habitat, et **Valérie Sagant**, Directrice générale, CIPC.



Musiciens et danseurs.



Mzwandile Petros, Commissaire de police principal, Cap occidental



Margaret Shaw, directrice de l'analyse et de l'échange, CIPC



Susan Pienaar, commissaire adjoint, Service de police d'Afrique du Sud



Participants au Séminaire

ALBUM DE PHOTOS



Visite de terrain, atelier sur les crimes sexuels.



Officiers de police sud-africains.



Raymonde Dury, présidente du Conseil d'administration, CIPC



Visite de terrain.



Visite de terrain, atelier sur les armes à feu et les gangs.



Cecilia Andersson, experte en sécurité urbaine, ONU-Habitat



Visite de terrain, atelier sur les armes à feu et les gangs.

Études *Studies*

Ces études ont été réalisées à la demande du CIPC. Elles vous sont présentées dans leur langue originale.

These studies have been written on behalf of the ICPC. They appear in their original language.



CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

Étude sur les polices
en Afrique subsaharienne francophone:
structures et missions
au regard de la prévention de la criminalité

Yann-Cédric QUERO
Montréal

Février 2008

Sommaire

Sommaire.....	2
Introduction générale	10
Genèse et réalisation de l'étude	10
Contexte général de l'étude.....	10
Le champ de l'étude	10
Les limites de l'étude	10
Contexte particulier en matière de sécurité.....	11
Démocratie et bonne gouvernance	11
La police, garante des droits du citoyen	11
L'omniprésence du modèle français de sécurité	12
La méthodologie mise en œuvre.....	12
Le Burkina Faso.....	13
Contexte.....	13
Approche historique	13
Les royaumes Mossis.....	13
La période coloniale	13
Vers l'indépendance	13
De la Haute-Volta au Burkina-Faso	13
Histoire contemporaine.....	13
Approche internationale, constitutionnelle et administrative ...	13
Le Burkina Faso dans le concert des nations :	13
Approche constitutionnelle	13
Organisation administrative	13
Approche judiciaire	13
L'organisation judiciaire	13
La loi pénale	13
Diagnostic de sécurité.....	13
Éléments de diagnostic.....	13
Statistiques gouvernementales relatives à l'activité criminelle	13
Statistiques gouvernementales relatives à la population pénitentiaire	13

Un territoire partiellement couvert par les forces de sécurité publique.....	13
Les faits criminels : un ouvrage de référence.....	13
Perception des questions de sécurité par la population.....	13
Les initiatives indépendantes	13
L'organisation policière.....	13
La défense civile.....	13
Le Ministère de la sécurité.....	13
Missions, organisation et objectifs du Ministère de la sécurité :.....	13
Priorité à la mise en place d'une police de proximité	13
Formation des policiers municipaux en matière de proximité :.....	13
La mission de maintien de l'ordre :.....	13
Les différents acteurs opérationnels de la sécurité burkinabè...13	13
La police nationale	13
Textes régissant la Police nationale	13
Compétences de la Police nationale :	13
Organisation hiérarchique :	13
Effectifs et moyens :	13
La Gendarmerie	13
Compétences de la Gendarmerie.....	13
La police municipale	13
Compétences de la Police municipale :	13
La sécurité privée.....	13
La prévention en matière de sécurité.....	13
La coopération	13
La coopération des États partenaires	13
La coopération française : aide à la Police de Burkina Faso.....	13
La coopération Belge : financement de la formation des policiers de proximité	13
Les organisations internationales.....	13
Le PNUD	13
Programmes	13
Le développement d'une police de proximité : le projet PROPOLICE.	13
ONU Habitat	13
Les organisations non gouvernementales.....	13
Le Burundi	13

Contexte.....	13
Approche historique	13
Formation du Burundi.....	13
Période coloniale	13
Histoire contemporaine.....	13
Le Burundi dans la guerre	13
Approche internationale, constitutionnelle et administrative ...	13
Le Burundi dans le concert des nations	13
La constitution burundaise.....	13
Organisation administrative	13
Approche judiciaire	13
Organisation judiciaire	13
L'intervention internationale.....	13
L'intervention de l'ONU	13
Le mandat ONUB	13
Le mandat BINUB :.....	13
Le PNUD	13
ONU-Habitat*.....	13
Les organisations non gouvernementales	13
La coopération des États partenaires	13
La coopération militaire	13
Coopération policière internationale	13
Diagnostic de sécurité.....	13
Eléments de diagnostic.....	13
Le Neuvième rapport du Secrétaire général de l'ONU – Décembre 2006.....	13
Les brèves du BINUB	13
La presse locale et les associations des droits de l'homme :.....	13
Sentiment général face à l'insécurité.....	13
Sentiment particulier à l'égard de la police	13
L'organisation policière.....	13
La Police Nationale du Burundi.....	13
Effectifs	13
Missions	13
La Police de Sécurité Intérieure :	13
La police judiciaire :	13
La police de l'air, des frontières et des étrangers :	13
La police pénitentiaire :	13
Maillage territorial :.....	13

Aspects statutaires :	13
Organisation hiérarchique :	13
Parité :	13
Formation	13
Ecoles :	13
La prévention en matière de sécurité	13
Les dispositifs de prévention liés aux situations post-conflit....	13
Désarmement civil :	13
Actions de déminage	13
Protection de l'enfance guerrière :	13
Casernement de l'armée	13
Les dispositifs de prévention liés à la communauté	13
Réhabilitation du rôle de la femme dans le processus communautaire :	13
Prévention des conflits fonciers :	13
Justice de proximité : création des tribunaux de résidence	13
Participation des jeunes à la cohésion communautaire	13
La coopération	13
Coopération Belge	13
Coopération française	13
Coopération des Pays-Bas :	13
Premiers effets :	13
Le Service National de Renseignement	13
Le Cameroun	13
Contexte	13
Approche historique	13
Chefferies et royaumes	13
Période coloniale	13
Vers l'indépendance	13
Histoire contemporaine.....	13
Approche internationale, constitutionnelle et administrative	13
Le Cameroun dans le concert des nations :	13
La constitution camerounaise	13
Organisation administrative	13
Approche judiciaire	13
Organisation judiciaire	13
La modernisation du système de justice	13
La loi pénale	13

Diagnostic de sécurité.....	13
Éléments de diagnostic.....	13
Perception des questions de sécurité par la population.....	13
Comité National des Droits de l'Homme et des Libertés (CNDHL)	13
L'organisation policière.....	13
Organisation générale	13
La délégation générale de la sûreté nationale.....	13
Officiers et agents de police judiciaire	13
Les unités opérationnelles.....	13
La Gendarmerie camerounaise	13
Origines de la Gendarmerie camerounaise	13
Ecole nationale de gendarmerie	13
La sûreté nationale.....	13
La police nationale camerounaise	13
L'école nationale de police	13
Les Centres d'Instruction et d'Application de la Police : CIAP	13
Police secours :	13
Police municipale	13
Sécurité privée	13
Contexte	13
Cadre légal	13
Les comités de vigilance.....	13
La prévention en matière de sécurité.....	13
La coopération	13
Les États partenaires : la coopération française	13
« Appui à la restructuration et à la restauration du service public de la police »	13
Gendarmerie.....	13
Programme de formation des cadres d'état-major pour la transmission et l'exploitation du renseignement d'ordre public.	13
Les organisations internationales.....	13
L'action du PNUD	13
En marge des ces programmes, le PNUD apporte son assistance à plusieurs initiatives telle que celles en faveur de la lutte contre le SIDA : Alliance des Maires et responsables municipaux contre le VIH/SIDA au Cameroun (AMICAALL).	13
L'action d'ONU Habitat.	13
La Côte d'Ivoire.....	13

Contexte.....	13
Approche historique	13
Les migrations	13
L'exploration portugaise	13
La période coloniale	13
Période contemporaine	13
Approche internationale, constitutionnelle et administrative	13
La Côte d'Ivoire dans le concert des nations :.....	13
La constitution ivoirienne	13
Organisation administrative	13
Approche judiciaire	13
Organisation judiciaire.....	13
La loi pénale	13
Diagnostic de sécurité.....	13
Éléments de diagnostic.....	13
La croissance de l'activité criminelle	13
Les limites du constat.....	13
L'organisation policière.....	13
Organisation générale	13
Le Ministère de la Sécurité	13
Qualité judiciaire des agents	13
Les officiers de police judiciaire	13
Les agents de police judiciaire	13
Unités opérationnelles.....	13
Organigramme et missions de la DGPN	13
La formation des policiers nationaux	13
Déconcentration policière	13
La Gendarmerie nationale	13
La formation gendarmique.....	13
La police municipale	13
La sécurité privée	13
La prévention en matière de sécurité	13
Le PNUD finance cinq programmes locaux de prévention à Treich-ville	13
La prévention de la délinquance juvénile à Abidjan.....	13
Présentation du dispositif.....	13
Evaluation des méthodes de prévention	13

La coopération	13
États partenaires.....	13
Organisations internationales	13
Le PNUD	13
ONU Habitat	13
Les Organisations non gouvernementales	13
Le Mali	13
Contexte.....	13
Approche historique	13
La période impériale	13
La période coloniale	13
Vers l'indépendance :	13
Approche internationale, constitutionnelle et administrative ...	13
Le Mali dans le concert des nations :	13
Approche constitutionnelle	13
Organisation administrative	13
Approche judiciaire	13
Organisation judiciaire.....	13
La loi pénale	13
Diagnostic de sécurité.....	13
Éléments de diagnostic : la situation de Niamakoro	13
L'organisation policière.....	13
Organisation générale	13
Le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL).....	13
Code de conduite des forces armées et de sécurité au Mali.....	13
Les unités opérationnelles.....	13
La Police nationale	13
Hiérarchisation policière	13
La Gendarmerie nationale	13
Organisation de la Gendarmerie	13
L'autorité de police communale	13
La prévention en matière de sécurité	13
La coopération	13

Les États partenaires : une coopération tendant au contrôle des flux de migrants	13
L'assistance matérielle : la coopération espagnole	13
L'appui à la formation : la coopération française	13
Les organisations internationales.....	13
Le PNUD	13
ONU - Habitat :	13
Le Sénégal	13
Contexte.....	13
Approche historique	13
Les royaumes	13
L'arrivée des européens	13
L'accès à l'indépendance	13
Histoire contemporaine.....	13
Approche internationale, constitutionnelle et administrative	13
Le Sénégal dans le concert des nations :	13
La constitution sénégalaise	13
Organisation administrative	13
Approche judiciaire	13
L'organisation judiciaire	13
La loi pénale	13
Diagnostic de sécurité.....	13
Éléments de diagnostic.....	13
La situation générale à Dakar.....	13
Les enfants « talibés ».....	13
L'organisation policière.....	13
Organisation générale	13
Directions centrales de la sécurité	13
Direction générale de la sûreté nationale (DGSN)	13
Haut commandement de la Gendarmerie nationale	13
Unités opérationnelles.....	13
Gendarmerie nationale	13
Bilan d'activité 2006.....	13
Formation des gendarmes.....	13
Police municipale	13

La prévention en matière de sécurité	13
Programmes de restructuration foncière	13
Les maisons de justice	13
Programmes de soutien aux jeunes.....	13
Les enfants « talibés ».....	13
La coopération	13
La coopération des États partenaires	13
La coopération allemande	13
La coopération française	13
Les organisations internationales.....	13
Le PNUD au Sénégal	13
ONU - Habitat	13
Les Organisations non gouvernementales	13
La fondation du Roi Baudouin	13
Enfants du monde	13
Enjeux et perspectives	13
Questions de sécurité et fonctionnement des services	13
Effets d'empilement	13
La culture des opérations "coup-de-poing"	13
La corruption, un mal rampant.....	13
Capacité des services et emprise des grands trafiquants	13
L'influence croissante de la sécurité privée	13
La dualité des services de sécurité	13
La coopération internationale.....	13
La coopération internationale bilatérale.....	13
La coopération en matière de police de proximité	13
La coopération internationale multilatérale.....	13
L'information disponible en matière de police, de sécurité quotidienne et de prévention	13
L'évaluation des programmes	13
Conclusion	13
Bibliographie	13
Lexique	13

Introduction générale

Genèse et réalisation de l'étude

Contexte général de l'étude

En mai 2007, le Centre International pour la Prévention de la Criminalité (CIPC) a organisé en collaboration avec le *South African Police Service* (SAPS) un séminaire professionnel destiné aux responsables de la prévention de la délinquance et aux services de police des pays d'Afrique subsaharienne, visant à inscrire la police de proximité dans une approche plus large de prévention de la délinquance. En novembre 2007, le CIPC a organisé son colloque sur le thème du rôle de la police en prévention, et produira au premier semestre 2008 un recueil de pratiques inspirantes, ainsi qu'un rapport sur les tendances internationales en matière de prévention de la criminalité et de sécurité quotidienne dans le monde.

C'est dans cette démarche que s'inscrit cette étude qui tente de dresser un bref état des lieux des services de police de pays d'Afrique subsaharienne en ce qui concerne leur implication dans la prévention de la criminalité. Yann-Cédric Quero, doctorant en criminologie à l'Université de Montréal, avec la collaboration de Benoît Dupont, criminologue au Centre International de Criminologie Comparée (CICC) analyse la situation de six pays francophones que sont : le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal. Il décrit les principales caractéristiques de l'organisation générale des fonctions de police dans ces pays (police administrative, judiciaire, de renseignement et de prévention), en termes d'objectifs et de missions qui leur sont assignés, aux différents échelons territoriaux.

Il souligne également le rôle de ces services de police en matière de prévention de la criminalité, par le biais des relations et interactions qu'ils entretiennent avec les habitants.

Le champ de l'étude

L'étude s'intéresse pays par pays, à la situation générale et plus spécifiquement sécuritaire du moment. Elle tente d'apporter des éléments de diagnostic de sécurité permettant de mieux percevoir les préoccupations locales en matière de délinquance, ainsi que les relations que les populations entretiennent avec leurs forces de l'ordre. L'accent est volontairement mis sur les aspects de délinquance de proximité. Elle s'attarde sur le fonctionnement de tous les services intervenant dans le champ de la sécurité locale, s'attachant à présenter plus spécifiquement les initiatives tendant à la mise en place de police de proximité. Les programmes de prévention disponibles et significatifs sont exposés et le rôle des forces de l'ordre explicité. Enfin les démarches entreprises au titre de la coopération par les États partenaires, les organisations internationales ou les Organisations Non Gouvernementales (ONG) sont présentées.

Les limites de l'étude

Afin de se focaliser sur les thématiques présentées, les travaux ont dû exclure des thématiques jugées périphériques bien qu'extrêmement influentes sur les questions globales de sécurité.

Ainsi l'étude ne traite à aucun moment du développement économique des régions concernées et des conditions de vie, ou de survie, des populations. Or, il est essentiel de rappeler que la

sécurité est un élément fondamental du développement durable. Il ne saurait y avoir de prospérité sans sécurité. La précarisation des personnes et des biens induite par l'activité criminelle influe considérablement sur la liberté d'agir des individus et par voie de conséquence sur le développement d'une économie pérenne.

L'étude élude les conditions sanitaires dans lesquelles vivent les populations, dont l'épidémie de SIDA / VIH contre laquelle la mobilisation est prioritaire. La situation alarmante en matière de santé a un effet direct en matière de sécurité. D'une part elle précarise les populations et les dé-sociabilise en rendant plus vulnérables aux risques de victimisation et/ou au passage à l'acte. D'autre part, parce que l'ampleur de la catastrophe sanitaire et l'urgence de la prise en compte sont telles, qu'elles accaparent légitimement l'aide internationale en matière de programmes de prévention.

L'étude a pris le parti de ne pas investiguer la question de la corruption même s'il ne fait nul doute que certaines formes de corruption existent et peuvent avoir un effet sur les questions de sécurité, tant au plan local que national. L'objet de cette étude résidant dans l'organisation de la police en matière de proximité et l'observation de programmes locaux de prévention, il n'est pas paru illogique de ne pas présenter de commentaires en la matière.

Contexte particulier en matière de sécurité

Sans être des limites, plusieurs remarques d'ordre général s'imposent comme étant des points de contextes spécifiques à la région en matière de sécurité.

Démocratie et bonne gouvernance

Ces dernières décennies, les pays évoqués se sont efforcés d'avancer sur le chemin de la stabilisation démocratique et de la bonne gouvernance. L'avancée démocratique agit directement sur les questions de sécurité des populations et plus encore sur le degré de confiance que ces populations portent à leurs forces de police. En effet, dans les conflits, les forces de police, soit pas le biais d'un recrutement communautaire, soit par fidélité économique, se retrouvent trop souvent devenir les bras armés de ceux qui se déchirent le pouvoir politique. Auteurs d'opérations arbitraires voire d'exactions, les forces en armes s'attirent alors la crainte des populations qu'elles sont sensées protéger. La situation au Burundi est à cet égard significative.

La crise en Côte d'Ivoire a été sans conteste un événement considérable pour tout l'équilibre de la région. La question sécuritaire est venue s'entrechoquer avec l'urgence du rétablissement de la paix civile. Au-delà de la Côte d'Ivoire, c'est toute la région qui, en matière de sécurité en subit l'impact. Il est alors essentiel de prendre en considération ces éléments dans la description des positionnements policiers.

La police, garante des droits du citoyen

Hors de toute notion de conflit, la question du respect des droits de l'homme en matière d'action policière reste un sujet prégnant. Les méthodes traditionnellement utilisées en maintien de l'ordre par exemple ont motivé la création d'écoles, à l'initiative de la France en particulier, destinées à former les agents à concilier ordre public et respect des droits fondamentaux. L'arbitraire et les violences policières demeurent des préoccupations hebdomadaires dans plusieurs

de ces pays.

L'omniprésence du modèle français de sécurité

Aujourd'hui encore les institutions policières, dans leur existence et dans leur fonctionnement, restent une copie de l'organisation sécuritaire française. C'est pourquoi, le plus souvent une police nationale et une gendarmerie nationale se partagent le territoire. La première, attachée au ministère de l'intérieur porte tantôt le nom de Police nationale, tantôt celui de Sûreté nationale, à la mode de ce qui existait en France jusqu'à la seconde guerre mondiale. La Police urbaine, de statut civil, dispose de ses propres écoles et de sa propre hiérarchie. Quant aux gendarmes, militaires placés sous l'autorité du ministère aux armées, ils officient en milieu rural et périurbain.

L'omniprésence des Organisations Non Gouvernementales

Les ONG sont omniprésentes sur le terrain et dans quasiment tous les domaines. Ainsi, sont-elles nombreuses à intervenir dans le champ de la sécurité locale. Elles y interviennent directement lorsqu'elles œuvrent à la mise en place de programmes de prévention à forte incidence sécuritaire (prise en charge d'enfants et adolescents livrés à eux-mêmes, soutien aux femmes violentées ou aux prostituées, etc.) Mais c'est le plus souvent indirectement que les ONG participent à la réduction de la violence et au rétablissement d'un sentiment de sécurité. Ainsi, les actions visant à lutter en faveur du développement économique, sanitaire et social, etc. ont un effet ricochet indéniable sur la sécurité locale en participant à la stabilité de la population et à la création de perspectives. Cependant, les ONG sont extrêmement nombreuses sur le terrain, le plus souvent de très petite taille et constituent autant d'initiatives quasi-confidentielles. Sans minimiser l'impact qu'elles ont en matière de sécurité, leur recensement et leurs effets en matière de sécurité représente en soi un travail de recherche approfondi.

La méthodologie mise en œuvre

Ce travail n'a pas la prétention d'être une photographie de l'existant, mais la collation du disponible. Les sources, souvent inexistantes, toujours parcellaires, rarement actualisées et jamais recensées, sont issues de recherches menées dans autant de directions possibles, attendu que ni le temps, ni le budget dégagé pour la mission ne permettaient de se rendre sur place.

Trois pistes ont été explorées :

- Les centres de recherche et de formation, en Côte d'Ivoire (UFR de criminologie d'Abidjan), au Québec (Centre International de Criminologie Comparée – Université de Montréal) et en France (Institut National des Hautes Etudes de Sécurité, Centre de Recherche sur la Police – Toulouse 1) ;
- Internet, par l'exploitation des sites officiels, des travaux universitaires disponibles en ligne, des organisations internationales, des actes de colloques, de la presse Internet locale ;
- Le réseau des partenaires présents sur place et généré à l'occasion de ces travaux.

L'étude s'étant étalée de début septembre à fin octobre 2007, les liens vers les sites Internet

ne sont fiables que pour la période et ne sauraient être garantis sur le long terme. Ce travail n'est donc pas un travail exhaustif et nécessite non seulement d'être complété, amendé et affiné, mais mériterait également dans le cadre de déplacements in situ, d'être considérablement développé.

Le Burkina Faso

Le Burkina Faso vit dans la stabilité politique depuis près de vingt ans. Si le pays connaît encore de grandes difficultés économiques, il apparaît comme une entité stable au moment où la Côte d'Ivoire, référence régionale en matière de développement, peine à sortir d'un conflit interne. Le Faso a développé une organisation originale dans la région en matière de sécurité, en lien avec son histoire révolutionnaire. Aujourd'hui, le « pays des hommes intègres », s'est fixé comme objectif la mise en place d'une police de proximité en mesure de satisfaire les attentes de la population et de mieux répondre à ses problèmes.

Contexte

Le Burkina Faso est un pays de 13.200.000 habitants, recouvrant 274.000 km². Le pays est plat et peu élevé. Avec une altitude moyenne de 400 mètres, la moitié du pays se situe entre 250 et 350 mètres d'altitude, tandis que le plus haut sommet atteint 750 mètres. Le Faso est formé de deux paysages distincts : la pénéplaine qui s'étire sur les trois-quarts du pays et parsemée de collines qui ont résisté à l'érosion, puis le massif gréseux qui s'étend au Sud-ouest du territoire et qui accidenté est réputé pour ses brusques déclivités.



Le Burkina Faso jouit d'un climat tropical qui divise l'année en deux saisons : celle des pluies de mai – juin à septembre et celle sèche, le reste de l'année. Bien que peu arrosé, le Burkina Faso dispose d'un système hydrologique abondant, organisé autour de trois bassins : la Volta, la Comoé et le Niger. La plupart des rivières s'écoulant pendant la saison des pluies, la partie Nord du pays se trouve cependant en déficit hydrique à la saison sèche.

Ainsi, 39% de la population n'a pas accès à un point d'eau permanent et potable.

L'agriculture représente 90% de la production économique du pays et occupe 80% de la population active. Il s'agit pour l'essentiel d'élevage et de la culture du sorgho, du mil, de maïs, d'arachides et de riz. Le pays qui reste le premier producteur de coton d'Afrique (700.000 tonnes en 2006), voit sa richesse fluctuer au gré des cours mondiaux.

Avec un PIB annuel de 18,94 milliards de dollars, le Faso a un taux de croissance de 6,4% par an, soit sensiblement le même taux que celui de l'inflation. 27% de la population n'a pas un dollar pour vivre, tandis que 72% n'en a pas deux. 38% des enfants de cinq ans sont sous-alimentés. Ces éléments expliquent en partie les trois millions de Burkinabés qui vivent en Côte d'Ivoire. 78% de la population reste illettrée.

L'âge moyen est de 16 ans et demi et la population croît chaque année de près de 3%, avec plus de six enfants par femme. L'espérance de vie dépasse à peine 49 ans et la mortalité infantile est de près de 17⁰/₁₀₀.

Le Burkina Faso est positionné en 174^{ème} position (HDI) en matière de développement, devant le Mali.

Approche historique

Bien que l'ouest africain soit peuplé de nomades dès le IXI^{ème} siècle avant notre ère, c'est avec les XI^{ème} et XII^{ème} siècles de notre ère qu'apparaissent les premiers royaumes Mossis : le Gouma, le Mamprousi, le Dagomba, le Yatenga et le royaume de Ouagadougou.

Les royaumes Mossis

Le royaume d'Ouagadougou, devient le plus influent. Aux XIII^{ème} et XIV^{ème} siècles, ces royaumes s'opposent aux peuples de la boucle du Niger. Les royaumes Mossis dotés d'armées puissantes effectuent des razzias régulières sur les territoires Mali et Songhay. Cette puissance militaire permet aux royaumes Mossis de développer leur indépendance. Mais à la fin du XV^{ème} siècle, l'empire Songhay établit sa suprématie sur les boucles du Niger et met un terme aux incursions Mossis¹.

Le territoire Mossi a toujours été composé de plusieurs royaumes, les monarques locaux souhaitant conserver leurs prérogatives. En dépit de ce fractionnement, le peuple Mossi présentait une remarquable cohésion sociale et religieuse ainsi qu'une grande stabilité politique.

Les voies commerciales contournant le pays par le nord et l'est, les Mossis ont peu participé aux échanges transsahariens. L'histoire présente deux effets à cela : d'une part la non implantation de l'Islam et d'autre part, le fait que ces territoires furent plus épargnés par la traite des esclaves que les populations limitrophes.

A la veille de la colonisation française, le centre du territoire est contrôlé par une confédération de trois royaumes Mossis : le Yatenga, le Wogodogo et le Tenkudogo. Le royaume de Gurma s'est édifié à l'est, tandis que l'ouest, dominé depuis le XVIII^{ème} par les souverains Dioulas de Kong, reste disputé par plusieurs royaumes.

La période coloniale

Les français, en compétition avec les britanniques, tentent d'établir leur domination sur les boucles du Niger ce qui leur permettrait d'unir géographiquement leurs colonies de l'est, du sud et de l'ouest. Cela passe par les royaumes Mossis. Le mogho naba, magicien-roi, éconduit les premiers français, Crozat en 1890 et Monteil en 1891. Il en fait de même en 1894 avec le britannique Ferguson. La capitaine Destenave entre à la tête de sa colonne à Ouahigouya en 1895 et signe un traité de protectorat avec le Yatenga. En 1896, l'armée française s'empare d'Ouagadougou.

1 Sur l'histoire du Burkina Faso :

- http://www.culture.gov.bf/Site_Ministere/textes/tourisme/tourisme_histoire.htm

- <http://www.histoire-afrique.org/rubrique14.html>

- Organisation internationale de la francophonie : <http://droit.francophonie.org/df-web/publication.do?publicationId=4259>

D'abord intégré au Haut-Sénégal-Niger, le territoire Mossi devient la colonie indépendante de Haute-Volta en 1919, avec Ouagadougou pour chef lieu, et intègre l'Afrique Occidentale Française. La France développera peu le territoire qui servira de creuset de main d'œuvre, aussi bien pour la culture du coton ivoirien que pour renforcer les rangs des tirailleurs sénégalais. Le territoire connut de nombreuses révoltes et restructurations, le mogho naba restant leader de l'opposition.



Vers l'indépendance

La loi du 4 septembre 1947 reconstitue la colonie de Haute-Volta, fragmentée depuis 1932 entre la Côte d'Ivoire, le Niger et le Mali (alors Soudan). Le mouvement nationaliste naît de cette reconfiguration, s'appuyant sur les souverains déchus, les anciens combattants et la nouvelle élite telle que Ouezzin Coulibaly et Maurice Yaméogo. Le parti démocratique unifié, puis Union démocratique voltaïque, contribue à l'émergence du suffrage universel en 1956 et à la prise d'autonomie de la colonie. La 5^{ème} République accorde l'autonomie complète à la Haute-Volta qui devient indépendante le 5 août 1960. Maurice Yaméogo devient le premier président de la République.

De la Haute-Volta au Burkina-Faso

Suspendant les partis politiques, Maurice Yaméogo met en place un régime totalitaire. En 1966, le lieutenant-colonel Sangoulé Lamizana s'empare du pouvoir, génère une politique économique de rigueur et réinstalle le parlementarisme. En 1980, le colonel Sankara renverse le chef de l'état pour se faire à son tour démettre en 1982, par le commandant Jean-Baptiste Ouedraogo. En 1983, le capitaine Thomas Sankara prend le pouvoir avec quelques collègues. Le 4 août 1984, la Haute-Volta prend le nom de Burkina-Faso : « Pays des hommes intègres ».

Histoire contemporaine

Le pays est alors animé par une politique énergique contre le gaspillage et la corruption. Souhaitant redonner le pouvoir au peuple burkinabais afin d'instaurer une société plus juste et égalitaire, le pays s'organise autour de comités révolutionnaires. Les résistances de la population face à la révolution et les rivalités entre dirigeants aboutissent le 15 octobre 1987 à l'assassinat de Thomas Sankara. Blaise Compaoré³, numéro deux du régime, devient président et engage un processus de « rectification »⁴ de la révolution. Le 2 juin 1991 une nouvelle constitution, de type présidentiel, est adoptée. La démarche de réconciliation nationale de 1992 est un succès et Blaise Compaoré sort vainqueur des élections de 1997.

²http://fr.wikipedia.org/wiki/Burkina_Faso

³<http://www.presidence.bf/>

⁴http://fr.wikipedia.org/wiki/Burkina_Faso#Politique

Seul candidat, il est réélu en 1998. Les élections législatives du 6 mai 2007 ont conforté le Congrès pour la Démocratie et le Progrès, parti au pouvoir. Monsieur Tertius Zongo a été nommé premier ministre le 3 juin 2007, en remplacement de Monsieur Ernest Paramanga Yonli, élu député.

Approche internationale, constitutionnelle et administrative

Le Burkina Faso dans le concert des nations :

Le Burkina Faso est membre de l'ONU depuis le 20 septembre 1960.

Le Burkina Faso est membre de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) depuis le 25 mai 1963, date de la création de l'Organisation.

Le Burkina Faso est également membre des sous-organisations régionales suivantes :

- Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
- Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)
- Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS)
- Liptako-Gourma⁵

Approche constitutionnelle

La Constitution⁶ du 2 juin 1991 fait du Burkina Faso une République présidentielle centralisée. Le président de la république est élu pour 7 ans au suffrage universel à bulletin secret.

Le gouvernement dirigé par le premier ministre assure l'exécutif, tandis que l'Assemblée nationale élue au suffrage direct, et la Chambre des représentants élue au suffrage indirect, assurent la fonction législative. Le pouvoir judiciaire est indépendant.

La Burkina Faso est un état constitutionnellement laïc.

Le Burkina Faso est également doté d'un Médiateur, d'un Conseil économique et social, d'un Conseil supérieur de l'information ainsi que d'une commission national de la décentralisation.

⁵L'Autorité du Liptako-Gourma est une organisation regroupant le [Mali](#), le [Burkina Faso](#) et le [Niger](#). Créée en décembre 1970, elle a comme but de promouvoir et mettre en valeur des ressources minières, énergétiques, hydrauliques et agro-pastorales dans un cadre régional. Source : Wikipédia

⁶La constitution du Faso est disponible sur :

- Le site de la présidence : <http://www.presidence.bf/constitution.php?sid=22>,

- Ou également sur : <http://droit.francophonie.org/df-web/publication.do?publicationId=4245>

La constitution prévoit la supériorité du droit international et l'intégration au droit national des traités et accords internationaux par la loi.

Organisation administrative

La loi du 3 août 1998⁷ décentralise le Burkina Faso en provinces, départements, communes et villages.

Le Burkina Faso est divisé en 13 régions regroupant 45 provinces. Le pays comporte 47 communes dirigées par des maires et 8.228 villages⁸.

Si le français est la langue officielle, de nombreuses langues nationales sont parlées, telles que le moore, le dioula et foulfoulde.

Approche judiciaire

L'organisation judiciaire

Le pouvoir judiciaire est indépendant et obéit au double degré de juridiction. La cour suprême⁹ se présente en cinq formations :

- Les chambres réunies ;
- La Chambre Constitutionnelle ;
- La Chambre Judiciaire ;
- La Chambre Administrative¹⁰ est juge de cassation des décisions rendues en premier et dernier ressort par les Tribunaux administratifs et les juridictions spécialisées ;
- La Chambre des Comptes¹¹ est la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques du Burkina Faso, celle-ci juge les comptes des comptables publics, sanctionne les fautes de gestion et assiste l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

⁷La loi n° 40/98/AN du 3 août 1998 portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso est disponible sur <http://www.primature.gov.bf/burkina/republic/forgadmin.htm>

⁸Un site est réservé à la décentralisation, cartes administratives disponibles : <http://www.inforoute-communale.gov.bf/index.html>

⁹http://www.primature.gov.bf/burkina/republic/acc_cs.htm

¹⁰<http://www.conseil-etat.gov.bf/SiteConseil-Etat/index.jsp>

¹¹<http://www.cour-comptes.gov.bf/>

En 2005, le Burkina Faso, découpé en quatre ressorts judiciaires, comptait sur son territoire¹² :

Degré de juridiction	Juridiction	Répartition	Compétence
2nd degré	Cours d'appel	4	Chambres civile, commerciale, sociale, criminelle, correctionnelle et d'accusation
1 ^{er} degré	Tribunal de grande instance	17	Chambres civile, commerciale et correctionnelle
	Tribunal d'instance	4	Civile et commerciale (affaires inférieure à 1.000.000 FCFA) et contraventionnelle
	Tribunal départemental ou d'arrondissement		Civile et commerciale (affaires inférieures à 100.000 FCFA)
	Tribunal pour enfant	4	Enfance commettante et enfance en danger (moins de 18 ans)
	Tribunal de travail	6	Conflits du travail
	Tribunal administratif	17	Conflits entre administration et administrés

Au 1^{er} janvier 2006, le ministère de la justice disposait de 217 magistrats (soit 1,64 magistrat pour 100.000 habitants) et 199 auxiliaires de justice (greffiers en chef, greffiers et secrétaires de greffe).

La loi pénale

Un code pénal écrit semble disponible.

La peine de mort est intégrée à l'arsenal répressif burkinabè et reste notamment encourue pour assassinat et trahison. Cependant, le Burkina Faso est considéré par Amnesty International comme un pays abolitionniste de fait, la dernière exécution datant en effet de 1988¹³.

¹²Cf. Annexe 1 et loi du 17 mai 1993, portant organisation judiciaire. Disponible sur : <http://www.justice.gov.bf/SiteJustice/textes/loi-010-93.pdf>

¹³<http://web.amnesty.org/library/Index/FRAACT500122007?open&of=FRA-392>

Le droit burkinabè est librement disponible sur Internet.¹⁴

Diagnostic de sécurité

Peu de données officielles sont disponibles en matière de sécurité. L'institut national de la démographie et de la statistique délivre cependant épisodiquement des informations chiffrées.

Éléments de diagnostic

Statistiques gouvernementales relatives à l'activité criminelle

Les seules statistiques gouvernementales disponibles en matière de criminalité, sont issues de l'annuaire statistique réalisé par l'INSD pour l'année 1999.

Cette statistique présente plusieurs limites :

- Les chiffres n'ont pas été actualisés depuis 1999 ;
- Ces chiffres sont ceux transmis par le seul tribunal de la capitale. Ils ne sauraient être représentatifs de l'ensemble du territoire et plus particulièrement des zones rurales ;
- Les chiffres n'indiquent pas toujours le statut au titre duquel les personnes y figurent (interpellé, prévenu, jugé, condamné, etc.).

Cette statistique traduit davantage l'activité judiciaire sur la période, que l'activité délinquante sur le ressort. Ainsi cette répartition par tranche d'âge de jeunes gens, enregistrés, mais sans savoir à quel titre, par le palais de justice d'Ouagadougou.

Année	Tranche d'âge ¹⁵	Total		
	11 – 14 ans	15 – 19 ans	Age inconnu	
1994	7	70	1	78
1995	0	76	5	81
1996	4	54	2	60
1997	1	48	4	53
1998	5	38	8	51

¹⁴<http://www.legiburkina.bf/>

¹⁵Rapport INSD 1999, p.93

Ou encore cette répartition des délinquants par nature d'inculpations.

Cause d'inculpation	Années ¹⁶			
	1995	1996	1997	1998
Vol	63	49	45	36
Recel et vol	2	6	1	2
Tentative de vol	1	0	1	0
Complicité de vol	0	0	1	3
Coups, blessures et violences	1	0	0	1
Vente, détention et usage de stupéfiants	0	3	0	1
Abus de confiance	2	0	1	2
Escroquerie	7	0	0	0
Autres	5	2	4	6
Non déclaré	0	0	0	0
Total	81	60	53	51

¹⁶Rapport INSD 1999, p.93

Statistiques gouvernementales relatives à la population pénitentiaire

Parmi ses statistiques structurelles, l'INSD présente une synthèse de la population carcérale au 1^{er} janvier 2006 en deux tableaux, dont celui relatif à « l'évolution des entrées dans les établissements pénitentiaires », annexé.

Évolution des effectifs des détenus par maison d'arrêt et de correction au 1er janvier 2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ouagadougou	459	463	799	760	536	745	824	904	771	845	1 026
Bobo-Dioulasso	411	354	341	361	335	327	479	391	431	479	521
Koudougou	nd	173	164	186	170	22	23	4	138	161	192
Ouahigouya	200	209	206	165	175	198	188	213	148	144	104
Dédougou	123	98	131	153	137	198	211	176	207	242	207
Kaya	nd	141	146	117	149	170	188	158	124	183	203
Dori	73	90	100	104	93	96	96	78	83	78	59
Gaoua	88	145	139	71	71	108	189	179	179	182	197
Fada N'Gourma	151	134	93	nd	138	112	169	173	136	195	143
Tenkodogo	148	154	159	122	165	227	152	218	167	207	236
Ensemble	1 653	1 961	2 278	2 039	1 969	2 203	2 519	2 494	2 384	2 716	2 888

Source : Direction de l'Administration
Pénitentiaire et de la Réinsertion
Sociale / Ministère de la Justice

L'administration pénitentiaire semble publier les chiffres de la population carcérale avec une certaine transparence. avec laquelle la direction de est remarquable. Bien que cette statistique nous prive des causes d'incarcération, elle présente cependant deux informations :

- Le taux d'incarcération est de près de 1 détenu / 5.000 habitants ;
- La croissance de la population carcérale est de +124 détenus / an, sur dix ans.

Ces chiffres pourraient prendre un sens plus pertinent s'il était possible de les comparer dans le temps ainsi que de les comparer par rapport à d'autres régions d'Afrique de l'Ouest, ce que

nous ne sommes pas en mesure de présenter.

Un territoire partiellement couvert par les forces de sécurité publique

Les services français de coopération estiment que 3,8 millions de Burkinabè, soit 31 % de la population, ne disposent pas d'une couverture sécuritaire (police ou gendarmerie)¹⁷.

Le 12 mai 2006, à l'occasion d'une séance de questions d'actualité¹⁸, le ministre en charge de la sécurité a indiqué que pour renforcer la présence des agents sur l'ensemble du territoire, le gouvernement avait autorisé sur une période de cinq ans (2005-2009) le recrutement de 700 policiers et de 400 gendarmes par an.

Les faits criminels : un ouvrage de référence

Monsieur Albert Dé Millogo, alors président de la Chambre criminelle de la Cour de cassation a publié un ouvrage reprenant « Les incriminations fondamentales répréhensibles au Burkina Faso ». Cet ouvrage de présentation de la loi et de la doctrine pénale Burkinabè semble être devenu l'ouvrage de référence. Articulé en cinq parties, la première traite des délits contre la propriété et les biens, la deuxième contre les personnes, les trois dernières sont propres à la procédure pénale. Nous n'avons pas trouvé la possibilité de nous faire parvenir l'ouvrage.

Perception des questions de sécurité par la population

Les initiatives indépendantes

Le 18 juillet 2007, la presse rapportait¹⁹ que la commune de Mané, commune rurale de la région de Sanmatenga située au centre-nord du pays, avait développé de sa propre initiative, sa police locale.

Né de la méfiance entre la police nationale et les habitants, un « Comité de lutte contre le vol », composé d'habitants a ainsi vu le jour. Six villages seraient couverts par le comité communément appelé « police de proximité », moyennant cotisation.

L'origine de ce comité réside dans l'accusation faite à la police nationale, par les villageois, de ne pas lutter efficacement contre le vol. Ce que les habitants expliquent par les accointances entre agents de police et voleurs. Le comité prétend avoir mis à disposition de la gendarmerie voisine (laquelle n'a pas compétence sur le territoire de Mané) plusieurs dizaines d'auteurs. Côté police nationale, l'illégalité de ce comité de fait ne fait aucun doute et l'intrusion jugée concurrentielle de la gendarmerie crée des tensions supplémentaires. Alors que la police est intervenue pour libérer un présumé voleur détenu par le comité, l'affaire est portée entre les mains du préfet.

Ces comités d'autodéfense sont rependus dès lors que la population juge la police pas suffisamment présente ou suffisamment efficace. Ils sont d'autant plus révélateurs des relations entre force de l'ordre et police qu'ils créent des tensions entre les habitants et

¹⁷http://www.ambafrance-bf.org/article.php?id_article=590&var_recherche=voiture+police+juin+2006

¹⁸http://www.hebdo.bf/actualite2/hebdo370/politique_questions370.htm

¹⁹Article disponible sur, <http://fr.allafrica.com/stories/200707180477.html>

les agents de police. L'inefficacité policière est très souvent associée à la corruption de ses membres par les voleurs.

Les comités d'autodéfense sont souvent composés de jeunes du quartier armés d'armes blanches et aux actions peu contrôlables.

Le PNUD veille à la sécurité de ses agents

Dans son numéro de janvier 2007, le bulletin de liaison du PNUD-Burkina rappelait à ses agents quelques « astuces » en matière de sécurité reposant sur la pratique de l'autodéfense et le port d'arme²⁰.

ASTUCES DE SECURITE : Autodéfense et port d'armes

Techniques d'autodéfense

La pratique de l'autodéfense exige un apprentissage et un entraînement régulier. C'est une décision qui appartient à chaque fonctionnaire. Les techniques d'autodéfense donnent confiance à celui qui les pratique et ne risquent pas de se retourner contre lui ; elles sont légales et ne posent pas de problème d'accessibilité

Armes improvisées

N'importe quel objet peut servir d'arme improvisée, et aucun apprentissage n'est nécessaire

Bombes anti-agression

Il convient de respecter la législation locale relative à l'utilisation des bombes anti-agression. Si vous faites l'acquisition d'une bombe, veillez à en connaître le fonctionnement, entraînez-vous à l'utiliser. Sachez qu'une

bombe n'est pas toujours accessible en cas de besoin.

Armes à feu

L'ONU interdit le port d'armes, sauf dans le cas du personnel dont les fonctions l'exigent. Les fonctionnaires qui décident de conserver une arme à leur domicile doivent se conformer à la législation en vigueur dans leur lieu d'affectation. L'utilisation d'une arme à feu exige un entraînement régulier. En cas de besoin, on n'est pas toujours en mesure de sortir son arme. Les armes doivent être entretenues et conservées dans un endroit approprié pour éviter les incidents. Le port d'armes peut donner l'illusion de la sécurité et peut se retourner contre la victime de l'agression.

Il convient de souligner que les utilisateurs de bombes anti-agression et d'armes à feu s'exposent à des poursuites au civil et au pénal, même s'ils invoquent la légitime défense.

²⁰Ce numéro est disponible sur http://www.pnud.bf/DOCS/pk/pk_048.pdf

L'organisation policière

En matière de sécurité, la loi burkinabè distingue les forces civiles des forces militaires.

La sécurité intérieure est assurée par la défense civile qui recouvre aussi bien la régulation des forces de sécurité publiques que privées. Les forces de sécurité publiques comprennent les différents corps de police, celui des pompiers ainsi que la gendarmerie dont le statut se trouve de fait mi-civil et mi-militaire.

La défense civile

La sécurité intérieure relève de la défense civile et comprend²¹:

- Les forces de sécurité intérieure ;
- L'ensemble des forces de police ;
- La Gendarmerie ;
- Les sapeurs pompiers ;
- Les corps paramilitaires qui interviennent dans le domaine de la sécurité intérieure de manière permanente.

Toutefois, les autres forces militaires peuvent être requises à titre exceptionnel et ponctuel pour des missions de sécurité intérieure.

La sécurité intérieure a pour missions :

- La définition et la mise en œuvre de la police de proximité ;
- Le maintien de l'ordre ;
- La définition des compétences territoriales et des missions des acteurs ;
- Le renforcement de l'efficacité et de l'efficience des forces de sécurité intérieure ;
- La promotion de la coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme ;
- La protection civile et la prévention de l'insécurité.

C'est au Ministère de la sécurité qu'échoit la responsabilité de la défense civile.

Le Ministère de la sécurité

Missions, organisation et objectifs du Ministère de la sécurité :

Le ministère de la sécurité a la charge de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité²². Ces missions sont :

- Assurer la protection permanente des personnes et des biens sur le territoire national ;
- Veiller à la sûreté des institutions de l'Etat ;
- Veiller au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public.

²¹Art. 2 de la loi 032-2003/AN du 14 mai 2003, relative à la sécurité intérieure. Disponible sur : http://www.legiburkina.bf/jo/jo2003/no_31/Loi_AN_2003_00032.htm

Site officiel de l'ONI : <http://www.oni-bf.com/>

²²Plaquette de présentation du ministère de la sécurité : <http://www.burkinaphonebook.com/gouvernement/ministere-de-la-securite/ministere-de-la-securite-209397.html>

Le ministère tient ses missions de l'article 2 de la constitution burkinabè ainsi que par la loi du 14 mai 2003.

Cette loi fait une part importante à la police de proximité, ainsi qu'à la prévention de l'insécurité.

Le ministère de la sécurité est divisé en plusieurs directions opérationnelles :

- Office national d'identification²³ ;
- Direction générale de la police nationale ;
- Direction de l'Ecole de police nationale ;
- Comité national de lutte contre la drogue.

Les objectifs à court terme du ministère sont :

- Améliorer la couverture sécuritaire nationale ;
- Réduire le rayon d'action moyen des services de sécurité ;
- Améliorer la capacité opérationnelle des services ;
- Etablir des partenariats entre services de sécurité et population.

La politique de sécurité publique est explicitée dans la loi du 14 mai 2003, relative à l'organisation de la sécurité intérieure. Ces orientations stratégiques reposent considérablement sur la police de proximité (articles 7 à 10) et le maintien de l'ordre (articles 11 à 15).

Priorité à la mise en place d'une police de proximité

Pour atteindre ses objectifs, le gouvernement a élaboré un « Plan d'action de mise en œuvre de la police de proximité ».



24

Selon l'article 8 de la loi du 14 mai 2003 : « La police de proximité consiste à intégrer au mandat opérationnel des forces de sécurité intérieure, la participation des communautés dans la gestion de la sécurité et de la criminalité à travers l'identification concertée des problématiques locales de sécurité, la recherche de solution et leur participation. L'objectif de la Police de proximité est d'établir un partenariat entre les services de sécurité et la population afin de résoudre les problèmes de criminalité et de troubles à l'ordre public. »

²³Site officiel de l'ONI : <http://www.oni-bf.com/>

²⁴Plaquette de présentation du Ministère de la sécurité, disponible sur : <http://www.burkinaphonebook.com/gouvernement/ministere-de-la-securite/ministere-de-la-securite-209397.html>

Les 3 fondements de la police de proximité auxquels participent toutes les forces de police sont :

- Le rapprochement des citoyens :
L'usage de la force légitime, mais également, « la non observation des règles de déontologie (...) par certains fonctionnaires » ont contribué à séparer la police de la population. Afin de rapprocher la police de la population, le Gouvernement s'est engagé à :
 - o Améliorer les conditions d'accueil des usages ;
 - o Adopter un uniforme plus convivial ;
 - o Former les agents à la déontologie.
- Le partenariat avec les autres institutions :
Cette démarche doit permettre d'apporter des réponses multidisciplinaires à des problèmes complexes de l'insécurité.
- La résolution des problèmes locaux :
Cette démarche consiste à :
 - o Identifier avec les populations locales les problèmes relatifs à la sécurité ;
 - o Les analyser
 - o En vue de trouver des solutions concertées.

C'est au sein de comités locaux de sécurité que seront évoquées les questions de sécurité locales. La police de proximité, participera à la création et l'animation de ces comités. Le 28 juillet 2005 est inauguré le premier comité local de sécurité à Koupéla, chef-lieu du Kouritenga.

Formation des policiers municipaux en matière de proximité :



Courant juillet – août 2007, en application du programme gouvernemental relatif à la police de proximité, arrêté en 2005, les policiers municipaux de Ouagadougou ont reçu une formation de 6 jours en matière de police de proximité.

Au programme de cette première session de formation : règles de communication comportementales, techniques d'animation des comités locaux de sécurité, étude des causes d'insécurité et apprentissage des stratégies de résolution de problèmes.

Les élus de Ouagadougou attendent de ces agents de proximité, qu'ils sillonnent les différents quartiers de la capitale à l'écoute la population et l'apaise.

La mission de maintien de l'ordre²⁵ :

Le maintien de l'ordre est une mission de police administrative qui a pour but de prévenir les troubles et rétablir l'ordre public lorsque celui-ci est troublé.

Le maintien de l'ordre est assuré par l'autorité civile en temps de paix.

Hormis les états de siège et d'urgence, les forces militaires ne peuvent intervenir qu'exceptionnellement et sur réquisition de l'autorité civile en charge de la sécurité.

Les forces de l'ordre ne sont habilitées à faire usage de leurs armes que :

- Lorsque des violences ou des voies de fait caractérisées graves et généralisées sont exercées contre elles ;
- Lorsqu'elles sont menacées par des individus armés ;
- Lorsqu'elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent, les installations qu'elles protègent, les postes ou les personnes qui leur sont confiés
- Ou enfin si la résistance est telle qu'elle ne puisse être vaincue autrement que par la force des armes.

Les différents acteurs opérationnels de la sécurité burkinabè

Les acteurs de terrain sont, la Police, la Gendarmerie, la Police municipale et les entreprises privées de sécurité. La loi du 14 mai 2003 régit statuts et missions de chacun des acteurs.

La police nationale

Textes régissant la Police nationale

La Police nationale est régie par la loi du 14 mai 2003, relative à la sécurité intérieure ainsi que par plusieurs décrets :

- Décret n°2006-376/PRES/PM/MFPRE/SECU/MFB du 04 août 2006 portant organisation des emplois spécifiques de la Police nationale ;
- Décret n°2006-580/PRES/PM/SECU/MFB du 27 novembre 2006 portant définition des tenues, des galons et des équipements des fonctionnaires de la Police nationale ;
- Décret n° 2006-581²⁶ du 27 novembre 2006 portant règlement de discipline générale des fonctionnaires de la Police nationale ;
- Décret 2007-130/PRES/PM/SECU/MFPRE/MFB du 19 mars 2007 portant organisation des avancements de grades des emplois de la Police nationale.

Compétences de la Police nationale :

La Police nationale est compétente sur l'ensemble du territoire national²⁷.

²⁵Articles 11 à 15 de la loi du 14 mai 2003

²⁶Le décret est disponible sur : <http://www.legiburkina.bf/jo/jo2007/no%5F09/d%E9cret%5Fpm%5F2006%5F00581.htm>

²⁷Article 16 de la loi du 14 mai 2003

La Police nationale assure des missions de police administrative, de police judiciaire et de défense civile. A ce titre, elle est chargée de :

- Veiller à l'observation des mesures réglementaires en matière de sécurité, de salubrité et de sûreté ;
- Assurer le maintien et le rétablissement de l'ordre public ;
- Délivrer des documents administratifs définis par les lois et règlements ;
- Assister les administrations ;
- Assurer la surveillance du territoire, la protection des institutions, des populations et des biens ;
- Exécuter des activités de police judiciaire conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

Organisation hiérarchique :

La police nationale comporte trois emplois. Chaque emploi est divisé fonction qui portent chacune cinq gardes :

- Emplois de conception et de direction
 - o Commissaires de police
- Emplois d'application et d'encadrement
 - o Officiers de police
- Emplois d'exécution
 - o Assistants de police ;
 - o Agents de police.

Effectifs et moyens :

La police nationale serait composée de 50.000 agents et fonctionnerait grâce à un budget de 46 millions de \$ (chiffres 2003)²⁸.

La loi prévoit que les agents de police et les gendarmes agissant de leur propre chef, disposent d'avantages financiers lors de missions spécifiques d'appui des autres administrations ou de perception d'amendes forfaitaires²⁹.

La Gendarmerie

Compétences de la Gendarmerie

La Gendarmerie est compétente sur l'ensemble du territoire national³⁰. Elle est placée sous la direction du ministère aux Armées.

La gendarmerie, outre ses missions militaires de défense nationale et de police militaire,

²⁸Encyclopedia of law enforcement – L. E. Sullivan & M.R. Habersfeld – P. 984 – 985, Agostino von Hassell

²⁹Articles 33 et 34 de la loi du 14 mai 2003

³⁰Article 16 de la loi du 14 mai 2003

assure des missions de police administrative et de police judiciaire. A ce titre, elle est chargée de :

- Veiller à l'observation des mesures réglementaires en matière de sécurité, de salubrité et de sûreté ;
- Assurer le maintien et le rétablissement de l'ordre public ;
- Assister les administrations ;
- Exécuter les activités de police judiciaire conformément aux dispositions du code de procédure pénale et du code de justice militaire ;
- Assurer la défense opérationnelle du territoire

La police municipale

Compétences de la Police municipale³¹ :

Les polices municipales ne sont compétentes que dans le cadre de leur territoire communal³².

La Police municipale veille à l'exécution des mesures relevant du pouvoir de police du maire en matière de sûreté, de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques.

Les compétences de police judiciaire du maire ne peuvent être déléguées au personnel de la Police municipale. En cas de crime ou de délit flagrant, le personnel de la Police municipale est tenu d'appréhender l'auteur et de le conduire devant l'officier de police judiciaire territorialement compétent le plus proche.

Clément OUONGO, Directeur de la police municipale de Ouagadougou présente son service créé à l'occasion de la décentralisation en 1995. Avec près de 400 effectifs déclarés, elle s'intéresse aux 1.400.000 habitants répartis sur 21.950 hectares. Dans les faits les moyens humains et matériels semblent ne guère permettre de couvrir que la moitié de l'agglomération, toujours en extension. Le parc roulant est composé de 4 véhicules 4 roues (dont 2 d'intervention) et de 22 motos en état de fonctionnement (sur 35). Avec ses 4 ordinateurs en état de fonctionnement (sur 5), la PM assure les procédures liées à l'ordre public. Les missions de la police évoluent non seulement avec l'étalement de l'agglomération, mais également en matière de champs de compétence. Ainsi la PM encadre-t-elle le déroulement des marchés, « yaars ». Elle intègre également dans ses préoccupations depuis peu les bonnes mœurs, voire certaines considérations liées à l'urbanisme et l'esthétique environnementale³³.

³¹Décret N° 95-292/PRES/MAT/MEFP/MJ, portant statut particulier des personnels de la police municipale.

³²Article 17 de la loi du 14 mai 2003

³³Aperçu de la Police Municipale de Ouagadougou : Document émis par le secrétariat général de la ville de Ouagadougou

La formation des forces de police et de sécurité

La loi du 14 mai 2003, relative à l'organisation de la sécurité intérieure stipule que « la formation professionnelle est un droit et un devoir pour les personnels de sécurité publique ». Ainsi l'article 28 de la loi prévoit que « nul ne peut exercer un emploi de sécurité s'il n'a préalablement reçu une formation dispensée par une structure de formation reconnue par l'Etat ».

Mais au-delà des seuls agents de sécurité publique, la loi impose également dans son article 31 que « les personnes qui exercent un emploi de sécurité pour le compte d'une société privées de sécurité doivent être titulaires d'une attestation d'aptitude reconnue par le Ministre chargé de la sécurité ».

La sécurité privée

Les sociétés privées³⁴ ne peuvent exercer des activités de sécurité que dans le domaine de la protection des personnes et des biens. Elles ne le font que sur concession de l'Etat et doivent disposer d'une autorisation d'exercice délivré par le Ministère de la sécurité.

Les personnels de ces sociétés doivent disposer d'une habilitation et d'une attestation d'aptitude remise par le même ministère.

La loi prévoit que les agents de sécurité ne peuvent exercer aucune prérogative de puissance publique.

³⁴Articles 23 à 25 de la loi du 1 mai 2003 relative à l'organisation de la sécurité intérieure

La prévention en matière de sécurité

La question de la prévention en matière de sécurité fait partie intégrante de la loi organisant la sécurité burkinabè. L'article 36 préconise qu'une étude d'impact sécuritaire soit préalablement réalisée à tout projet d'aménagement : « Les études préalables à la réalisation des projets d'aménagements et d'implantations d'équipements collectifs qui, par leur importance économique ou démographique, peuvent avoir des incidences sur la sécurité des personnes et des biens doivent comporter une étude permettant d'en évaluer les risques ».

L'article 37 spécifie toute l'importance que les acteurs publics doivent apporter à la question de la prévention dans le domaine particulier de la sécurité routière, sujet constant de préoccupation des gouvernements nationaux et locaux des grandes agglomérations : « Les dispositions relatives à la circulation routière et à la police de la route doivent privilégier la prévention de l'insécurité, l'éducation et la protection des usagers ».

Le 24 octobre 2006 a eu lieu la cérémonie de lancement du projet *City Development Strategy* (CDS) ou Développement de l'Agglomération urbaine de Ouagadougou (DAUO). A cette occasion, l'atelier de réflexion en matière de prévention de proximité a exposé ses analyses et travaux³⁵.

A l'occasion de cet atelier, Claude Meutcheuhé NGOMSI a explicité les principes à respecter, au nombre de cinq, pour la sécurisation des espaces publics :

- Le principe des itinéraires : les chemins reliant entre eux les lieux importants ne doivent longer que des zones où existe un certain contrôle social et doivent être signalisés de manière très claire ;
- Le principe des contacts visuel et auditif : des espaces extérieurs et intérieurs dégagés et transparents améliorent le sentiment de sécurité des utilisateurs de l'espace public ;
- Le principe d'animation : les espaces animés sont perçus comme étant surs ;
- Le principe de la lumière : voir et être vu : tous deux dépendent des conditions d'éclairage ;
- Le principe de l'entretien : des espaces publics propres et bien entretenus sont perçus comme plus surs.

L'atelier s'est également interrogé sur les forces dont dispose Ouagadougou en matière de prévention de l'insécurité :

- Emission radiophonique intitulée « sécurité routière » diffusée sur la chaîne de télévision Canal 3 et à la Radio municipale de Ouagadougou ;
- Brigade des volontaires de la circulation routière ;
- Existence de la police municipale ;
- Existence des autos écoles ;
- Existence de la Direction de la Propreté ;
- Existence des textes réglementaires ;
- Cadres de concertation entre les forces de sécurité de la commune de Ouagadougou ;

³⁵ Atelier de sensibilisation et de réflexion sur la vision communale en matière de prévention de la criminalité – Ville de Ouagadougou. Source : Clément OUONGO, Directeur de la police municipale de Ouagadougou

-
- Apport du conseil municipal avec à sa tête le maire.

Mais l'atelier s'est également interrogé sur ses difficultés :

- La rareté des moyens ;
- L'insuffisance de l'implication de la population ;
- L'incivisme de la population ;
- L'absence d'un plan de circulation routière de la ville ;
- Le manque de coordination entre la Direction générale des Transports terrestres et maritimes et la commune ;
- L'insuffisance des éléments de la police municipale ;
- L'absence d'une campagne de sensibilisation ;
- L'analphabétisme de la population ;
- La méconnaissance du code de la route ;
- L'absence d'une politique de sécurité urbaine ;
- L'inapplication des textes qui conduit à l'impunité.

L'atelier a identifié les outils utiles à mettre en place ou développer en matière de sensibilisation :

- Des medias dans les langues nationales ;
- La participation de la société civile ;
- Des causeries débats dans les quartiers ;
- Des théâtres forum ;
- Des documentaires audio-visuels ;
- L'instruction civique dans les écoles primaires.

Enfin, l'atelier est également en mesure de présenter les structures mises en place et travaillant à la prévention de la délinquance de proximité :

- Le comité de lutte contre les abattages clandestins ;
- Le comité communal de sécurité ;
- Le comité de lutte contre l'excision ;
- La concertation entre les autorités municipales et le Ministre de la Sécurité ;
- Les cadres de concertation ;
- La commission permanente de concertation entre forces de défense et de sécurité pour éviter les crises entre elles.

La coopération

La coopération des États partenaires

La coopération française : aide à la Police de Burkina Faso³⁶

Un projet de 6,5 MF, adopté en fin d'année 2000, a pour objectif de renforcer les capacités de la police nationale burkinabè afin d'améliorer la sécurité des personnes et des biens dans le pays, fondée sur les principes démocratiques de légalité et de respect des droits de l'Homme, en donnant notamment à la police judiciaire les moyens de remplir sa mission³⁷.

Trois axes ont été retenus :

- La réalisation d'un réseau de radiocommunication à grande distance pour couvrir l'ensemble du pays. Outre les infrastructures, le projet englobe l'ensemble des moyens d'exploitation, tels que la bureautique et l'informatique. ;
- La modernisation de la police judiciaire, et en particulier de la police technique et scientifique, dont le laboratoire régional d'analyse des drogues. ;
- La formation des personnels qui constitue l'aspect fondamental de tout projet de développement, à l'école nationale de gendarmerie, à l'école nationale de police et à l'ENASAP

Bilan 2005 de l'action française ³⁸	Police	Gendarmerie	Sapeurs Pom-piers	TOTAL
Personnes formées	670 personnes formées	110 personnes formées	37 personnes formées	817 personnes formées = 10% des effectifs police - gie
Stages collectifs au Burkina	16	2	1	19
Stages individuels en France et ENVR	9	40	10	59
Assistance technique	2 officiers de police	2 officiers de gendarmerie, 2 sous-officiers de gendarmerie	1 officier sapeur pompier	7
Montants de l'aide	483 470 €	727 778 €	247 085 €	1 458 333 €

³⁶http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/burkina-faso_338/index.html

³⁷Accords de coopération : Convention en matière scientifique et technique du 4 février 1986 - Décret N° 90.633 du 13/07/1990 JO de République Française - portant publication de l'accord de coopération technique en matière de personnels entre la France et le Burkina Faso.

³⁸Le bilan 2005 du SCTIP est disponible sur : http://www.ambafrance-bf.org/_ambassade/documents/bilan_2005_stcip.doc

Un don exceptionnel de véhicules de transport (autocars et minibus) du ministère de l'Intérieur français, pour une valeur de 2,650 MF vient appuyer ce projet. Des véhicules et matériels opérationnels ont également été livrés en juin 2006.

Par ailleurs, l'Union européenne (8ème FED) finance, à hauteur de 3 MF, un internat pour 250 élèves à l'école de police d'Ouagadougou. Le gouvernement du Burkina Faso contribue à ce projet à hauteur de 5,5 MF.

La coopération Belge : financement de la formation des policiers de proximité³⁹

L'Agence belge de coopération au développement a plusieurs projets en cours au Burkina-Faso dans le cadre de son programme de développement 2003 – 2007.

Parmi ces projets, deux sont à retenir :

- La participation au financement de la formation des policiers de proximité ;
- Le développement de l'accès au droit.

Les organisations internationales

Le PNUD

Objectifs généraux

Le PNUD est partenaire du Burkina Faso depuis 1966. Les objectifs généraux du PNUD pour la période 2006 – 2010, sont ⁴⁰:

- Renforcer les capacités des institutions garantes de la bonne gouvernance politique, administrative, économique et locale ;
- Renforcer l'efficacité et la transparence de la gestion publique ;
- Consolider l'implication de la société civile dans la vie publique ;
- Renforcer la promotion et la protection des droits humains, en particulier des groupes défavorisés tels que les femmes et les enfants ;
- Contribuer à renforcer le processus de décentralisation et la participation des citoyens, notamment les femmes à la gestion locale et aux activités de développement ;
- Renforcer la culture de la tolérance et de la paix au Burkina Faso.

Résultats attendus

Parmi les résultats attendus par le PNUD, plusieurs semblent essentiels à signaler en tant qu'ils ont un impact en matière de sécurité - prévention⁴¹ :

- Des outils de planification du développement local sont conçus ; introduits et rendus opérationnels au niveau du village, des communes rurales et urbaines, de la province et de la région ;
- Les capacités des communes rurales et urbaines et des Conseils villageois de développement (CVD) sont renforcées ;

³⁹<http://www.btcctb.org/showpage.asp?iPageID=1807#Projets>

⁴⁰<http://www.pnud.bf/docs/plaquette.pdf>

⁴¹Descriptif de l'action disponible sur : http://www.pnud.bf/FR/gouv_dem.htm

-
- Les capacités des élus locaux sont renforcées dans la planification, la mobilisation et la gestion des ressources ;
 - Les bonnes pratiques de développement local sont capitalisées pour contribuer à l'approfondissement de la décentralisation en milieux urbain et rural ;
 - Une stratégie nationale de culture de la paix et de la tolérance est mise en œuvre ;
 - Un programme d'appui à la promotion et à la protection des droits humains, l'éducation aux droits humains et des droits catégoriels est mis en œuvre ;
 - Des cadres de concertation/coordination à tous les niveaux des actions de développement ouverts à tous les acteurs, notamment les associations de femmes, de producteurs et le secteur privé sont créés ou dynamisés à tous les niveaux ;
 - Le plan d'action pour la promotion de la femme est mis en œuvre ;
 - Une stratégie nationale et un plan d'actions pour la gestion de la migration sont élaborés.

Programmes

3 projets de programme découlent des objectifs établis et résultats souhaités⁴² :

- Projet n° 1 : Projet de renforcement de la gouvernance administrative et de la coordination de la politique nationale de bonne gouvernance ;
- Projet n° 2 : Projet d'appui au plan d'actions de mise en œuvre de la police de proximité ;
- Projet n° 3 : Projet d'appui à la politique nationale de lutte contre la corruption.

Le développement d'une police de proximité⁴³ : le projet PROPOLICE.

Le PNUD a développé un programme d'aide à la mise en place de la police de proximité, en palliatif aux « opérations coups de poings » réalisées avec la police et la Gendarmerie, dont l'effet n'est que de courte durée.

Voici l'analyse de la situation selon le PNUD : « Le constat sur le terrain est à ce point, illustratif : des agents de l'Etat désertent leurs postes de travail du fait du grand banditisme, des zones de grand intérêt économique ont été dépossédées de leur potentiel de développement et le sentiment d'insécurité a atteint un niveau tel que la promptitude à l'aide et à l'assistance aux personnes en détresse sur les voies publiques s'est émoussée, même au sein des agents des forces de sécurité. »

Les méthodes employées jusqu'alors ont démontré leurs limites dans ce contexte de criminalité. C'est pourquoi de nouvelles méthodes développées, axées sur la participation communautaire ainsi qu'une approche préventive des situations d'insécurité et de trouble à l'ordre public.

Le Projet d'appui au Plan d'Action de mise en œuvre de la Police de proximité (PROPOLICE) se développe autour de deux directions :

⁴²Pour toute information complémentaire, contacter : dieudonne.kini@undp.org

⁴³La fiche descriptive du programme est disponible sur : http://www.pnud.bf/DOCS/fiche_police.pdf

-
- La formation des agents de sécurité déjà opérationnels sur le terrain et de ceux en formation à l'Ecole Nationale de Police et à l'Ecole Nationale de Gendarmerie sur la police de proximité, à partir de modules conçus avec l'appui du projet ;
 - La sensibilisation des acteurs autres que les agents de sécurité sur la police de proximité.

Le projet, développé pour l'année 2007, est cofinancé par le PNUD (90.000 \$) et le Royaume de Belgique (300.000 €)⁴⁴.

ONU Habitat

ONU-Habitat promeut les programmes suivants⁴⁵ :

- Programme d'amélioration des services urbains de base dont la phase pilote a été lancée le 06 février 2004 à Bobo-Dioulasso. Ce programme qui est appelé à être étendu ultérieurement à d'autres villes du Burkina Faso, consiste à stimuler les opérations menées en association par les autorités locales, le secteur privé et les communautés de base;
- Campagnes sur la sécurité d'occupation foncière et la gouvernance urbaine depuis Octobre 2004;
- Etude du profil urbain du Burkina Faso ;
- Programme Alliance pour les villes visant à améliorer les conditions de vie dans les quartiers d'habitat insalubres (mission d'identification effectuée en Décembre 2004) ;
- Programme « Eau pour les villes africaines » en cours d'élaboration à Ouagadougou.

Un chargé ONU Habitat n'ayant pas délégation au Burkina Faso et un chargé de programme d'ONU-Habitat a été associé à l'équipe du PNUD⁴⁶.

Les principales missions du Chargé de Programme sont :

- Contribuer à assurer l'ancrage de ONU-Habitat au Burkina Faso sous la responsabilité du Représentant Résident du PNUD, Coordinateur du Système des Nations Unies et sous l'encadrement et la supervision de ses instances ;
- Suivre la mise en œuvre du programme pour l'habitat au Burkina Faso et des campagnes mondiales sur la sécurité d'occupation foncière et la gouvernance urbaine et assurer la liaison entre ONU-Habitat, le PNUD et les Ministères impliquées dans la mise en œuvre dudit programme ;
- Contribuer à l'identification des programmes et projets relatifs au secteur urbain (réhabilitation des infrastructures, gouvernance urbaine, logement et amélioration des bidonvilles, eau, assainissement, etc.) ;
- Développer une étroite collaboration avec les autorités locales, leurs associations nationales et régionales d'autorités locales et renforcer les relations de partenariat ;
- Diffuser l'information sur le secteur et fournir la documentation aux partenaires pour l'organisation et la célébration de la journée mondiale de l'Habitat.

⁴⁴Pour toute information complémentaire : Gestionnaire du projet, M. Aly TRAORE, traoraly2001@yahoo.fr

⁴⁵<http://www.pnud.bf/FR/unhabitat.htm>

⁴⁶Pour toute information, Mme Basilisa SANOU : Basilisa.sanou@undp.org

Le Burundi

La situation sécuritaire au Burundi est totalement liée au conflit qui a opposé Hutu et Tutsi pendant plus de dix ans. Le pays qui sort aujourd'hui de la crise connaît une criminalité liée à la pratique de la violence systématique pendant cette décennie, renforcée par la circulation en grande quantité des armes individuelles. La désorganisation des services locaux de sécurité du fait du conflit est aggravée par sa crise de légitimité liée à l'implication des forces de l'ordre dans le conflit. C'est dans cette situation que le Burundi travaille à reconstruire une architecture sécuritaire autonome.

Contexte

Avec 7.500.000 habitants répartis sur 27.800 km², le Burundi est un des plus petit pays d'Afrique, mais également un des plus dense avec 223 habitants par km².



Le Burundi est un plateau situé entre Rwanda et Tanzanie, au nord du lac Tanganyika, au Centre du continent. A une altitude de 1.700 mètres, l'économie du pays est essentiellement agricole, composée d'élevage et de la culture du café, du thé, du coton et de culture vivrière.

Le pays composé de Hutus et de Tutsis bascule dans la guerre civile en 1994. L'intervention des pays de la région

et des Nations Unies finiront par ramener la paix à partir de 2005, sous tutelle internationale.

Le Burundi est devenu un des pays les plus déstabilisé dans son économie comme dans son organisation sociale. Ainsi, le taux de mortalité d'enfants atteint 70⁰/₁₀₀ là où le taux de natalité atteint 40⁰/₁₀₀. La moyenne d'âge est de 1 ans, tandis que l'espérance de vie atteint 51 ans.

Le Burundi est devenu un des pays les plus pauvres, avec 106 \$ par habitant et par an. 68% de la population vit sous le seuil de pauvreté. 88% de la population n'a pas 2 dollars pour vivre, plus de la moitié de la population n'a pas un dollar. Avec un PIB de 800 millions de dollars par an, le Burundi connaît un taux de croissance de 5% pour un taux d'inflation de 4,5%.

Depuis 2005, la communauté internationale intervient massivement au Burundi et s'est en partie substituée aux institutions nationales. La paix y reste précaire, mais le pays en dépit d'actes de violence sporadiques, semble se restructurer. C'est du fait de ces spécificités que nous avons décidé de présenter le travail de la coopération internationale, sous mandat de l'ONU, avant de présenter les éléments de diagnostic et d'organisation policière.⁴⁷

⁴⁷ Nombre de sites internet présentent la situation historique, économique et politique du Burundi :

- USA - CIA factbook : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/by.html>
 - USA : <https://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18171.htm>

Approche historique

L'histoire du Burundi est atypique en ce que le pays existait déjà en ses frontières préalablement à la colonisation.

Formation du Burundi

Le Burundi naît de la rencontre entre Hutus, agriculteurs issus des peuples locaux Twas et Bantoue, et des Tutsis, pasteurs d'origine éthiopienne. C'est à la fin du XVII^e siècle que le souverain Ntare Rutshatsi, de la dynastie Tutsi Baganwa, unifie le pays. Le Burundi connaît alors une période de prospérité due au développement des activités agricoles. La population s'accroît substantiellement. Durant la seconde moitié du XVIII^e siècle et jusqu'au début du XIX^e siècle, le pays ne cesse de se développer, en dépit des guerres avec le Rwanda voisin. Ntare Rugamba (1796 – 1850) donnera au Burundi son visage moderne. Doté d'une armée puissante, il saura se défendre des attaques rwandaises et agrandir le territoire burundais. Bien qu'ayant doté le pays d'une administration féodale efficace et unitaire, la distinction sociale entre Hutu et Tutsi demeure. Les voies de promotion ou de régression permettant de devenir l'un ou l'autre sont nombreuses. Mais c'est la colonisation belge qui, d'une lisibilité sociale, va en faire une identification ethnique. Le Burundi amorce son déclin économique à partir des années 1850, du fait du développement du commerce dans la région mais également d'une population au prise avec de nombreuses épidémies.



48

Période coloniale

Les premiers explorateurs européens, Richard Burton et John H. Speke, n'arrivent au Burundi qu'en 1858. Ils seront suivis de Livingston et Stanley en 1871, des premières missions catholiques en 1879 et d'Oscar Baumann en 1890. Dès 1899 les allemands implantent Usumbura et colonisent le territoire. Ils y seront remplacés par les belges à la suite de la signature du traité de Versailles.

⁴⁸ Carte sur <http://fr.wikipedia.org/wiki/Burundi>

Histoire contemporaine

Le pays accède à l'indépendance le 1^{er} juillet 1962, sous la forme d'une monarchie. La première constitution est adoptée le 16 octobre 1962. La population est alors composée d'autant de Tutsis que d'Hutus.

Le 28 novembre 1966 la monarchie est renversée par un coup d'état militaire et Michel Micombero, Tutsi, devient le premier président de la République du Burundi.

En novembre 1976, après de violents affrontements entre population Hutu et pouvoir Tutsi, Michel Micombero est évincé par un coup d'état et remplacé par le général Tutsi Jean-Baptiste Bagaza. Les luttes interethniques se poursuivent. Le 3 septembre 1987, Pierre Buyoya, Tutsi, arrive au pouvoir par un putsch et nomme pour la première fois, un premier ministre Hutu à la tête d'un gouvernement paritaire. Malgré ces avancées le pays sera de nouveau secoué en 1988 par de nouveaux massacres.

Le 6 novembre 1991, la Charte d'unité nationale est adoptée par référendum et le 9 mars 1992, la nouvelle constitution instaure le multipartisme et garantit le respect des libertés publiques. L'Hutu Melchior N' Dadaye est démocratiquement élu en juin 1993 à la tête du pays. Mais un mois plus tard, il perd la vie dans la tentative de putsch diligentée par des militaires Tutsi. Le pays sombre dans la guerre civile. C'est cet événement qui est historiquement identifié comme le point de départ du conflit guerrier.

Le Burundi dans la guerre⁴⁹

Le 22 janvier 1994, l'Hutu Cyprien Ntaryamira est porté au pouvoir. Il décède accidentellement deux ans plus tard. En dépit de l'accord du 17 septembre 1994 dit « Convention de gouvernement » qui prévoit que le premier ministre doit être d'une ethnie différente de celle du président, Sylvestre Ntibantunganya ne parvient pas à contenir la guerre civile. Le 25 juillet 1996, Pierre Buyoya reprend le pouvoir par la force. La crise s'aggrave. La communauté internationale et les pays voisins déclarent un embargo qui durera jusqu'en 1999.

Le 1^{er} juin 1998, l'Acte constitutionnel de transition, puis le 29 août 2000 l'accord d'Arusha participent à mettre fin aux violences et à réinstaurer la démocratie. Les élections démocratiques d'août 2005 ont vu l'élection de Pierre Nkuunziza. L'Union africaine précèdera le Conseil de sécurité de l'ONU dans leur réaction face au conflit.

Le 14 mars 2006, les derniers 1864 prisonniers politiques sont libérés, consolidant ainsi la réconciliation nationale.

Le 7 septembre 2006, le Gouvernement burundais et le Palipehutu - Forces nationales de libération (FNL) signent un accord de cesser le feu.

L'exécution du programme national de démobilisation, de réinsertion et de réintégration a

⁴⁹ - Université de Montréal : <http://www.operationspaix.net/-ONUB>

- Boshoff, H. & Gasana J.M. (2003, November 24). Institute for Security Studies : Mapping the Road to Peace in Burundi: the Pretoria sessions – <http://www.iss.co.za/AF/current/burundi1103.pdf>

continué de progresser, 390 membres supplémentaires de la FDN ayant été démobilisés durant la période couverte par le présent rapport, dont 112 étaient handicapés. Au 14 novembre, 21 769 ex-combattants et soldats avaient été démobilisés, dont 3 015 mineurs et 494 femmes.

*Approche internationale, constitutionnelle et administrative*⁵⁰

Le Burundi dans le concert des nations

Le Burundi est membre de l'ONU depuis le 18 septembre 1962 et de l'Organisation de l'Unité Africaine depuis le 25 mai 1963.

La constitution burundaise

Le Burundi est un état républicain de type présidentiel. Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la République, assisté de deux vice-présidents. Il est donc chef de l'Etat et du Gouvernement.

Le Gouvernement comprend les vice-présidents et les ministres, il est en charge de déterminer et conduire la politique de la nation.

L'Assemblée nationale de transition et le Sénat de transition qui votent les lois en partagent l'initiative avec le gouvernement.

Organisation administrative

Le Burundi est subdivisé en 17 provinces et 129 communes. Chaque province est dirigée par un gouverneur et chaque commune par un administrateur.

Les principales agglomérations du Burundi sont :

- Bujumbura, la capitale
- Gitega, située à 110 km est la deuxième ville du pays
- Ngozi, Rumonge et Muyinga.

⁵⁰ - <http://droit.francophonie.org>

- L. E. Sullivan, M. R. Haberland. Encyclopeida of law enforcement – volume 3, International – Burundi : p. 986, 987 - J. Bjorken

Approche judiciaire

Organisation judiciaire

La cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat. Composée d'une chambre de cassation, d'une chambre administrative et d'une chambre judiciaire, elle veille à l'application du droit par les cours et tribunaux. Le président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature, assisté en cela d'un Conseil supérieur de la magistrature.

La magistrature pénale est organisée en magistrature du siège et parquet.

La peine de mort fait partie de l'arsenal judiciaire du Burundi.

Le contrôle de constitutionnalité est effectué par la Cour constitutionnelle composée de cinq membres nommés pour cinq ans non renouvelables. Les textes de loi sont soumis au contrôle de légalité avant leur promulgation. Les textes déclarés contraire à la Constitution ne peuvent être promulgués. La cour peut également être saisie afin d'étudier la constitutionnalité de tout autre texte réglementaire avant son application. A posteriori, toute personne morale ou physique à droit de saisir la cour afin d'y contester la constitutionnalité d'un texte normatif.

A ce jour, la peine de mort fait partie de l'arsenal judiciaire au Burundi.⁵¹

⁵¹ACAT Burundi – Ensemble contre la peine de mort (2007) *Enquête, la peine capitale au Burundi* – disponible sur : <http://www.abolition.fr/test/upload/docs/burundi%20rapport-def.pdf>

L'intervention internationale

Plusieurs organisations et États se sont impliqués au côté du gouvernement et des partenaires locaux, dans le retour de la paix au Burundi. Le Conseil de sécurité de l'ONU en mai 2004 a voté la résolution 1545 créant une mission permanente au Burundi : L'ONUB. Les organisations internationales périphériques (PNUD, ONU-Habitat, etc.) et plusieurs états ont alors initié des programmes œuvrant à la cessation des violences et la réconciliation nationale. Le mandat de l'ONUB ayant pris fin au 31 décembre 2007, la résolution 1719 a créé le BINUB afin de consolider les acquis et œuvrer à la réorganisation pacifiée du territoire.

L'intervention de l'ONU

Le mandat ONUB

Le Conseil de sécurité des Nations Unies réunit en mai 2004⁵², considérait que non seulement la paix n'était pas assurée au Burundi, mais que la guerre civile constituait une menace de déstabilisation pour l'ensemble de la région. C'est pourquoi le Conseil de sécurité, par sa résolution 1545 du 21 mai 2004, prise sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, crée l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB)⁵³.

Le 1^{er} janvier 2007, le mandat de l'ONUB a officiellement pris fin après près de deux ans passés à rétablir la paix et œuvrer à la réconciliation nationale. Créé le 25 octobre 2006 par la résolution 1719, le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) remplace l'ONUB. Le BINUB est doté d'un mandat de surveillance et d'assistance dans les domaines de la bonne gouvernance, de la réforme du secteur de la sécurité, des droits de l'homme et de la primauté du droit.

Le mandat BINUB :

La résolution 1719 du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 25 octobre 2006 institue le BINUB⁵⁴. Dans le prolongement de la mission de l'ONUB, le mandat du BINUB s'articule autour de quatre priorités,

- Consolidation de la paix et de la gouvernance démocratique
- Désarmement, démobilisation et réinsertion des factions armées - réforme du secteur de la sécurité
- Promotion de la défense des droits de l'homme et lutte contre l'impunité
- Coordination des donateurs et organismes des Nations unies.

⁵² Premier rapport du Secrétaire général sur l'opération des Nations Unies au Burundi – S/2004/682 – 25 août 2004

⁵³ http://www.un.org/french/peace/peace/cu_mission/onub/index.html

⁵⁴ Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 1719 (2006) portant création du BINUB - 25 octobre 2006, S/RES/1719 (2006) – disponible sur : <http://binub.turretdev.com>

Le PNUD⁵⁵

- OMD et Réduction de la pauvreté :
Projet de Renforcement des capacités en micro finance pour le Burundi
- Gouvernance Démocratique :
Promotion de la Bonne Gouvernance et d'une Croissance durable et équitable
- Energie et Environnement :
Projet « Auto-évaluation des capacités nationales à renforcer pour la gestion de l'environnement mondial » (ANCR)
- Prévention des Crises et Relèvement :
Programme d'appui à la réintégration, réhabilitation des sinistrés et lutte contre la pauvreté
Projet d'appui au renforcement des capacités pour la prévention et la gestion des risques naturels et catastrophes
Programme de relèvement et reconstruction à travers l'action contre les mines
- VIH/SIDA :
Programme d'appui à l'intensification de la lutte contre le SIDA « APPUI - PLUS »

ONU-Habitat*:

ONU-Habitat œuvre dans 4 directions :

- Logement convenable pour tous et services sociaux ;
- Développement durable des établissements humains ;
- Gouvernance locale ;
- Suivi, évaluation et information.

ONU-Habitat y a engagé plusieurs chantiers ⁵⁶:

- Le programme d'infrastructures sociales dans les provinces de Karuzi et Cankuzo ;
- L'élaboration d'une politique nationale d'habitat et d'urbanisation au Burundi ;
- L'élaboration d'un code d'urbanisme ;
- L'appui à la mise en œuvre du programme de réinstallation et réintégration des déplacées et rapatriées ;
- La gouvernance locale et le renforcement des capacités des élus locaux ;
- L'appui à la prévention de la délinquance et lutte contre l'insécurité en milieu urbain à travers son programme « villes plus sûres » : formulation d'un projet pilote pour les villes de Bujumbura et Gitega ;
- La formulation d'un projet « Alliances des villes, stratégies de développement urbain et d'amélioration des quartiers précaires de Bujumbura »

⁵⁵PNUD: <http://www.bi.undp.org/fr/leburundi.htm>

⁵⁶ONU-Habitat : <http://www.bi.undp.org/fr/unhabitat.htm>

Les organisations non gouvernementales

Parmi l'ensemble des organisations non gouvernementales intervenant au Burundi, certaines peuvent être citées par leur intervention sur les sujets de la sécurité ainsi que la reconnaissance qu'elles ont des autorités. Elles représentent, par l'entremise de brèves diffusées sur Internet, une source d'information en temps quasi réel :

- Ligue Burundaise des droits de l'homme – ITEKA⁵⁷ ;
- Ligue des droits de la personne dans la région des grands lacs⁵⁸ ;
- Observatoire burundais des prisons (OBP)⁵⁹.

La coopération des États partenaires

La coopération militaire⁶⁰

Pays ayant militairement participé à l'action de maintien de la paix, sous mandat de l'ONUB : Algérie, Afrique du Sud, Belgique, Bénin, Burkina Faso, Egypte, Ethiopie, Fédération de Russie, Gambie, Ghana, Guatemala, Inde, Jordanie, Kenya, Malawi, Mali, Namibie, Népal, Niger, Nigéria, Pakistan, Philippines, Portugal, République de Corée, Sénégal, Tchad, Thaïlande, Togo, Tunisie et Yémen.

Coopération policière internationale

Pays ayant fourni des agents de police sous mandat ONUB : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Madagascar, Mali et Niger

La France, la Belgique et les Pays-Bas se sont engagés à soutenir la réforme de la police burundaise en assurant la formation des futurs agents.

⁵⁷<http://www.ligue-iteka.africa-web.org>

⁵⁸<http://www.ldgl.org/>

⁵⁹<http://www.obp.bi/>

⁶⁰http://www.un.org/french/peace/peace/cu_mission/onub/facts.html

Diagnostic de sécurité *Eléments de diagnostic*

Le Neuvième rapport du Secrétaire général de l'ONU – Décembre 2006

Le dernier rapport de la mission ONUB⁶¹, relatait encore une situation précaire en matière de sécurité :

- Le retard pris dans l'application de l'accord de désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens militants FNL restait encore une source de violences avec la population ainsi que les forces de l'ordre.
- Le maintien d'un taux élevé de meurtres, viols et vols. D'autant plus, que nombres de ces faits étaient reprochés à des éléments en uniforme. La libre circulation d'armes légères et de munitions, en dépit de la destruction par l'ONUB de 17.780 cartouches, constituait un facteur aggravant.
- Les forces nationales de sécurité y sont également désignées comme étant actuellement encore auteur d'actes en violation avec les droits de l'homme, renforçant la précarité du système global de sécurité.
- L'entente opérationnelle maritime entre le BINUB et la MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo) ont permis de s'imposer dans les trafics illicites frontaliers d'armes et de personnes.

Les brèves du BINUB

Le BINUB⁶² diffuse sur son site Internet en temps réels les derniers événements en matière de sécurité. Extrait :

19 septembre 2007 :

- A Gitega, un militaire a été tué ce 19 septembre par balles par des criminels non encore identifiés.
- Un commerçant a été tué la nuit de ce 19 septembre par des bandits armés qui lui ont dépouillé de tout son argent en commune urbaine de Buterere. L'administrateur de cette commune demande au gouvernement de récupérer les armes détenues par la population.
- Dans la commune Kigamba de la province Cankuzo, un homme a été assassiné et sa femme blessée par des hommes armés. La victime avait vendu ses 8 vaches pour s'acheter un moulin

⁶¹Nations Unies, Conseil de sécurité : Neuvième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi - 18 décembre 2006 - S/2006/994

⁶²http://binub.turretdev.com/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

-
- Une dizaine d'hommes armés ont tendu ce 19 septembre une embuscade à des commerçants à Bubanza en commune Gihanga sur la colline Kizina. Ces bandits ont volé de l'argent à ces gens qui se rendaient au marché.

La presse locale et les associations des droits de l'homme :

La presse locale rapporte ces faits du quotidien. A titre d'illustration, le 12 septembre 2007, Samuel HAKIZIMANA de la LDGL – Burundi, rapportait :

« Ce lundi 10 septembre 2007 vers 18 heures et demi, les véhicules en provenance de Bujumbura sont tombés dans une embuscade tendue par 20 bandits armés à l'endroit appelé Muvumu, entre les provinces de Kayanza et Ngozi. Les passagers qui étaient à bord de ces véhicules ont été dépouillés de tous leurs biens de valeur comme argent et téléphones mobiles. La police en provenance de Ngozi est arrivée sur le lieu après la fuite de ces voleurs.

La même soirée vers 19 heures 30 minutes, à la colline Ndava de la commune Rugazi en province de Bubanza, [un homme] a été tué par balle par des personnes armées non encore identifiées. Il était accusé de sorcellerie. Il venait de passer deux mois sous les verrous pour la même cause et avait été libéré le 27 juillet 2007. La police a entamé des enquêtes pour identifier ces criminels.

Dans la nuit du 10 au 11 septembre 2007, un commerçant (...) de la colline Jongwe en commune Vugizo dans la province de Makamba a été la cible de trois bandits armés. Il a été tabassé et poignardé avant qu'on lui vole une somme de 6 millions de francs burundais qui était à sa disposition. Signalons que dans la nuit du 8 au 9 septembre 2007, on lui avait aussi volé 400 sacs de café sec. »

Sentiment général face à l'insécurité

Le sentiment de la population face aux questions de sécurité est intégralement lié à la situation post conflit du pays. Le pays est encore sous l'emprise de la désorganisation des services locaux de police. Ce sont donc les états partenaires venus assurer la paix qui assure les fonctions dévolues à la police.

D'une part l'ensemble du territoire ne se trouve pas aujourd'hui couvert par les forces de sécurité, mais de plus les forces sous mandat BINUB présentes pour maintenir la paix, s'investissent différemment dans les questions liées à la sécurité locale.

La montée en puissance de la Police Nationale du Burundi (PNB) devra permettre la couverture du territoire national ainsi qu'une prise en compte spécifique des questions locales de sécurité.

Sentiment particulier à l'égard de la police

La police nationale connaît encore une crise de confiance directement issue du conflit. Composée des différents belligérants en uniforme d'hier, elle doit aujourd'hui présenter à la population un visage uni. Les groupes armés qui assuraient officiellement hier la sécurité étaient souvent le bras armé par lequel survenait la violence.

En se réformant, la Police Nationale du Burundi (PNB) doit montrer par ses actes que ses préoccupations ont changés, qu'elle est présente pour assurer la sécurité des burundais. La création d'un lien de confiance entre population et police, après des années de défiance semble être une étape essentielle pour que le Burundi se dote d'une police opérationnelle. Les organisations internationales ont fixé comme objectif prioritaire la montée en puissance de la PNB et l'instauration, par les actes, de ce climat de confiance.

L'organisation policière

Le 31 décembre 2004, le président de la République promulgue la loi 1/020 portant création de la Police Nationale Burundaise (PNB). Ainsi naît, sur les cendres de forces en uniformes diverses et souvent belligérantes, une nouvelle et unique force de police qui aura la mission d'assurer la paix quotidienne. Les observateurs jugent que la crédibilité de la jeune PNB passera, par la réinstauration d'un climat de confiance avec une population qui hier encore craignait les forces de l'ordre⁶³.

Le Service National de Renseignement (SNR) est indépendant des services de police.

La Police Nationale du Burundi (PNB)

Effectifs	Ratios / habitants				
Police	Gendarmerie	Total	Police	Gendarmerie	Total
20.000	Dissoute	20.000	1/375	0	1/375

⁶³<http://binub.turretdev.com/images/articles/projetpolice.pdf>

Effectifs

Cette nouvelle police qui à terme devra comporter 20.000 hommes regroupe :

- les anciennes forces de police ;
- d'anciens militaires, dont 8.000 gendarmes ;
- une partie des ex-combattants.

Missions

La loi du 31 décembre 2004⁶⁴ organise la police nationale en services appelés commissariats et coiffé par une direction ministérielle. 4 commissariats couvrent les missions de la PNB :

- Police de la Sécurité Intérieure ;
- Police Judiciaire ;
- Police de l'Air, des Frontières et des Étrangers ;
- Police Pénitentiaire.

La police nationale est placée sous la double autorité, de la direction générale de la police en matière fonctionnelle et du ministère public en matière judiciaire.

Dans le cadre de ses missions, le policier a droit de recourir à la force. Cette force ne peut être employée qu'en cas d'échec des autres moyens et doit rester proportionnelle à l'objectif à atteindre. L'usage de la force est précédé de sommations.

La Police de Sécurité Intérieure :

Mission de proximité :

- Fait respecter les lois et règlements dont elle est chargée d'assurer l'exécution ;
- Préviend toute situation de nature à compromettre l'ordre, la sécurité, la tranquillité et les salubrités publiques.
- Porte assistance et secours à la population.

Mission de sécurité routière

- Fait respecter le code de la route sur l'ensemble du territoire national ;
- Fait tout constat et procès-verbaux en cas de constatation d'infraction, qu'elle transmet au Ministère public ;
- Délivre les permis de conduire.

Mission de police judiciaire

- Interpelle tous commettants en flagrance ou poursuivis par la clameur publique pour mise à la disposition de la Police Judiciaire ;
- Exécute les mandats de justice. Recherche les criminels pour lesquelles
- l'arrestation a été légalement ordonnée, pour mise à la disposition.

⁶⁴ Loi n° 1/020 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la police nationale
- disponible sur : http://www.arib.info/Decret_Creation_Police_Nationale_31122004.htm

Mission de protection des bâtiments publics

- Protège les institutions, bâtiments publics, cours et tribunaux ;
- Contribue à la protection de la personne des magistrats, sur réquisition de l'autorité judiciaire.

Mission de maintien de l'ordre

- Maintient et rétablit l'ordre public sur réquisition écrite de l'autorité administrative ;
- Assure la sécurité des rassemblements autorisés, sur demande des intéressés ;
- Rend compte et intervient d'initiative lors de manifestations non autorisées ;
- Disperse sur ordre ou d'initiative, tout attroupement armé ou non armé formé pour envahir le territoire, porter atteinte à la population, ses intérêts ou à ceux du pays ;
- Disperse tout attroupement formé afin d'entraver l'application d'une mesure de police.

La police judiciaire :

Mission d'investigation

- Recherche les auteurs d'infractions à la loi pénale ;
- Réunit les indices à leur charge ;
- Transmet au Ministère public.

Mission de lutte contre le crime organisé

- Lutte contre la criminalité transnationale ;
- Est le correspondant local d'Interpol.

Mission de connaissance du phénomène criminel

- Gère la statistique criminelle ;
- Centralise et exploite la documentation nationale et étrangère.

Mission de justice administrative

- Exécute les mandats de justice
- Délivre les extraits de casier judiciaire
- Assure toutes missions prévues par le code pénal

La police de l'air, des frontières et des étrangers :

Mission de gestion des flux migrants

- S'occupe de la police relative à l'immigration et à l'émigration, du statut des étrangers, réfugiés et apatrides ;
- Surveille et contrôle les mouvements d'entrée et de sortie du territoire national par les voies terrestres, lacustres et aériennes ;
- Contrôle les mouvements des étrangers sur tout le territoire national en collaboration avec les administrations territoriales.

Mission administrative

- Délivre les documents de voyage et les permis de séjour.
-

La police pénitentiaire :

Mission d'incarcération

- Accueille, enregistre et garde les détenus ;
- Assure la sécurité des établissements pénitentiaires en prévenant tout trouble intérieur à la prison ;
- Escorte les détenus ;
- Œuvre de concert avec l'administration en charge du fonctionnement de la prison.

Le Service National de Renseignement (SNR)

Le BINUB et la présidence de la République ont engagé la réforme du SNR⁶⁵. Afin de permettre au SNR, d'assurer sa mission de renseignement du gouvernement en conformité avec la constitution et le droit des personnes, ainsi que dans le respect des procédures établies, la réforme procède de 4 priorités :

- Mieux comprendre son action dans le processus de consolidation de la paix ;
- Programme complet de formation traitant des droits fondamentaux des personnes ;
- Renforcement des capacités de gestion humaines et financière, permettant davantage de transparence ;
- Mise en œuvre du contrôle parlementaire.
-

Maillage territorial :

Chacune des 17 provinces dispose d'un commissariat provincial, dirigé par un commissaire.

Chaque commune peut disposer d'un poste de police communal, dirigé par un chef de poste

Aspects statutaires :

Organisation hiérarchique :

La police est divisée en 4 catégories statutaires :

- Les directeurs, officiers ;
- Les brigadiers, chargés de l'encadrement des agents ;
- Les agents d'exécution ;
- Les personnels d'appui.

Parité :

Les articles 17 et 48 de la loi du 31 décembre 2004 prévoient que la police nationale doit

⁶⁵ <http://binub.turretdev.com/images/articles/SNR.pdf>

regrouper ethnies, genres et répartition régionale de manière équilibrée. Ainsi, elle ne saurait regrouper en ses rangs, plus de 50% des membres d'une même ethnie. Ceci étant valable pour les trois catégories de grades.

Article 17 : « Pendant une période à déterminer par le Sénat, la Police Nationale ne compte pas plus de 50% de membres appartenant à un même groupe ethnique tant au niveau du commandement qu'au sein des brigadiers et des agents ».

Article 48 : « Au cours du processus de mise en place de la Police Nationale, il est procédé à la correction des déséquilibres en son sein, en tenant compte des critères ethniques, régionaux et du genre ».

Formation

Ecoles :

La formation est dispensée par des centres de formation.

- L'Institut Supérieur de Police forme les officiers ;
- L'Ecole des Brigadiers forme les encadrants intermédiaires ;
- Les Centres d'Instruction forment les agents d'exécution.

La prévention en matière de sécurité

Les dispositifs de prévention liés aux situations post-conflit

Désarmement civil :

Il ressort d'une étude menée par le BINUB que 100.000 armes circulent parmi la population, dans 6 des 12 provinces du Burundi⁶⁶. La population la plus armée du Burundi est celle de Bujumbura, avec 16% de ses habitants qui détiennent une arme.

L'objectif est de réduire la quantité d'armes légères et de petits calibres (ALPC) en circulation afin d'œuvrer à la diminution de la quantité et de la gravité des actes de violence, ainsi que de renforcer la culture de paix et de la non violence.

Le 29 mars 2007, le BINUB et le Ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique, conjointement avec la Commission Technique de Désarmement Civil et de Lutte contre la Prolifération des Armes Légères – CTDC) ont engagé un programme visant :

- Au « désarmement moral » de la population ;
- A la collecte des armes légères et de petit calibre.

Le programme prévoit :

- Mise en place de commissions provinciales et locales de désarmement ;
- Organisation de journées thématiques et de campagnes médiatiques ;
- Etablissement d'un réseau de lutte contre les ALPC
- Création d'un projet pilote : « armes contre développement ».

Actions de déminage

Si les terres sont inexploitable c'est en partie à cause des mines et engins non explosés qui y sont enfouis. Plusieurs actions ont été engagées, soit en matière de prévention des risques, soit de déminage :

- L'ONUB a formé 115 instituteurs, chargés d'instruire la population des risques que représentent les mines ;
- La Fondation suisse a formé et équipé 29 burundais en matière de déminage. Leur mission consiste à :
 - o Assurer le lien avec la population afin de donner l'alerte ;
 - o Apporter les premiers secours aux victimes ;
 - o Participer aux actions de déminage.

Résultats 2006 :

5.500 m² de terres agricoles ont été déminées dans les provinces du sud-est, à la frontière avec le République-Unie de Tanzanie. A cette occasion, 1.200 engins explosifs ont été mis à

⁶⁶<http://binub.turretdev.com/images/articles/desarmement.pdf>

jour et détruits. Le programme projetait la fin du déminage des provinces sud-est, fin 2006. En août 2006, le programme de déminage a été intégralement transféré au Gouvernement burundais.

Protection de l'enfance guerrière :

Dans son rapport du 27 octobre 2006⁶⁷, le Conseil de sécurité établit un bilan quant à la situation des enfants au Burundi. La moyenne d'âge au Burundi est de 16.7 ans. 46,3% de la population a entre 0 et 14 ans⁶⁸.

13 ans de guerre intérieure ont marqué le pays et vu émerger des pratiques dont les mineurs ont été victimes. Si le FNL recrutait parmi les plus jeunes afin de les armer contre les forces gouvernementales, ces dernières gardaient dans leurs geôles les enfants qu'ils capturaient.

Le rapport a recensé 300 cas graves de violation des droits de l'enfant (au sens de la Résolution 1612-2005) entre août 2005 et septembre 2006. Les auteurs identifiés par l'ONUB sont les membres du FNL, les militaires de la FDN, les agents de la PNB et du SNR. Balle perdue, enfermement et exécution discrétionnaires, pillage mortel, le rapport décrit la mort de 5 de ces enfants parmi les 19 décès et 38 blessés survenus dans la période étudiée. Durant cette même année, 100 cas de détention arbitraire ou illégale ont été enregistrées. Entre janvier et septembre 2006, l'ONUB a comptabilisé 67 recrutements d'enfants. Ces derniers sont utilisés tantôt comme guides locaux, tantôt au sein de bandes armées de pillage. Le rapport recense également les violences sexuelles infligées le plus souvent sur des filles âgées de quelques mois à 17 ans. Sur la période, l'ONUB a recensé 300 viols de mineures.

Aucune attaque d'école, d'hôpitaux ni d'entrave aux associations humanitaires n'a été à déplorer pendant la période.

Les engagements internationaux du Burundi :

- Convention relative au droit de l'enfant : ratifiée le 19 octobre 1990 ;
- Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication des enfants dans les conflits armés : signé le 13 novembre 2001, ratifié le 28 janvier 2005.

Parmi les préconisations formulées, le Secrétaire général des Nations Unies, demande instamment au Gouvernement d'ériger le recrutement d'enfants soldat en délit.

⁶⁷ Nations unies, Conseil de sécurité : Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés au Burundi - 27 octobre 2006 - S/2006/851

⁶⁸ CIA factbook : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/by.html>

Casernement de l'armée

Le BINUB, le PNUD et le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants ont engagé en avril 2007 le projet de caserner l'armée⁶⁹.

L'objectif est d'endiguer le banditisme ainsi que les violences faites aux civils, auxquels se livrent les militaires des Forces de Défense Nationale (FND).

A cette fin, 14 casernes seront réhabilitées, les militaires et leurs familles réinstallés. Cette réorganisation permettra également :

- De rationaliser les implantations ;
- D'améliorer la discipline militaire ;
- De professionnaliser l'armée ;
- De concrétiser le contrôle de stocks d'armes et de munitions.

Les dispositifs de prévention liés à la communauté

Réhabilitation du rôle de la femme dans le processus communautaire :

Ces dernières années, les femmes burundaises, par leur engagement personnel et le maintien de la vie dans leurs foyers, ont été des facteurs essentiels de réconciliation de la communauté. Rendues vulnérables du fait des violences, du veuvage ou du déracinement lié aux déplacements de population, elles se trouvent dans l'incapacité de remplir pleinement leur rôle social et de consolidation de la paix⁷⁰.

C'est pourquoi, le 5 avril 2007 l'UNIFEM* et le Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du genre ont lancé un programme tendant à aider les femmes burundaises à retrouver leur place au sein de la communauté. Sur 12 mois, 18 communes bénéficieront du programme dans 3 provinces du nord occidental pour un coût de 3 millions de \$US : Bujumbura rural, Cibitoke et Bubanza

3 directions au programme :

- Organisation de séances de sensibilisation, de formation et d'échange au profit des femmes des différentes communes et provinces. Séances rendues possibles par des actions corrélatives d'allègement de la tâche des femmes ;
- Soutien d'initiatives issues d'organisations de femmes et visant à la réconciliation et la reconstruction communautaire ;
- Réalisation d'une enquête sur la victimisation des femmes afin d'organiser la prise en

⁶⁹<http://binub.turretdev.com/images/articles/casernement.pdf>

⁷⁰<http://binub.turretdev.com/images/articles/projetfemme.pdf>

compte des victimes, la prévention des violences et leur répression.

3 objectifs immédiats :

- Renforcer la capacité des femmes à se fédérer et s'organiser ;
- Renforcer la capacité des groupements existants à participer à la consolidation de la paix ;
- Améliorer la protection des femmes face aux violences spécifiques.

Moyens matériels apportés :

- Pour les groupements de femmes : kits de subsistance pour les femmes vulnérables, matériel pour la fabrication des fours, 62 motos, 4 Photocopieurs, 4 Ordinateurs de bureau (3 pour les provinces et 1 de coordination), 1 Ordinateur portable, 1 appareil photo numérique, 1 Camera, 12 abonnements internet.
- Pour les Unités Genre de police : 4 Kits d'équipement (ordinateur, imprimante, onduleur), 48 appareils téléphoniques, 8 Motos, Carburant, Diverses fournitures de bureau et autres.

Prévention des conflits fonciers :

De nombreux burundais, rentrent au pays. Y compris ceux l'ayant quitté en 1972. Plus de 300.000 burundais expatriés ou déplacés sont revenus sur leurs terres. Celles-ci s'avèrent inexploitable ou occupées par autrui. Dans leur étude, le BINUB et l'UNHCR* évaluent que 80% des conflits arrivant devant les tribunaux sont dus au partage du foncier entre habitants⁷¹.

Le 22 juillet 2006, le Gouvernement a créé une Commission Nationale des Terres et autres Biens afin de réorganiser le partage foncier du territoire.

La Commission a pour mission de :

- Inventorier les terres appartenant à l'État ;
- Gérer les questions juridiques de propriété ;
- Indemniser ou offrir réparation aux propriétaires lésés ;
- Régler les conflits fonciers.

Justice de proximité : création des tribunaux de résidence

Un des effets du conflit a été la destruction partielle ou totale de la quasi-totalité des tribunaux de proximité, dits tribunaux de résidence. Les séances se tiennent actuellement dans des locaux mis à disposition par l'Etat ou les collectivités. Ceux-ci sont trop petits et utilisés pour plusieurs activités, nécessitant l'interruption régulière des débats⁷².

Le 10 mai 2007, le BINUB et le Ministère de la justice ont engagé un programme consistant en

⁷¹<http://binub.turretdev.com/images/articles/litiges.pdf>

⁷²<http://binub.turretdev.com/images/articles/projetribun.pdf>

la construction et l'équipement de 32 tribunaux de résidence en 12 mois. L'objectif est de restaurer les moyens d'un fonctionnement judiciaire normal, de rapprocher le justiciable des institutions judiciaires et de garantir l'indépendance de la justice.

Le projet de 1,5 millions de dollars a permis de réaliser ces équipements.

Participation des jeunes à la cohésion communautaire

L'augmentation du nombre d'orphelins, de jeunes chefs de famille, ou du chômage chez les jeunes sont des conséquences de la guerre⁷³.

L'UNFPA* et le Ministère de la jeunesse et des sports ont lancé le 5 juillet 2007 un programme de 4 millions de dollars dans 6 provinces. Le programme a un double objectif : d'une part, mobiliser les jeunes et les former et d'autre part, profiter de leur main d'œuvre pour restaurer un environnement de vie décent.

Les activités développées sont dites HIMO : Haute Intensité de Main d'Œuvre. Les jeunes participeront à des actions de :

- Reboisement, entretien de l'environnement, assainissement du milieu urbain, etc.
- Réhabilitation d'infrastructures communautaires de base et sportives.

En contre partie, ils recevront une rémunération. Ce sera également l'occasion de leur dispenser une formation sur des thèmes concernant la consolidation de la paix et les compétences utiles pour améliorer sa vie :

- Communication non violente, résolution pacifique des conflits, sensibilisation aux violences entre genre, etc.
- Importance de l'épargne, microcrédits, promotion des activités génératrices de revenu, etc.

⁷³<http://binub.turretdev.com/images/articles/projetjeune.pdf>

La coopération

Coopération Belge⁷⁴

Pour l'Agence Belge de Coopération au Développement, « il s'agit d'une formation morale et civique, qui porte notamment sur la culture de paix dans le cadre d'un système politique démocratique et respectueux des droits de l'homme. »

La coopération belge, qui y investit 3 millions d'euros, intervient auprès des agents d'exécution et des brigadiers sur le moyen terme, selon 3 axes de formation :

- Assurer la protection physique des personnes et de leurs biens ;
- Porter assistance aux personnes en danger ;
- Assurer les fonctions de police judiciaire.

A travers ces actions de formation, l'enjeu est d'endiguer la perception d'impunité préjudiciable au processus de rétablissement de la paix ainsi que de contribuer à rétablir la confiance de la population à l'égard de ses institutions. La Coopération Technique Belge (CTB) qui assure la prestation de terrain a pour tâche de valoriser les avancées réalisées, afin de faciliter la visibilité de la réforme aux yeux des burundais.

Coopération française⁷⁵

France coopération a également développé en 2005 un projet d'appui à la formation des agents de la PNB. Ce projet s'étale sur 3 ans et représente un investissement de 2 millions d'euros.

La diplomatie française juge que « dans ce contexte le manque de cohésion des futures forces de police constituées de membres hier encore belligérants, le très faible niveau de formation des futurs policiers, la vétusté de l'équipement, la quasi inexistence de moyens d'intervention et enfin l'absence de structures d'appui dans le domaine de la police sont des obstacles difficiles à surmonter. »

La France assure la formation de l'échelon stratégique ainsi que d'une unité spécialisée de 40 hommes, type RAID*. La coopération française assure également la dotation de la PNB en équipements et matériels.

Coopération des Pays-Bas :

Les Pays-Bas interviennent également au sein du même programme. Ils axent leur intervention sur le court terme et interviennent sur la constitution même des forces et leur déploiement sur le terrain au niveau des districts et des postes de police. Ils investissent 4,8 millions d'euros au programme.

⁷⁴<http://www.btcctb.org/>

⁷⁵<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

Premiers effets :

Les 8^{ème} et 9^{ème} rapports du Secrétaire général de l'ONU sur l'Opération des Nations Unies au Burundi (S/2006/842 et S/2006/994) relèvent les premiers effets :

- En octobre 2006 : 330 agents de police avaient été formés
- En décembre 2006 :
 - o 30 agents de police ont été formés à la police de circulation.
 - o 41 agents pénitentiaires ont également été formés
 - o Une unité spécialement compétente en matière de violences à caractère sexuel a vu le jour.

Le Cameroun

Impacté par la crise économique des années 1980, le Cameroun se bat économiquement depuis afin de valoriser ses ressources. Pays politiquement stable depuis plus de vingt ans, le Cameroun s'est doté d'une organisation policière insistant sur le rôle de la formation, thématique à propos de laquelle la coopération internationale s'investit aux côtés du Gouvernement. Même si l'Etat ne dispense pas d'éléments de diagnostic en matière de sécurité, le pays a su profiter des éléments développés lors des programmes internationaux de sécurité urbaine.

Contexte

Le Cameroun est situé en Afrique centrale, au fond du golf de Guinée, blotti entre le lac Tchad au Nord et le rivage atlantique au Sud ouest⁷⁶. Ce pays de 475.000 km² est peuplé de 16.380.000 camerounais, dont la moyenne d'âge est de près de 19 ans. La population croît modérément de près de 2,2% par an, chaque femme mettant au monde en moyenne 4 enfants.



Le Cameroun dispose de ressources qui en font une place économique influente dans la région. Son activité agricole est basée sur la culture de la banane, du cacao, du café et du coton. Ses terres volcaniques, abondamment arrosées sont fertiles et permettent au Cameroun d'atteindre l'autosuffisance alimentaire.

Avec un PIB de plus de 42 milliards de dollars par an, le Cameroun présente un taux de ressources de 2.500 \$ par habitant et par an. Le PIB croît de 3,9% par an, tandis que l'inflation ne progresse que de 2,4%. Pays agricole à 70%, le Cameroun tend également à développer son industrie (13%) et ses services (17%). Il profite d'un sol également riche en pétrole, en bauxite ainsi qu'en houille blanche. L'exploitation forestière est également une source importante de richesse. En dépit de cela, le faible développement des infrastructures freine l'essor économique du pays où 40% de la population vit encore sous le seuil de pauvreté.

Il est à noter que la corruption, élément très fréquemment évoqué dans les articles de presse ainsi que les rapports des ONG et organisations internationales, est considéré comme une cause importante de cette absence de dynamique.

⁷⁶Cf. Annexe 1

Placé en 144^{ème} position en matière de développement, l'illettrisme n'atteint que 32% de la population, ce qui reste faible au regard des cinq autres contrées approchées dans cette étude.

Approche historique

Chefferies et royaumes

Le Cameroun n'a pas été l'objet d'un développement humain homogène au fil des siècles. C'est au Nord du territoire que se⁷⁷ sont concentrées les principaux royaumes. Dès le V^{ème} siècle, se développe la civilisation du Sao, à proximité du lac Tchad. Les chefferies s'y développent entre les VIII^{ème} et XVI^{ème} siècle avec l'introduction de l'islam. Aujourd'hui encore, les Peuls représentent 10% de la population, l'essentiel de l'implantation musulmane dans le pays et jouent un rôle politique essentiel.

A l'Ouest les Bamilékés développent leur emprise sur les « grassfields » au XVI^{ème} siècle, et voient s'installer non loin de là, au XVII^{ème} siècle, en provenance de l'Est, les Bamouns, qui se convertissent à l'islam. C'est à ce groupe qui représente 19% de la population camerounaise, que l'on doit le développement économique de l'Ouest ainsi que du port de Douala⁷⁸. Majoritairement chrétien, ce territoire a conservé son héritage anglophone⁷⁹.



Le Sud du pays n'a pas connu de grandes organisations sociales à l'instar du nord. Le territoire s'est réparti entre clans familiaux. Du fait de leur implantation côtière, les Doualas sont entrés très tôt en contact avec les européens. Rapidement scolarisés dans les missions chrétiennes, les Doualas et les ethnies voisines, qui représentent aujourd'hui près de 15 % de la population, ont pris une part active dans la gestion du pays après la période coloniale.

C'est en 1472 que les explorateurs portugais accostent sur cette partie de l'Afrique. Les négriers de nombreux pays d'Europe déferlent alors au Cameroun jusqu'au XIX^{ème} siècle. En 1845 les missionnaires baptistes s'installent au Cameroun et font entrer la région dans la sphère d'influence britannique.

⁷⁷Wikipédia : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Cameroun>

⁷⁸Université de Laval – Canada : <http://www.tlfq.ulaval.ca/AXL/AFRIQUE/cameroun.htm>

⁷⁹Wikipédia : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Cameroun>

Période coloniale

En 1868, le marchand allemand Woerman crée un comptoir commercial à proximité de Douala. En juillet 1884, la zone des garssfields devient protectorat allemand, lequel s'étendra jusqu'au lac Tchad et rives de la Sangha, au sud-est du pays. Au pied du Mont Cameroun, Buéa devient capitale avant que Douala ne le devienne en 1908. Pendant la seconde guerre mondiale, le protectorat allemand est conquis par l'alliance franco-britannique. A la sortie de la guerre l'Allemagne est vaincue, et en 1922 la Société des Nations confie 80% du territoire Camerounais à la France et 20% à l'Angleterre.

Vers l'indépendance

En 1940, le Cameroun rejoint la France libre. En 1945, l'ONU remplaçant la SDN, le Cameroun passe sous tutelle onusienne. En dépit de cela, le pays est déclaré « territoire associé » de l'Union française en 1946 par la France qui le dote d'une constitution évoluant vers l'autonomie de gestion. En 1948 l'Union des populations camerounaises voit le jour, mais le mouvement nationaliste est interdit après les émeutes de Douala en 1955.

En décembre 1956 l'assemblée territoriale est élue pour la première fois au suffrage universel. M'Bida forme le premier gouvernement autonome en mai 1957 et est remplacé à cette fonction par Ahmadou Ahidjo en février 1958. Le 1^{er} janvier 1960, le Cameroun francophone proclame son indépendance et l'année suivante la colonie britannique se divise en deux. Par référendum, le nord majoritairement musulman décide de rejoindre le Nigéria tandis que le sud, majoritairement chrétien, rejoint le Cameroun et donne naissance à la République fédérale du Cameroun. Le premier président du Cameroun est l'ancien premier ministre, Peul musulman du nord du pays : Ahmadou Ahidjo. En 1972, la République fédérale devient un état unitaire.

Histoire contemporaine

Ahmadou Ahidjo élu en 1975 et 1980, quitte le pouvoir en novembre 1982 pour raison de santé, mais reste le chef de file du parti unique. Paul Biya, ancien premier ministre et chrétien du sud, devient président de la République. Le Cameroun entre dans une période de direction bicéphale, rapidement concurrente. Le 6 avril 1984 des officiers du nord tentent de s'emparer du pouvoir, en vain. Ahmadou Ahidjo est condamné à l'exil. Des élections présidentielles anticipées sont organisées, le parti historique change de nom et le Cameroun ouvre l'ère du multipartisme.

Dans la seconde moitié des années 1980, le Cameroun est impacté par la récession économique mondiale. La population se paupérise, les rapports sociaux se tendent. Sur fond de crise économique et sociale, le Cameroun continue difficilement son parcours de démocratisation. Pendant la première moitié des années 1990, les observateurs identifient une véritable crise de gouvernabilité. Les mécanismes du « partage du pouvoir » et la constitution du 18 janvier 1996 contribueront à la paix sociale indispensable au retour

du développement économique et la consolidation de la démocratie. Les années 2000 semblent celles d'une nouvelle gouvernance, donnée comme exemplaire par les spécialistes de la région⁸⁰. Paul Biya a été réélu à 70,92% lors des élections présidentielles du 11 octobre 2004, sur la base d'un programme intitulé « Grandes ambitions ». Les principaux objectifs de ce programme sont : la modernisation de la démocratie, la redynamisation de l'économie, le renforcement de la justice sociale et de la solidarité nationale ainsi que la valorisation du Cameroun sur la scène internationale.

Approche internationale, constitutionnelle et administrative

Le Cameroun dans le concert des nations :

Le Cameroun est membre de l'ONU depuis le 20 septembre 1960. Le 3 mars 1994, le pays a souscrit à la clause facultative de juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice.

Le Cameroun est membre de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) depuis le 25 mai 1963.

Le Cameroun a signé le 17 juillet 1998 le statut de la Cour pénale internationale, mais ne l'a, à ce jour pas ratifié.

La constitution camerounaise

Le Cameroun est un état républicain unitaire, de type présidentiel.

Le Cameroun est un état laïc. La constitution du 18 janvier 1996 prévoit⁸¹ :

Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la République ainsi que le Gouvernement. Le président de la république étant élu au suffrage universel direct, pour un mandat de sept ans, renouvelable une fois.

Le Premier ministre est nommé par le président de la République, il est chargé de la mise en œuvre de la politique définie par le président⁸².

Le Cameroun est bicaméral. L'Assemblée nationale est composée de 180 députés élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans.

Le Sénat a vocation à représenter le territoire. Chaque région est représentée par dix sénateurs, dont sept sont élus au suffrage universel et trois sont nommés par le président de la République⁸³.

⁸⁰ Professeur Dieudonné Oyono (1998) Institut des Relations Internationales du Cameroun, IRIC – disponible sur : http://www.ambafrance-cm.org/sommaire.php3?id_rubrique=1

⁸¹ La constitution du Cameroun est disponible sur : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN002989.pdf>

⁸² Article 15 de la constitution

⁸³ Article 20 de la constitution

Le multipartisme est légalisé en 1991. En octobre 2000, 168 partis politiques étaient légalisés. Le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC) est le parti majoritaire, au pouvoir.

Organisation administrative⁸⁴

Le territoire est divisé en dix régions décentralisées, 58 départements déconcentrés, puis en communes. Le territoire comporte 338 communes, outre les métropoles de Douala et Yaoundé qui divisées en arrondissements, disposent d'un statut spécial.

Il n'y a pas de transfert de compétence légale de l'Etat vers les communes qui délibèrent dans le cadre de leur mandat de gestion locale⁸⁵.

Le pays dispose de deux langues officielles le français et l'anglais. La constitution promeut le bilinguisme officiel et protège la pratique des langues locales⁸⁶.

Approche judiciaire

Organisation judiciaire

Les juridictions judiciaires sont indépendantes des juridictions administratives⁸⁷. Elles fonctionnent selon la règle du double degré de juridiction en cours d'instance et cour d'appel. La Cour suprême examine les pourvois en cassation tant au plan judiciaire qu'administratif. Le pouvoir judiciaire est constitutionnellement indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Le président de la République est garant de cette indépendance. Les magistrats sont nommés par le président de la République, sur avis du Conseil de la magistrature⁸⁸.

Les juridictions militaires traitent des affaires liées à la sécurité des établissements militaires ainsi que des crimes commis à l'aide de matériel de guerre (Grand banditisme, crime organisé). Un appel est possible devant les juridictions civiles.

La Haute cour de justice juge le président de la République en cas de haute trahison et les membres du Gouvernement en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

Le contrôle de constitutionnalité est assuré par le Conseil constitutionnel. Faute d'avoir été constitué, la Cour suprême en assure les fonctions.

⁸⁴ Carte administrative disponible en Annexe 2

⁸⁵ Ousmane Syll (2005) *La décentralisation en Afrique subsaharienne, le Cameroun* Mémoire de master, Université de Franche-Comté & CERCOOP – fiche signalétique disponible sur : http://www.cercoop.org/fiches/Fiche_decentr_Cameroun.pdf

⁸⁶ Article 3 de la constitution

⁸⁷ Articles 39 et 40 de la constitution

⁸⁸ Article 37 de la constitution

Le Conseil constitutionnel est composé de 11 membres nommés pour un mandat unique de neuf ans⁹⁰. Il contrôle la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux. Le contrôle s'exerce a priori. Il est compétent pour statuer sur les conflits de compétence entre Etat et régions⁹¹.

Le Cameroun est divisé en dix ressorts. Chaque ressort comporte une cour d'appel ainsi que plusieurs juridictions de première instance.

Degré ⁹²	Juridiction	Quantité
2 nd degré	Cour d'appel	10
1 ^{er} degré	Tribunal coutumier	227
	Tribunal de 1 ^{er} degré	84
	Tribunal de 1 ^{ère} instance	67
	Tribunal de Grande instance	56
	Tribunal militaire	4
Total	438	

La modernisation du système de justice

La modernisation du système de justice intègre les objectifs prioritaires du programme national de gouvernance établi en collaboration avec le PNUD, pour la période 2006 - 2010⁹³.

L'évasion de 25 détenus les 28 et 29 juin 2007⁹⁴ semble avoir relancé la polémique sur l'efficacité de l'administration pénitentiaire au Cameroun⁹⁵. Surpopulation carcérale générant promiscuité et insalubrité, infrastructures vieillissantes et inadaptées, sous-effectif des gardiens et mauvaises conditions de travail, absence de prison pur femmes, sont autant de thèmes évoqués par la presse.

⁹⁰ Révision constitutionnelle du 18 janvier 1996

⁹¹ Article 47 de la constitution

⁹² Source : Cf. Annexe 3

⁹³ Programme national de gouvernance – p. 21 à 28.

⁹⁴ Article disponible sur : <http://www.camerounlink.net/fr/news.php?id=30810&kat=4>

⁹⁵ L'administration pénitentiaire est régie par le décret 95/054 du 27 mars 1992, portant statut spécial des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

La loi pénale

Le nouveau code de procédure pénale, adopté le 27 juillet 2005 par l'Assemblée nationale, est entré en vigueur le 1^{er} août 2006⁹⁶. L'ancien code, composé du code de procédures de 1938 pour la partie francophone et du code de procédures de 1958, pour la partie anglophone ne répondait plus au besoin du pays. Après 30 ans de travaux, le nouveau code qui comporte désormais 747 articles apporte quelques aménagements :

- Le rétablissement du recours au juge d'instruction ;
- La généralisation de la procédure accusatoire ;
- La suspension provisoire du cours de l'action publique ;
- Le réaménagement du cadre de la détention provisoire ;
- Le renforcement des droits des personnes gardées à vue ainsi que des personnes entendues comme suspects.

Une campagne de vulgarisation est menée par le gouvernement auprès de la population afin de présenter le contenu de cette réforme.

La peine de mort intègre l'arsenal judiciaire au Cameroun⁹⁷. Elle est peut être prononcée dans les cas suivants⁹⁸ :

- Atteinte à la sûreté nationale
- Assassinat et complicité d'assassinat
- Vols avec violence, vols au sein d'installations portuaires
- Exécution extra judiciaires

⁹⁶ Loi n° 2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale – disponible sur : <http://www.camlaw.org/CodeProcLivI1.html#livre>

⁹⁷ Wikipédia : http://fr.wikipedia.org/wiki/Peine_de_mort_au_Cameroun

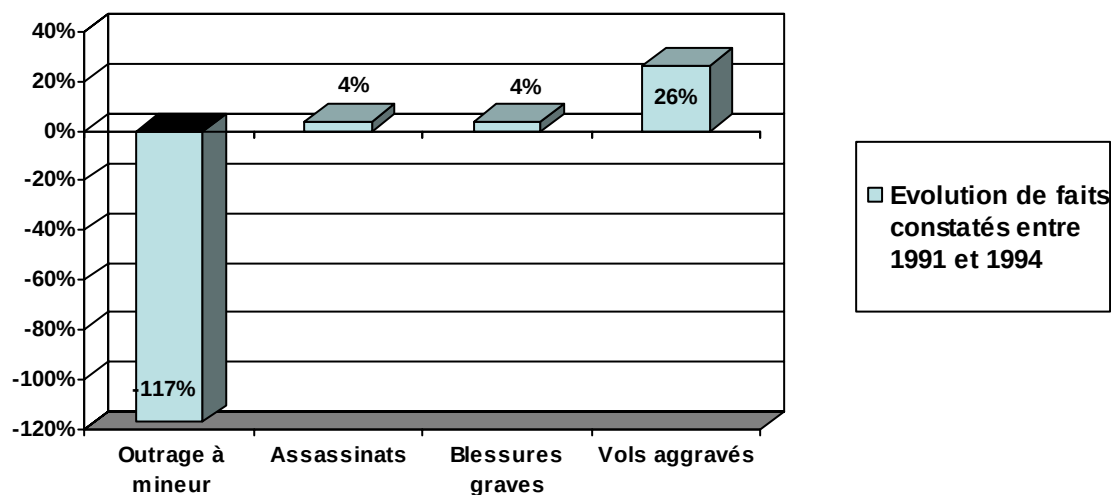
⁹⁸ Code pénal : articles 102, 103, 276, 320 ; Loi n°83-16 du 21/07/1983 réglementant la police à l'intérieur des domaines portuaires ; Loi n°85/08 du 30/01/1995 portant sur la radioprotection

Diagnostic de sécurité

Éléments de diagnostic

Plusieurs éléments sont rendus disponibles par l'Institut national de la statistique du Cameroun⁹⁹. La seule lecture qui semble en être faite est opérée par Monsieur **Claude Albert Meutchehé Ngomsi**¹⁰⁰. On lui doit plusieurs articles, qui par son regard de géographe contribue à l'étude des paramètres criminologiques du Cameroun. Dans sa cartographie criminelle, Claude Albert Meutchehé Ngomsi effectue une approche historique de l'évolution de la criminalité à Douala, en distinguant un avant et un après 1990. Bien que cette étude ne porte que sur la réalité de Douala, elle constitue un apport substantiel permettant de mieux appréhender la situation générale du Cameroun en matière de sécurité.

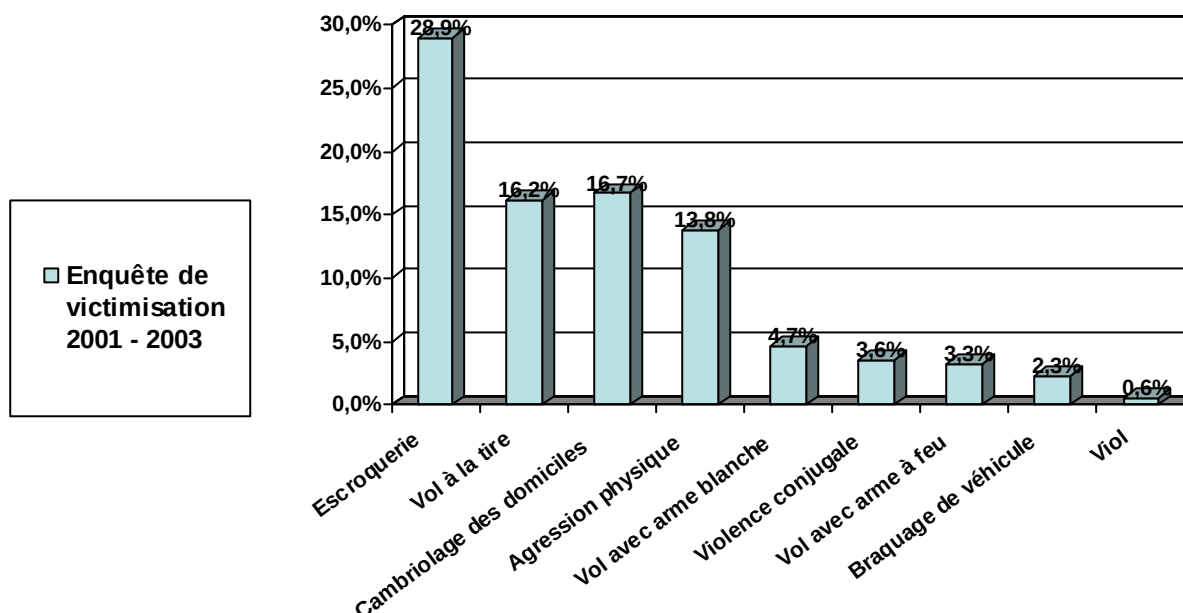
A la suite en 1990, des effets de la crise économique et la dévaluation du franc CFA, le pays a connu une importante vague de violence contre les personnes. Le nombre de faits enregistrés par les services baisse de 13% sur l'ensemble du territoire entre 1991 et 1994, et de 24% sur la zone littorale. Mais si le nombre de petits délits diminue, les atteintes à l'intégrité physique progressent, qu'elles soient motivées ou pas par le vol.



Une enquête de victimisation réalisée sur 5.967 personnes entre juillet 2001 et juillet 2003, à l'occasion du projet « Douala plus sûre », fournit une vision plus globale de la délinquance locale.

⁹⁹ INSC : <http://www.statistics-cameroon.org/>

¹⁰⁰ Monsieur Meutchehé Ngomsi Claude Albert est enseignant vacataire au Département de Géographie de l'Université de Yaoundé 1 et consultant ONU-Habitat dans le cadre du projet « Douala plus sûre ». On lui doit :
Facteurs urbanistiques de l'insécurité à Douala – Projet « Douala plus sûre »
Sécurité et bonne gouvernance, binôme d'un management inclusif et productif de la ville de demain. Cas de Douala
Cartographie criminelle et incidences spatiales de la réforme de la police camerounaise



L'essentiel des actes dont se plaint la population restent des atteintes aux biens, contre 22,67% d'atteintes aux personnes.

Perception des questions de sécurité par la population

La réaction à la vague de violence s'est signifiée de deux manières dans la population. Les quartiers aisés se sont dotés d'entreprises de gardiennage et les quartiers modestes se sont organisés en comité d'autodéfense.

L'Etat réagit également et engage la réorganisation de sa police. En 2001, le nombre de brigades de gendarmerie passe, sur l'agglomération de Douala, de 9 à 14¹⁰¹. L'année d'après, le nombre de commissariats centraux est multiplié par trois et les commissariats d'arrondissements passent de 12 à 15¹⁰². Mais l'auteur conclut qu'à effectif stagnant, en 2007 le ratio police/habitants aura retrouvé sa cote antérieure à la réforme. Il appelle de ses vœux la mise en place d'une véritable « police de proximité » qui serait pertinemment distribuée géographiquement.

¹⁰¹Décret 2001/181 du 25 juillet 2001

¹⁰²Décret 2002/003 du 4 janvier 2004

Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés (CNDHL)¹⁰³

Le 19 octobre 2007, la CNDHL a publiquement pris position sur les questions de sécurité et d'actualité sociale au Cameroun. La démarche du président de la CNDHL, le docteur Chemuta Divine Banda et de son équipe s'inscrit dans les recommandations de la quatrième session ordinaire de la Commission tenue les 4 et 5 octobre 2007 à Yaoundé.

La Commission y déplore les effets de l'insécurité :

- Perte de vies humaines, vols d'argent et de bétail dans le septentrion ;
- Pertes de vies humaines, blessures graves et destructions de biens, suite aux manifestations liées aux difficultés d'approvisionnement en électricité à Abong Mbang ;
- Meurtres et actes de justice populaire dans les régions littorales, etc.

Mais elle prend également position au-delà de ce qui est présenté comme ses habitudes : « L'insécurité montante résulte en somme des actes de répression du mécontentement des populations, des dysfonctionnements des services et des bavures des agents des forces de maintien de l'ordre, ainsi que de la grande criminalité ». Et de tenter de recenser les causes, elle cite : la perte des valeurs sociales, la prolifération des armes légères et de petit calibre, l'impunité, la baisse du pouvoir d'achat, l'inertie, etc.

Si les commentateurs approuvent l'audace de l'analyse, ils reprochent en revanche à la Commission la faiblesse de ses préconisations : revalorisation du pouvoir d'achat, le renforcement de la lutte contre la pauvreté, la promotion des emplois, la collaboration des populations, la sensibilisation et l'éducation des forces de l'ordre...

L'organisation policière

Par décret du 22 octobre 1998¹⁰⁴ le Chef de l'Etat a réorganisé la Présidence de la République. Celle-ci regroupe les services centraux, propres à la présidence et les services rattachés. La délégation Générale de la Sûreté Nationale dépend de ces services rattachés au même titre que le ministère de la Défense ou que l'Agence nationale des technologies de l'information et de la communication.

¹⁰³ Source : <http://www.camerounlink.net/fr/news.php?nid=33276> – Article de Kengne Taahla

Le CNDHL est une commission créée par la loi du 22 juillet 2004, en remplacement du Comité National des Droits de l'Homme et des Libertés, institué par la loi du 8 novembre 1990. Elle a pour vocation la défense de droits de l'homme et des libertés. Elle est composée de 30 membres de la société civile qui œuvrent au sein de 4 sous-commission : aux droits civils et politiques ; aux droits économiques, sociaux et culturels ; aux droits des groupes vulnérables et enfin aux questions spéciales. La CNDHL édite tous les ans un rapport quant au respect des droits de l'homme au Cameroun.

Site de la CNDHL : http://www.cndhl.cm/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=69&Itemid=105

¹⁰⁴ Décret N° 098/273 du 22 octobre 1998

Organisation générale

La délégation générale de la sûreté nationale

La délégation générale de la sûreté nationale a pour mission principale de maintenir la paix et faire respecter les lois, condition indispensable à la cohésion sociale et au développement économique¹⁰⁵.

La DGSN est en chargée de garantir la paix et la sécurité propice à la mise en œuvre des « Grandes ambitions » présidentielles. Les priorités fixées par le président de la république sont :

- Efficacité des services ;
- Restauration de la discipline et de la déontologie ;
- Consolidation du partenariat entre policiers et citoyens.

Par ailleurs, le DGSN a pour mission de développer les partenariats avec les pays voisins et les organisations internationales afin de lutter contre le grand banditisme transfrontalier et les organisations terroristes.

Officiers et agents de police judiciaire

Ont qualité d'officier de police judiciaire¹⁰⁶ :

- Les officiers et sous-officiers de la gendarmerie ;
- Les gendarmes chargés même par intérim, d'une brigade ou d'un poste de gendarmerie ;
- Les commissaires de police ;
- Les officiers de police ;
- Les gendarmes et les inspecteurs de police ayant satisfait à un examen d'officier de police judiciaire et ayant prêté serment ;
- Les fonctionnaires exerçant même par intérim les fonctions de chef d'un service extérieur de la Sûreté Nationale.

Ont qualité d'agent de police judiciaire, les gendarmes non officiers de police judiciaire, les inspecteurs de police et les gardiens de la paix. Ils assistent les officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions. Ils n'ont pas qualité pour décider des mesures de garde à vue¹⁰⁷.

Les missions de la police judiciaire sont de :¹⁰⁸

- Constater les infractions, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher les auteurs et complices et, le cas échéant de les déférer au parquet ;

¹⁰⁵ Site internet de la DGSN : http://www.prc.cm/index_fr.php?link=2_dgsn

¹⁰⁶ Article 79 du Code de procédure pénale

¹⁰⁷ Article 81 du Code de procédure pénale

¹⁰⁸ Article 82 du Code de procédure pénale

-
- Exécuter les commissions rogatoires des autorités judiciaires ;
 - Notifier les actes de justice ;
 - Exécuter les mandats et décisions de justice.
 -

Les unités opérationnelles

La Gendarmerie camerounaise

Peu d'informations sont disponibles sur les actions opérationnelles menées par la Gendarmerie camerounaise. Voici les principaux textes régissant son organisation :

- Décret 2001/181 du 25 juillet 2001 portant organisation de la gendarmerie nationale
- Décret 2002/002 du 4 janvier 2002
- Décret n° 2004/178 du 1^{er} juillet 2004 portant modification de certains articles du décret n° 2001/177 du 25 juillet 2001 portant organisation du Ministère de la défense

Origines de la Gendarmerie camerounaise

A la suite de l'indépendance du Cameroun proclamée le 1er janvier 1960, la gendarmerie camerounaise est née le 1er avril 1960 de la fusion du corps des "auxiliaires de la gendarmerie française" et des forces locales de la gendarmerie camerounaise. Initialement placée sous les ordres d'un haut fonctionnaire ou d'un officier nommé par décret, relevant directement du Ministre de la défense, elle est, depuis le 24 août 1985, commandée par le Secrétaire d'Etat à la Défense, spécialement chargé de la gendarmerie.

La gendarmerie est organisée sur le territoire rural, en brigades.

Ecole nationale de gendarmerie

L'école nationale de gendarmerie forme officiers et agents de police judiciaire. Elle s'est vue allier deux centres spécialisés.

Le Centre de perfectionnement à la police judiciaire (CPJJ) a vu le jour en décembre 1999 de l'initiative conjointe des autorités camerounaises et françaises. Implanté à au camp de Yeyap à Yaoundé, le centre a pour mission de perfectionner et recycler les officiers et sous-officiers dans leurs fonctions de « directeurs d'enquêtes » ainsi qu'aux méthodes de police technique et scientifique. La philosophie du projet est de renforcer l'Etat de droit et valoriser la preuve judiciaire, plutôt que l'aveu.

Depuis sa création, le centre a organisé 15 stages et reçu près de 776 stagiaires. Le centre assure la formation des gendarmes au nouveau code de procédure pénale.

Le Centre de perfectionnement aux techniques de maintien de l'ordre (CPTMO) créé à l'initiative de la Gendarmerie française, connaît un essor qui dépasse les frontières camerounaises. Le centre, implanté à Awae, soit à une cinquantaine de kilomètres à l'est de

Yaoundé, a formé 500 officiers de vingt pays d'Afrique francophone en cinq ans. La formation consiste à apprendre le commandement d'unités de maintien de l'ordre dans le cadre de la régulation de troubles à l'ordre public, dans le respect des cadres légaux nationaux et des standards internationaux. Début octobre 2007, le gouvernement camerounais a rappelé vouloir faire du CPTMO une école internationale des forces de sécurité (EIFORCES), afin de mieux préparer les gendarmeries africaines aux missions policières de maintien de la paix.¹⁰⁹

La sûreté nationale

La police nationale camerounaise

Le décret du 22 octobre 1998 spécifie que « L'autorité policière a pour mission d'assurer le respect et la protection des institutions, des libertés publiques, des personnes et les biens, de concert avec les autres forces de sécurité.¹¹⁰»

A cette fin, elle est composée d'officiers et d'agents de police judiciaire¹¹¹.

La sûreté nationale, présente dans les villes, est territorialement organisée en commissariats.

L'école nationale de police

Le 14 septembre 2007, la 38^{ème} promotion est sortie diplômée de l'école nationale de police. Cette promotion composée de 269 élèves comprend sept contrôleurs dont trois femmes, 16 agents administratifs dont 7 femmes et 246 surveillants de prison parmi lesquels 49 femmes.

Les Centres d'Instruction et d'Application de la Police : CIAP

Centre de formation des gardiens de la paix et inspecteurs de police
Mutengene (province du Sud-Ouest)

Police secours :

La police camerounaise a développé un numéro d'appel d'urgence : le 17 à partir d'un poste fixe, le 117 à partir d'un téléphone portable. Les Equipes spéciales d'interventions rapides (ESIR) sont organisées afin de répondre aux appels.

La loi prévoit la collaboration de la sûreté nationale avec les autres partenaires de sécurité. A ce titre, elle « assiste les autorités municipales et concourt aux côtés d'autres forces à la défense nationale »¹¹².

Le statut des agents de la Sûreté nationale est disponible dans le décret N°2001/065 du 12 mars 2001 portant statut spécial du corps des fonctionnaires de la Sûreté nationale

¹⁰⁹ Abondante presse internet sur le sujet, dont : <http://fr.allafrica.com/stories/200710030596.html>

¹¹⁰ Décret n° 2002/003 du 04 janvier 2002, article 3

¹¹¹ Article 78 du Code de procédure pénale

¹¹² Décret 94/200 du 7 octobre 1994 – Art. 2 et 22

Police municipale

Fondement réglementaire :

Le rôle des maires et des polices municipales se définissent comme suit : « Les Maires sont des autorités de police, chargées d'assurer en relation avec les autorités policières, l'exécution des actes de police municipale ¹¹³».

La loi n°2004-18 du 22 juillet 2004 fixe les règles applicables aux communes, organise les polices municipales.

Sécurité privée

Contexte

Tous les acteurs sont invités par le gouvernement à participer à la sécurité du territoire. Les acteurs de sécurité privée sont donc bienvenus dans le champ ce champ. « chacun qu'il soit civil ou militaire, à la place où il se trouve..., doit faire preuve d'esprit de collaboration et d'échange pour œuvrer dans une dynamique de concertation, et éviter les critiques faciles et non constructives. ¹¹⁴»

Cadre légal

L'activité des entreprises privées de sécurité est encadrée par les lois 10 septembre 1997 et du 22 juillet 2004, relative aux règles applicables aux communes¹¹⁵.

Les comités de vigilance

La population s'organise en comités de vigilance, présentés comme des groupes d'autodéfense, à l'occasion des grands rassemblements tels que les marchés. Ces regroupements spontanés de volontaires n'ont pas de fondement légal. Mais leur présence semble être plébiscitée par la population. Ces patrouilles locales n'hésitent pas à interpellier les auteurs en flagrant délit avant de les remettre à l'officier de police judiciaire. Ces groupes de quartier communiquent régulièrement avec les forces de l'ordre et suivent de près les procédures menées à l'encontre des délinquants. La situation peut alors se tendre entre ces partenaires de fait, lorsque les décisions de justice n'obtiennent pas l'assentiment des comités... Le mode opératoire de ces comités reste également peu contrôlé et source de dérapage¹¹⁶.

¹¹³ Loi n° 74/23 du 05 décembre 1974 – Art. 71

¹¹⁴ Instruction présidentielle n° 13/CAB/PR du 19 avril 1962

¹¹⁵ Loi n° 97/021 du 10 septembre 1997 et loi n°2004-18 du 22 juillet 2004

¹¹⁶ 2004, deux malfrats sont battus à mort : <http://www.camerounlink.net/fr/news.php?nid=10339&kat=1&seite=444>

Ainsi à Douala, sous l'autorité des chefs de quartier, la population se réunit afin de traiter des moyens de lutte contre l'insécurité et plus particulièrement contre les cambriolages de commerces et d'habitations. Les jeunes du quartier se relayent la nuit et érigent des check-point dès 21 heures afin de filtrer les résidents du quartier. La presse rapporte que les identités des passants sont alors contrôlées par les jeunes du quartier, armés de gourdin. En cas de flagrance, ils saisissent les ESIR (17 ou 177) ou interpellent eux-mêmes l'auteur.¹¹⁷

La prévention en matière de sécurité

Le **Dr. Mamert Florent Loé**, coordonateur local « Douala plus sure », rapporte que si les éléments du diagnostic sont clairement posés, la démarche préventive reste à développer.

Afin de faire face aux principaux actes de délinquance constatés les autorités gouvernementales et locales développent prioritairement deux axes de réaction :

- Renforcement des opérations policières : développement des opérations spéciales, des moyens humains et matériels ;
- Création de polices municipales pour lutter contre les désordres urbains.

A Douala, les principales ambitions en matière de prévention seraient de pouvoir intervenir sur les désordres locaux les plus fréquents :

- Agressions physiques ;
- Braquages ;
- Vols à la tire et petits larcins ;
- Escroquerie ;
- Vandalisme des équipements publics.

La police municipale est particulièrement investie de la régulation du dernier point.

¹¹⁷ Le groupe d'autodéfense de Douala <http://www.camerounlink.net/fr/news.php?nid=26029&kat=1&seite=131>

La coopération

Les États partenaires : la coopération française¹¹⁸

La coopération française en matière de sécurité travaille avec deux partenaires : la Sûreté nationale et la Gendarmerie nationale.

« Appui à la restructuration et à la restauration du service public de la police »

Ce projet est développé en partenariat entre les services français de coopération et la Sûreté nationale. Il met l'accent sur :

- Formation des personnels, notamment en matière judiciaire ;
- Développement de l'infrastructure pédagogique à Yaoundé et Mutenguéné.

Gendarmerie¹¹⁹

Le partenariat entre les Gendarmeries française et camerounaise tend à renforcer la formation des gendarmes.

Programme de formation des directeurs d'enquête et des techniciens de police technique en matière judiciaire : Depuis la création du Centre de perfectionnement de la police judiciaire (CPJJ) de Yaoundé en décembre 1999, le programme a permis la réalisation de :

- 16 stages de directeurs d'enquête "officiers" ;
- 8 stages de directeurs d'enquête "sous-officiers" ;
- 14 stages de formation de TIC (technicien en investigation criminelle)
- un récent stage "photographies judiciaires" de 2 semaines réunissant 7 gendarmes et 9 policiers.

Programme de formation des commandants d'unité pour le commandement au maintien de l'ordre à l'Ecole nationale à vocation régionale d'Awaé.

Le programme Centre de perfectionnement aux techniques de maintien de l'ordre (CPTMO) a été lancé en 2001. L'ENVR (Ecole Nationale à Vocation Régionale), implantée à Awaé, a abrité dix-huit stages internationaux regroupant chacun dix officiers camerounais et dix officiers issus des pays francophones d'Afrique noire. Les stagiaires y suivent les cours de perfectionnement au commandement opérationnel d'un peloton ou d'un escadron de gendarmerie mobile engagé au maintien de l'ordre. Le centre participe également à l'entraînement des unités de gendarmerie mobile camerounaises et à la formation initiale des élèves-gendarmes. Des stages de formation de gendarmes africains francophones aux missions de maintien de la paix pourraient y voir le jour dès 2006.

¹¹⁸ Le descriptif de l'intervention française au Cameroun est disponible sur : http://www.ambafrance-cm.org/article.php3?id_article=692

¹¹⁹ Sur l'intervention de la Gendarmerie française au Cameroun : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/defense-securite_9035/cooperation-militaire-defense_9037/revue-freres-armes_12582/f.a.-no-248-dossier-gendarmerie-cooperation_13542/f.a.no248-dossier-gendarmerie-cooperation_30748.html?artsuite=2

Programme de formation des cadres d'état-major pour la transmission et l'exploitation du renseignement d'ordre public.

A cette fin, la Gendarmerie française travaille également à la mise en place de centres de transmission de données dans les commandements territoriaux de la gendarmerie. Celui-ci consiste à favoriser les conditions de transmission et d'exploitation du renseignement opérationnel en temps réel sur l'ensemble du territoire par le déploiement de stations de transmission de données, la formation d'exploitants et de techniciens de maintenance camerounais et la mise sur pied du PC opérationnel de l'état-major de la gendarmerie à Yaoundé. 70 stations de transmissions ont été équipées dans les 10 provinces et servent de cordon ombilical à l'action opérationnelle de la gendarmerie au quotidien. 10 Centres Opérationnels de la Gendarmerie (COG) ont été installés pour répondre 24 heures sur 24 aux appels de détresse des populations.

Les organisations internationales

L'action du PNUD

Les 3 axes prioritaires du PNUD au Cameroun sont :

- La gouvernance 2006 - 2010 : Le PNUD a assisté le Gouvernement dans l'élaboration du Programme National de Gouvernance à travers lequel s'inscrivent toutes les actions des partenaires au développement.¹²⁰
- La réduction de la pauvreté : le Sous-Programme de Réduction de la Pauvreté à la Base est un programme d'appui aux initiatives locales de développement qui s'inscrit dans le cycle de coopération 2003 – 2007 entre le Gouvernement du Cameroun et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le Sous-programme entend capitaliser les expériences et meilleures pratiques du PNUD dans le domaine de la lutte contre la pauvreté en milieu rural, notamment celles du programme Réseau Afrique 2000 et « Support to Microschemes », de même que celles des autres partenaires au développement.
- «Favoriser une gestion rationnelle des ressources naturelles pour aider les pauvres» : Les populations pauvres sont plus que les autres affectées par la dégradation de l'environnement parce qu'elles sont particulièrement sensibles aux problèmes posés par la contamination de l'eau, la détérioration des sols, la pollution de l'air et les changements climatiques. C'est aussi parmi les pauvres que le besoin d'énergie propre et abordable se fait le plus fortement sentir. Le PNUD dirige les activités des Nations Unies consacrées au renforcement des capacités nationales pour un développement écologiquement durable en favorisant les meilleures solutions mondiales et en soutenant des interventions stratégiques.

¹²⁰

En marge de ces programmes, le PNUD apporte son assistance à plusieurs initiatives telle que celles en faveur de la lutte contre le SIDA : Alliance des Maires et responsables municipaux contre le VIH/SIDA au Cameroun (AMICAALL)¹²¹.

L'action d'ONU Habitat.

Douala fait partie du programme expérimental appliqué dans dix villes Africaines en matière de prévention de la criminalité et de réduction de l'insécurité, avec l'appui technique d'ONU Habitat¹²².

La Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire est un des rares pays à avoir vécu son passage de l'époque coloniale à l'ère démocratique, pacifiquement. La personnalité de Félix HOUPHOUËT-BOIGNY a profondément marqué cette période de paix et de développement. En 2001, le pays se déchire et son déséquilibre s'imprime non seulement sur les pays limitrophes mais au-delà à toute l'Afrique de l'Ouest. En matière de sécurité, ceci est essentiellement sensible en matière de flux de populations qui ne cessent de migrer depuis six ans, soit qu'installées en Côte d'Ivoire elles rentrent dans leur pays, soit qu'ivoiriennes, elles partent s'installer à l'étranger. La situation encore mouvante du pays ne permet pas aujourd'hui d'établir un état des lieux fiable. Les informations présentées sont certainement impactées par la situation politique locale, sans pour autant que l'on puisse dire dans quelle mesure. Il sera certainement nécessaire d'attendre la fin du conflit afin de pouvoir acquérir une vision réelle et globale de ses effets sur la sécurité des populations et du territoire.

Contexte



Les paysages du Nord, vers la frontière avec le Mali et le Burkina Faso, sont des étendues de savanes, soumises au climat de type soudanais. L'Est du pays est réputé pour son parc national abritant les troupeaux d'éléphants. A l'Ouest, les montagnes frontalières du Libéria et de la Guinée. Au Sud, le golfe du Guinée. Avec ses 322.500 km², la Côte d'Ivoire compte plus de 15.300.000 habitants répartis en cinq groupes ethniques, 69 ethnies et six religions.

42% de la population reste illettrée.

La première activité du pays reste l'agriculture, premier producteur mondial de cacao, troisième de noix de coco, cinquième de café. Le coton, la banane, l'huile de palme, le caoutchouc et l'ananas viennent compléter l'éventail de la production agricole qui ne représente pourtant que 23% de la richesse du pays qui a beaucoup développé ses services. La production de bois exotique, l'exploitation du pétrole, les gisements de gaz, d'or, d'uranium, de diamants ou de cobalt font de la Côte d'Ivoire une terre convoitée. Avec un PIB de 15,5 milliards de dollars, la Côte d'Ivoire connaît actuellement un taux de croissance de moins de 2%, pour un taux d'inflation de près de 4%. Près de 49% de la population n'a pas

deux dollars pour vivre. Pourtant, seul 16% de la population n'a pas accès à l'eau courante potable

L'espérance de vie est de 49 ans, tandis que l'âge moyen de la population est d'un peu plus de 19 ans. La mortalité infantile est très forte (94‰) dans un pays où en moyenne chaque femme n'a que cinq enfants.

Le taux de développement HDI place la Côte d'Ivoire au 164^{ème} rang mondial.

Approche historique

Les migrations

C'est au X^{ème} siècle que le commerce transsaharien atteint le nord de l'actuelle Côte d'Ivoire. Entraînées par ces échanges, les premières populations mandingues s'établissent vers le XII^{ème} siècle. Mais c'est l'implantation des grands empires du Ghana, du Mali et du Songhay qui développe les flux de population dans cette partie de l'Afrique occidentale. Au XVII^{ème} siècle, les peuples lagunaires sont implantés le long de la côte, les Krou à l'ouest, les Mandé à l'ouest et au nord, les Gour au nord-ouest, les Sénoufo au nord et les Akans à l'est. Au XVIII^{ème} siècle la guerre sainte menée par les Ouatara tendra au renversement des pouvoirs animistes sur les territoires des actuels de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso.

L'exploration portugaise

En 1494, le pape Alexandre VI Borgia contraint espagnols et portugais à signer le traité de Tordesillas, délimitant leurs territoires respectifs hors d'Europe. Ainsi, tout ce qui sera découvert à l'ouest du méridien reviendra à l'Espagne (tel que le Brésil) et tout ce qui sera découvert à l'est du méridien, reviendra au Portugal : tel que la Côte d'Ivoire ou le Cameroun. Ceci explique que dès le XV^{ème} siècle, sous l'impulsion du roi Henri le navigateur, les portugais s'implantent dans cette partie de l'ouest africain et y organisent la traite d'esclaves et le commerce d'ivoire.

La période coloniale

A partir de 1830, l'amiral français Bouet croise régulièrement au large de la Côte d'Ivoire à la recherche d'or, d'ivoire, de caoutchouc et d'huile de palme. Les français finissent par s'installer sur toute la côte, jusqu'en 1870 où ils s'en font chasser par les anglais.



Capitaine au long cours, armateur et négociant, Arthur VERDIER s'obstine et s'installe sur la côte en dépit des raids anglais. Il s'installe à l'est à 80 km à l'est d'Abidjan et y plante du café, qui deviendra au XX^{ème} siècle la première ressource du pays avec le cacao.

A partir de 1878, la France entreprend de se protéger militairement des anglais en fortifiant la côte. A la conférence de Berlin, le 15 novembre 1884 les puissances coloniales se partagent l'Afrique. De 1887 à 1892, les français marchent vers le nord avec Treich-Laplène à leur tête, tandis que Binger, parti du Sénégal les rejoint à Kong. La connexion est établie entre Sénégal et Côte d'Ivoire, le territoire français s'agrandit jusqu'à Grand Bassam. La Côte d'Ivoire prend le statut de colonie en mars 1893 et intègre l'Afrique Occidentale Française en 1902¹²³.

En 1932, un jeune médecin nommé Félix Houphouët-Boigny prend pacifiquement position contre le travail forcé dans les plantations de café et de cacao. Abidjan devenue capitale économique, devient également capitale administrative en 1934, à la place de Bingerville.

A la conférence de Brazzaville en 1944, le Général de Gaulle envisage l'autonomie des colonies françaises. La Côte d'Ivoire prend le statut de territoire français d'outre-mer en 1946. En 1952, Félix HOUPHOUËT-BOIGNY est élu à l'Assemblée Territoriale. Il devient premier ministre en 1959 et conduit le pays vers l'indépendance.

Période contemporaine

L'indépendante proclamée le 7 août 1960, Félix Houphouët-Boigny est nommé président et gouvernera jusqu'à son décès en 1993. Le territoire connaît 30 ans de stabilité politique et de développement économique. Le pouvoir, assis sur un parti unique est contraint par l'opposition en 1990 d'introduire le multipartisme. Le président de l'Assemblée nationale Henri Konan Bédié assure un intérim qui dure deux ans. Elu à la présidence, il sera destitué le 24 décembre 1999 après 24 heures de heurts, au profit du Général Robert Gueï.

La formation du gouvernement provisoire met en exergue l'opposition entre Alassane Ouattara (Rassemblement des républicains et principal opposant de HK. Bédié) et Laurent Gbagbo (Front populaire ivoirien). Le gouvernement provisoire réforme le code électoral et prépare les élections présidentielles. Le 24 juillet 2000, les urnes proclament Laurent Gbagbo, président de

¹²³ L'AOF était la fédération de huit territoires coloniaux français : la Mauritanie, le Sénégal, le Soudan (actuel Mali), la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Niger, la Haute Volta (Actuel Burkina Faso) et le Dahomey (Devenu Bénin).

la République de Côte d'Ivoire. Le Général Gueï s'autoproclame président. En octobre 2000, plusieurs affrontements violents se font jour entre l'armée ivoirienne et les partisans de Laurent Gbagbo qui ne reconnaissent pas la légitimité du général Gueï. 57 corps sont découverts à Youpougon fin octobre 2000. La Commission électorale procède à un nouveau décompte des voix et confirme que Laurent Gbagbo obtient la majorité des suffrages exprimés.

Les élections législatives partielles de janvier 2001 sont remportées par le parti présidentiel, mais donnent lieu à de violents affrontements provoqués par une seconde éviction d'Alassane Ouattara des élections, pour cause de doute de nationalité. Concomitamment, le Général Gueï échoue dans sa tentative de coup d'état.

Courant 2001, les affrontements deviennent plus nombreux et plus violents. Les supporters chrétiens de Laurent Gbagbo s'opposent à ceux, musulmans, d'Alassane Ouattara. Le pays se coupe en deux entre les partisans du Mouvement pour la justice et la paix au sud, et le Mouvement patriotique au nord et bascule dans la guerre civile. Après l'échec de plusieurs rencontres et accords, les accords de Marcoussis, signés le 24 janvier 2003 tentent de mettre un terme au conflit.¹²⁴

Le 10^{ème} Gouvernement de Côte d'Ivoire, gouvernement de transition, a pris ses fonctions le 7 avril 2007¹²⁵.

Approche internationale, constitutionnelle et administrative

La Côte d'Ivoire dans le concert des nations :

La Côte d'Ivoire est membre de l'ONU depuis le 20 septembre 1960. Elle n'a pas souscrit à la clause facultative de juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice.

La Côte d'Ivoire est membre de l'Organisation de l'Unité Africaine depuis le 25 mai 1963. Elle a adhéré à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples le 6 janvier 1992 et a ratifié l'Acte constitutif de l'Union africaine le 27 février 2001.

Le Pays est membre de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ainsi que de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

La Côte d'Ivoire a signé le Statut de la Cour pénale internationale le 30 novembre 1998 mais ne l'a pas encore ratifié.

¹²⁴ Sur l'histoire de la Côte d'Ivoire :

- <http://www.abidjan.net/cotedivoire/presentation/historique.htm>

- <http://droit.francophonie.org/df-web/zone.do?zoneId=2>

¹²⁵ Historique des gouvernements disponible sur : <http://www.abidjan.net/gouvernement/gouvernement.htm>

La constitution ivoirienne¹²⁶

La Constitution du 23 janvier 2000 fait de la Côte d'Ivoire une République de type unitaire et laïque. De part son article 41, « le Président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif ». Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, non renouvelable.

Il est assisté du Gouvernement. Le Premier ministre est chef du Gouvernement, il est nommé et révoqué par le président de la République. Il anime et coordonne l'action du Gouvernement.

L'article 71 de la Constitution prévoit le monocrisme de la Côte d'Ivoire. Seule l'Assemblée nationale, composée de 225 députés élus au suffrage universel pour 5 ans, vote la loi. L'initiative législative est partagée entre le président de la République, et l'Assemblée nationale.

La Côte d'Ivoire a adopté le multipartisme en 1990. On compte quatre partis majeurs : le Front populaire ivoirien (FPI - au pouvoir), le Rassemblement des républicains (RDR), le Parti ivoirien des travailleurs et le Parti socialiste ivoirien.

Organisation administrative¹²⁷

Depuis la première loi de décentralisation¹²⁸ en 1978, la Côte d'Ivoire n'a cessé de décentraliser son fonctionnement administratif :¹²⁹

Echelon	Déconcentration	Décentralisation
Région		19 régions et 2 districts (Yamoussoukro et Abidjan)
Département	58 préfectures	
	224 sous-préfectures	
Commune		8.513 localités dont 8.282 villages

La langue officielle est le français.

¹²⁶ La constitution ivoirienne est disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/cote-divoire/constitution.shtml>

¹²⁷ Carte administrative en annexe

¹²⁸ Ousmann Syll (2005) *La décentralisation en Afrique subsaharienne, Côte d'Ivoire* – Mémoire de Master. Disponible sur http://www.cercoop.org/fiches/Fiche_decentr_CoteIvoire.pdf

¹²⁹ Institut national de la statistique : <http://www.ins.ci/>

Approche judiciaire

Organisation judiciaire

Aux termes de l'article 101 de la constitution, « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et législatif ».

L'article 102 prévoit l'organisation judiciaire du pays, répondant au double de gré de juridiction :

- Juridictions suprêmes : Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour des comptes ;
- Cours d'appels
- Tribunaux

La Haute cour de justice est compétente pour juger le président de la République en cas de haute trahison. Elle est en mesure de juger les membres du Gouvernement pour des faits de crimes et délits, lorsque ceux-ci se sont déroulés dans l'exercice de leurs fonctions¹³⁰.

Le titre VII de la Constitution prévoit le fonctionnement du Conseil constitutionnel, en charge du contrôle de la constitutionnalité des lois. Le contrôle de constitutionnalité s'effectue à priori, avant l'entrée en vigueur des normes de droit et à posteriori, lorsque l'exception d'inconstitutionnalité est soulevée par l'une des parties lors d'un procès.

Les magistrats sont nommés par le président de la République, sur proposition du Conseil de la magistrature. L'article 103 de la constitution prévoit l'indépendance des magistrats, que le Conseil de la magistrature a pour mission de garantir¹³¹. La magistrature se décline en magistrats du siège et magistrats du parquet.

¹³⁰ Loi n° 59-230 du 07 novembre 1959.

¹³¹ Trois textes structurent le statut de la magistrature :

[Loi 78-662 du 4 août 1978, portant statut de la Magistrature](#) ;

[Décret 78-697 du 24 août 1978 pris pour l'application de la loi no 78-662 du 4 août 1978, portant statut de la Magistrature](#) ;

[Décret 80-1196 du 24 août 1980 modifiant et complétant le décret no 78-697 du 24 août 1978 pris pour l'application de la loi no 78-662 du 4 août 1978, portant statut de la Magistrature](#)

Répartition territoriale des juridictions¹³².

Degré de juridiction	Juridiction	Implantation	Sections rattachées
2 nd degré	Cours d'appel	Abidjan, Bouaké, Daloa	-
1 ^{er} degré	Tribunaux de première Instance	Abidjan	6
		Abengourou	2
		Bouaké	5
		Korhogo	2
		Daloa	4
		Gagnoa	3
		Man	3

L'organisation pénitentiaire est arrêtée par décret¹³³. En 1969, on distingue les camps pénaux (1), les maisons d'arrêt (2), les maisons de correction (3) et les maisons d'arrêt et de correction (26).¹³⁴

La loi pénale

Le code pénal est en vigueur depuis le 31 août 1981.¹³⁵

L'arbitrage intègre les dispositifs légaux de régulation des conflits.¹³⁶

La peine de mort a été abolie en Côte d'Ivoire avec l'adoption de la Constitution du 23 janvier 2000. Son article 2 prévoit que « toute sanction tendant à la privation de la vie humaine est interdite ». La Côte d'Ivoire n'a procédé à aucune exécution capitale depuis son indépendance en 1960. Toutes les condamnations létales pour meurtre, vol avec violence, trahison ou

¹³² Disponible sur le site du Gouvernement : <http://www.abidjan.net/gouvernement/accueil.htm>

¹³³ [Décret 69-189 du 14 mai 1969 portant réglementation des établissements pénitentiaires et fixant les modalités d'exécution des peines privatives de liberté](#)

¹³⁴ Arrêté 406 MJ DAP du 21 mai 1969 portant classement des établissements pénitentiaires

¹³⁵ Loi 81-640 du 31 juillet 1981 instituant le code pénal

¹³⁶ Loi 93-671 du 9 août 1993 relative à l'arbitrage

désertion, ont alors été commuées en peines d'emprisonnement.
Le droit ivoirien est disponible sur Internet¹³⁷

Diagnostic de sécurité

Éléments de diagnostic

La croissance de l'activité criminelle

Dans sa thèse A.M. Akadje¹³⁸ rapporte quelques statistiques en matière d'activité criminelle. Celles-ci restent partielles et ne permettent pas d'avoir une vision globale de l'état de sécurité du pays. Toutefois, les indications qu'elles apportent permettent d'avoir un aperçu de la situation du pays avant la guerre. Il est difficile de produire des chiffres postérieurs aux années 2000, qui plus est significatifs, eu égard l'état de guerre civile régnant dans le pays.

A.M. Akadje rapporte donc que la criminalité reste stable en Côte d'Ivoire jusque dans les années 1980, elle se développe après engageant ainsi la Côte d'Ivoire dans le mouvement d'augmentation de la criminalité connu semble-t-il par une majorité de pays africains dans la période.

Evolution de la criminalité apparente selon les statistiques policières de Côte d'Ivoire (de 1963 à 1970) :¹³⁹

¹³⁷ <http://portail.droit.francophonie.org/>

¹³⁸ A.M. Akadje - Page 70

¹³⁹ Y. Brillon (1980) *Ethnocriminologie de l'Afrique noire*, Les presses de l'Université de Montréal, Montréal 1980, et A.M. Akadje – Page 71

Années	Nombre d'affaires criminelles connues	Totaux	
	Police nationale	Gendarmerie	
1963	10.615	1.978	13.593
1964	11.437	2.110	13.547
1965	8.240	2.473	10.713
1966	9.585	3.076	12.661
1967	10.309	3.093	13.402
1968	10.419	3.371	13.790
1969	10.528	3.728	14.256
1970	8.295	4.221	12.516

Ce serait à partir des années 1980 que la situation s'aggraverait.

Evolution de la criminalité à Abidjan (1985 – 1990) :¹⁴⁰

Années	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Homicides volontaires	11	23	26	23	19	86
Vol à main armée (Hold up & cambriolages)	55	103	99	460	236	444

Le mouvement haussier semble se confirmer dans le temps :

Évolution de la criminalité apparente selon les statistiques policières de Côte d'Ivoire (de 1990 à 1997) :¹⁴¹

¹⁴⁰ A.M. Akadje - Page 74

¹⁴¹ A.M. Akadje - Page 76 – Source : Préfecture de police d'Abidjan

Années	Nombre d'affaires criminelles connues pas la police
1990	38.918
1991	48.442
1992	47.678
1993	53.814
1994	-
1995	55.995
1996	55.081
1997	58.457

Les causes évoquées dans la littérature et la presse sont récurrentes :

- Effets de la paupérisation des populations (récession économique mondiale, dévaluation du franc CFA) ;
- Guerres civiles dans la région de l'Afrique de l'Ouest, entraînant des migrations importantes de populations en détresse ;
- Développement du marché illicite d'armes ;
- Perméabilité des frontières aux bandits de grands chemins.

Les limites du constat

On ne peut que se féliciter de la production des ces statistiques, mais regretter cependant que :

- Les indicateurs ne semblent pas constants au fil du temps, rendant difficile une lecture à long terme de l'évolution de la délinquance ;
- Les indicateurs semblent partiels et ne pas recouvrir l'ensemble du champ criminel, ou à défaut un agrégat défini ;
- Les territoires sources changent au fil des études, rendant difficile une lecture continue à l'échelle macro et micro territorial ;
- L'auteur ne semble pas en mesure d'apporter de statistiques postérieures à 1997.

Le sentiment de sécurité : l'impact des groupes d'autodéfense

Dans son rapport 2003, Human Rights Watch, association de défense des droits de l'homme¹⁴², rapporte le rôle tenu par les groupes d'autodéfense en matière d'infractions à la loi pénale. Le

¹⁴² Disponible sur <http://www.hrw.org/french/reports/2003/cotedivoire0803/cotedivoire0803frfull.pdf>

rapport décrit ainsi que quantité de jeunes instruits mais sans emplois, se sont regroupés dès les années 2002 et ont formé des groupes partisans dans le conflit. L'affaiblissement de l'État sur le territoire, du fait de la partition de ce dernier a donné l'occasion à ces groupes de jeunes gens de s'approprier la question sécuritaire. Ces milices ne sont pas restées indépendantes dans un pays déchiré par la guerre civile mais se sont engagées auprès des leaders politiques en lice. Leurs actions violentes à l'égard de certaines populations, dont la population burkinabè immigrée en Côte d'Ivoire et suspectée de partisanerie, ont été amplement dénoncées par les ONG défendant les droits de l'homme. La communauté internationale a sommé le gouvernement de Côte d'Ivoire de mettre bon ordre dans ces bandes, qui au nom de l'ordre public, terrorisaient les populations.

L'organisation policière

Organisation générale

Le Ministère de la Sécurité

C'est le Premier ministre, autorité civile, qui est investi du pouvoir de réglementation en matière de sécurité intérieure. Les forces de l'ordre, civiles et militaires, mettent en œuvre la politique de sécurité de l'Etat.

Le ministre de la sécurité dirige les forces civiles de police dans la cadre de sa mission de maintien de l'ordre et de sécurité de l'Etat¹⁴³. Cette autorité est partagée avec le ministre de la Justice, garde des sceaux, responsable des procureurs de la République, desquels les officiers et agents de police judiciaire tiennent leur compétence judiciaire.¹⁴⁴

Qualité judiciaire des agents

Les officiers de police judiciaire

Ont qualité d'officiers de police judiciaire : les officiers de gendarmerie, et les sous-officiers ayant satisfait eux épreuves de l'examen. Les commissaires et officiers de la Police ainsi que tout personnel opérationnel qui a satisfait aux exigences de l'examen. Ils reçoivent les plaintes et diligents les enquêtes et peuvent recourir à la force publique dans le cadre de la loi.¹⁴⁵

Les agents de police judiciaire

Sont agents de police judiciaire, les agents de la Police ou de la Gendarmerie en tenue, qui n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire. Ils constatent les infractions et assistent les officiers de police judiciaires dans leurs missions.

¹⁴³ Dct. du 1^{er} mars 1996

¹⁴⁴ Articles 12, 13, 224 et suivants du Code de procédure pénale

¹⁴⁵ Articles 14 et 20 du Code de procédure pénale

Unités opérationnelles

La Direction générale de la police nationale (DGPN)

Organigramme et missions de la DGPN

La DGPN assure la sécurité publique en zone urbaine. Elle est composée de neuf directions, calquées sur le fonctionnement de la DGPN française¹⁴⁶.

- Direction de la sécurité publique ;
- Direction de la police judiciaire ;
- Direction de la police des stupéfiants ;
- Direction de la police économique et financière ;
- Direction des unités d'intervention ;
- Direction des renseignements généraux ;
- Direction de la surveillance du territoire ;
- L'Etat major des services de sécurité ;
- Direction de la formation et de l'Ecole nationale de police

La Direction de la sécurité publique se compose de deux sous-directions bien distinctes : la police urbaine et les unités de maintien de l'ordre¹⁴⁷.

La Sous-direction de la police urbaine est composée de toutes les unités déconcentrées de proximité.

La Sous-direction des unités de maintien de l'ordre coordonne et supervise l'activité des Compagnies républicaines de sécurité (CRS) qui assurent la sécurité du président de la République, des chefs d'Etat en déplacement sur le territoire. Les CRS assurent également l'ordre lors des manifestations autorisées, des compétitions sportives. Les brigades antiémeutes répriment les manifestations violentes, émeutes et manifestations prohibées. Des patrouilles assurent la prévention des troubles à l'ordre public.

La Direction de la police judiciaire est en charge de la lutte contre la grande criminalité¹⁴⁸. Elle est composée de deux sous directions : la sous-direction des enquêtes (brigade d'enquête criminelle, brigade d'enquête générale et brigade mondaine) et de la sous direction des interventions (brigades anti-criminalité, brigade spéciale de lutte contre le vol de véhicules et unité d'intervention de la police nationale).

La Direction de la police des stupéfiants et des drogues lutte contre le trafic et la consommation illégale de stupéfiants¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Organigramme en annexe 3

¹⁴⁷ Cadre réglementaire :

Décret du 9 février 2000, portant organisation du ministère d'Etat chargé de la sécurité ;

Arrêté (n°78 MCES) du 2 mars 2000, portant organisation et fonctionnement de la direction de la Sécurité publique.

¹⁴⁸ Art. 14 du Code de procédure pénale

¹⁴⁹ Loi 88-686 DU 22 juillet 1988, portant répression du trafic et de l'usage illicites des stupéfiants, des substances psychotropes et des substances vénéneuses

La Direction de la police économique et financière capitalise l'information et diligente les enquêtes liées aux infractions économiques et financières. Elle est compétente en matière de contrebande, fausse monnaie, contrefaçon, faux moyens de paiement, escroquerie, détournement de fonds publics, etc.

La Direction des unités d'intervention gère les différentes unités d'intervention spécialisées et en coordonne les opérations avec celles des CRS.

La Direction des renseignements généraux recherche et centralise le renseignement de tout ordre.

La Direction de la surveillance du territoire est chargée de la surveillance aux frontières et de la prévention des atteintes à la sûreté de l'Etat et aux intérêts du pays.

L'Etat major des services de sécurité est commandé par un colonel de Gendarmerie qui sert de lien avec les forces opérationnelles de Gendarmerie. Il collecte l'information relative au banditisme, tient à jour les statistiques relatives à la délinquance sur le territoire.

La Direction de la formation et de l'Ecole nationale de police a en charge la formation des policiers nationaux et dispose d'une école nationale à cette fin.

La formation des policiers nationaux

Les premiers policiers ivoiriens ont été formés à l'école fédérale de l'AOF à Dakar. Cette structure coloniale a instruit les sous-officiers, gardiens de la paix et inspecteurs de police jusqu'en 1960. Les officiers de police intégraient l'Ecole nationale supérieure de police de St-Syr au Monts-d'or (France). En 1962 un premier centre national de formation voit le jour à Treichville. C'est en 1967 que l'Ecole nationale de police, à Cocody, reçoit sa première promotion. L'ENP assure la formation des commissaires, officiers et sous-officiers de police. Depuis avril 1992, l'école assure la formation continue des fonctionnaires.

Déconcentration policière

Chaque département dispose d'une préfecture de police responsable du fonctionnement policier au sein des districts, arrondissements, circonscriptions et postes de police. La préfecture d'Abidjan est directement placée sous l'autorité du Premier ministre.

La Gendarmerie nationale

Le décret du 9 août 1996¹⁵⁰ rappelle que la Gendarmerie nationale fait partie intégrante des forces de l'armée. Elle assure la sécurité publique dans les territoires ruraux.

¹⁵⁰ Article 47 du décret du 9 août 1996, organisant le commandement dans les forces armées nationales

L'organigramme de la Gendarmerie se divise en :

- Commandement supérieur ;
- Formations constituant la Gendarmerie départementale et mobile ;
- Formations spécialisées ;
- Organismes de formation et de soutien ;
- Organismes de formation du personnel.

La formation gendarmique

Le 12 juin 1961, au lendemain de l'indépendance, l'école de Gendarmerie voit le jour. Les gendarmes, officiers et sous-officiers sont tous y formés depuis. De même que l'école apporte son concours à la formation des douanes, de la police maritime ainsi qu'à celle des policiers municipaux.

La police municipale

La police municipale a vu le jour dans les grandes villes, les maires disposant de pouvoir généraux de police¹⁵¹. Les collectivités recrutent, payent et forment leurs policiers municipaux.

Les policiers municipaux sont considérés comme une police de proximité en tenue et interviennent à ce titre davantage au titre de police administrative que judiciaire. Elle insère les policiers dans une logique de prévention et de régulation sociale. Dans sa thèse soutenue en 2003, Ahiouré Mathieu Akadjé précise, sans toutefois fournir d'éléments chiffrés, le positionnement et les perspectives des polices municipales ivoiriennes :¹⁵²

« Pour accomplir ces différentes tâches, une police municipale s'impose. Le maire dispose de plusieurs gardes municipaux. En Côte d'Ivoire dans les villes ou les communes, comme d'ailleurs dans toutes les grandes villes, la police municipale est présentée comme une réponse à la montée de la petite et moyenne délinquance. Les forces nationales de police ne pouvant à elles seules répondre aux attentes de la population. En effet, la population voit de moins en moins de policiers dans la rue, surtout à pied. La population se plaint de ce que la police ne réagisse pas aux appels ou la fasse tardivement. Elle critique la diminution de la présence policière la nuit. Tout ceci illustre le déclin de la présence de la police nationale. Aussi, pour apporter une réponse à la demande de sécurité, les élus développent leur propre politique et mettent en œuvre des moyens spécifiques. Par exemple (...) le maire de la commune de Treichville, François Amichia, disait que le problème de la sécurité est trop sérieux pour ne le confier qu'aux seules forces de l'ordre. 'Il faut la participation de tous. Aussi bien des populations que des autorités

¹⁵¹ Comme en France, les maires ont un statut d'officier de police judiciaire – Art. 16 du Code de procédure pénale

¹⁵² A.M. Akadje (2003) *Sécurité publique et sécurité privée en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat – Université de Toulouse 1, Science politique - Page 67

municipales que nous sommes' ».

La sécurité privée

Les 12 et 13 septembre 2007, le Forum Ivoirien pour la Sécurité Urbaine (FISU) a organisé à Abidjan un colloque intitulé : « Maires et secteur privé, partenaires pour la prévention de la sécurité ». A cette occasion 200 personnes se sont rassemblées afin de débattre de l'avenir de la coproduction de sécurité entre collectivités et entreprises du secteur.¹⁵³

Le président du FISU, Amichia François Albert, maire de Treichville a affirmé lors de son allocution que « le secteur privé constitue une force majeure qu'il convient d'associer de façon plus systématique et formelle aux politiques municipales de sécurité ».

Au terme de deux jours d'ateliers, les conclusions suivantes ont été retenues :

- Malgré les efforts consentis par les maires et la puissance publique pour l'amélioration de l'environnement sécuritaire dans les communes ivoiriennes, la situation demeure préoccupante ;
- Au niveau d'Abidjan, une approche innovante de la gestion de la sécurité basée sur la prévention est expérimentée par le PASU depuis 1998. Les résultats obtenus méritent d'être vulgarisés à toutes les communes ivoiriennes ;
- Les efforts de mobilisation des partenaires locaux dans la lutte contre l'insécurité ont très rarement associé les opérateurs privés qui constituent pourtant des cibles de plus en plus visées par les actes de délinquance et de criminalité ;
- En développant des plateformes de collaboration entre elles, les communes, les entreprises privées reconnaissent qu'elles sont les premières bénéficiaires d'un environnement sûr, et démontre également leur intérêt à participer à des initiatives de lutte contre l'insécurité dans leur commune de localisation ;
- Les entreprises privées ont marqué formellement leur engagement à s'impliquer activement dans la mise en œuvre des politiques communales de lutte contre l'insécurité, car il va aussi de leur intérêt ;
- La mise en œuvre du partenariat « gagnant – gagnant » requiert que soient remplies certaines conditions : 1. Une relation de confiance entre les parties ; 2. Une vision consensuelle des objectifs à atteindre ; 3. Une administration à la fois rigoureuse et flexible dans la conduite des opérations ; 4. Une évaluation des actions, etc.

¹⁵³ Compte-rendu de la rencontre disponible sur : http://www.fesu.org/fileadmin/efus/pdf/International/INT_SeminaireForumIvoirien_20070912_CompteRendu.pdf

La prévention en matière de sécurité *Le PNUD finance cinq programmes locaux de prévention à Treichville*

A l'été 2007, le PASU a financé 5 microprojets à Treichville, en matière de prévention – sécurité, sur 200 projets présentés. Les 17. 597 000 FCFA ont permis l'achat de matériels au profit de cinq initiatives :

- Control Treich Force sécurité ;
- Treichville jeunesse sécurité ;
- Jeunesse du quartier Kouamé Albert ;
- ONG Vivre ensemble ;
- ONG Piétons en danger.

La prévention de la délinquance juvénile à Abidjan¹⁵⁴

L'on doit à **Yao A. K. Yves** de l'UFR de criminologie d'Abidjan, la communication des réflexions menées par cette école universitaire en matière de prévention de la délinquance juvénile.

Présentation du dispositif

La délinquance juvénile à Abidjan reste un des problèmes clés de la sécurité de proximité :

Année	Nombre de cas	Pourcentage
1999	381	25,95%
2000	223	15,19%
2001	354	24,11%
2002	510	34,74%
Total	1468	

Source : main courante de la brigade mondaine

Voici le témoignage d'un lieutenant de police présentant la méthode préventive appliquée :

« Toute activités à caractère répressif nous permettent en effet de prévenir toute infraction. C'est par exemple les enquêtes que nous menons à la suite d'informations

¹⁵⁴ Edi Ocho Serge Pacome, *Les actions de prévention policière de la délinquance juvénile à Abidjan*, Mémoire de maîtrise, UFR de criminologie

recueillies ou de coup de fils anonymes. De passage, je souhaite relever l'importance de la collaboration de la population. Ainsi, l'enquête ayant abouti à l'imminence du danger après regroupement de l'information, il ne reste qu'à quadriller afin de mettre hors d'état de nuire les malfrats.»

Exemples de cas : l'existence d'exploitation de prostituées ou de l'existence d'un réseau de proxénétisme dans des lieux huppés ; contrôle dans les établissements recevant du public quant à la vérification des licences d'exploitation. (Débits de boissons,...) »

Ainsi les patrouilles sur renseignement se présentent comme la pierre d'angle de la prévention de la délinquance juvénile.

Deux nouveaux types de prévention semblent cependant voir le jour :

- Actions sur les facteurs environnementaux : il s'agit de lutter contre l'abus d'alcool et la prostitution des mineurs. Ainsi, sont poursuivis les bars clandestins, les maisons de jeux, les hôtels borgnes et les « maquis ».
- Actions éducatives menées par les policiers qui informent les jeunes des dangers de la rue, des méfaits des drogues et de l'alcool.

Au sein de la police judiciaire, la brigade des mineurs est chargée (rattachée à la direction de la police judiciaire), en civil et faiblement armée, d'interpeller autant que de protéger les enfants laissés à eux-mêmes. Cette brigade est exclusivement composée de femmes, jugées comportementalement plus à même d'intervenir auprès des jeunes.

Evaluation des méthodes de prévention

Le mémoire en référence évalue négativement les effets d'une démarche préventive essentiellement basée sur les rafles. Ainsi, 50% des mineurs interpellés récidivent.

L'auteur revient sur la nécessité de l'uniforme, source de sentiment de sécurité autant sur le fait que les actions répressives tendent à déplacer la délinquance, mais pas à la réduire.

L'auteur présente l'intervention environnementale comme un moyen de prévention efficace et tendant à limiter le nombre d'établissements illicites. Mais, Yao A. K. Yves rappelle que la corruption maintient bien des anormalités.

Pour son mémoire l'étudiant demande à 120 personnes : « pour vous, quelle est l'action de prévention la mieux indiquée contre la délinquance juvénile ? ». Voici les réponses :

Réponses	Nombre	Pourcentage
Actions préventives par l'éducation	58	48%
Prévention par la présence policière	30	25%
Actions sur certains facteurs exogènes	20	17%
Prévention par la répression	12	10%

Si les actions d'éducation – information sont sollicitées par la population, elles semblent peu visibles sur le terrain. Le défaut de synergie entre partenaires éducatifs, sociaux, sanitaires et sécuritaires ne favorise pas la mise en place de telles actions. L'étudiant identifie trois causes de résistances à la mise en place de dispositifs efficaces : le défaut d'effectifs, le défaut de moyens matériels et l'absence de coproduction. Ainsi seules 50 à 60% des procédures peuvent-elles être suivies.

La coopération

États partenaires

La coopération civile s'est en partie mutée en intervention militaire dans le cadre de l'opération Licorne. Ces circonstances ne rendent pas la situation propice à la coopération civile en matière de police. Les états interviennent aujourd'hui dans le rétablissement des infrastructures essentielles autant que dans le maintien de la paix. Cette question devra être reconsidérée lorsque le pays aura retrouvé le chemin d'une paix durable.

Organisations internationales

Le PNUD

Le PNUD opère en Côte d'Ivoire depuis 1962. Le programme 2003 – 2007 a été élaboré entre le gouvernement et le PNUD, pour un montant de 23 millions de US\$.¹⁵⁵

Les objectifs du PNUD en Côte d'Ivoire sont :

- Appui à la lutte contre la pauvreté ;
- Projet d'appui à la sécurité urbaine à Abidjan (PASU) ;
- Appui au programme intégré de pérennisation des cantines scolaires (PIP/CS) ;
- Appui à la communication gouvernementale ;
- Appui stratégique dans les efforts de sortie de crise et de retour à la paix en Côte d'Ivoire par le biais de son Unité Post-Crise ;
- Appui à la lutte contre le VIH/SIDA.

Le PASU est un projet qui vise à réduire la violence urbaine de façon durable et à renforcer la capacité des maires d'Abidjan et d'autres villes de Côte d'Ivoire à prévenir la violence. Les treize communes du district d'Abidjan sont concernées par ce projet inauguré en 1998, pour un budget total d'environ 2 milliards de francs CFA financé par le Fonds de Contrepartie Ivoir-Belge (1,1 milliard de F CFA), et le PNUD (950 millions de F CFA).

Le PASU se donne pour objectif principal de prendre en compte la jeunesse désœuvrée en partenariat avec une aussi large part que possible de la population locale. L'objectif final est de restaurer la paix et la cohésion sociale. Après s'être attardé sur les communes de d'Adjamé, Treichville et Yopougon, et celles du District d'Abidjan, le PASU commence ses travaux dans les communes plus intérieures d'Oumé et Agou fin 2007. Le Forum ivoirien de la sécurité urbaine (FISU), animé par François Albert Amichia, maire de Treichville accompagne toutes les étapes de ce projet.

¹⁵⁵ <http://www.snu-ci.org/Final/Undp1.htm>

ONU Habitat

ONU-Habitat intervient en Côte d'Ivoire au sein de plusieurs programmes, dont en matière d'alimentation scolaire. Le séminaire du 31 août 2005 qui s'était tenu à Abidjan à l'initiative du PNUD et d'ONU-Habitat avait pour objectif de relancer la dynamique des collectivités en matière de lutte contre l'insécurité.

Le Mali

L'une des caractéristiques du Mali est l'immensité de son territoire, générant bien des difficultés en matière d'étanchéité et de reconnaissance des frontières. D'autant plus, que les peuples du désert sont nomades par essence. Ces spécificités ne sont pas sans influence en matière de sécurité sur les villages loin d'une capitale très excentrée. A l'inverse, le sud du pays concentre le développement économique et attire une main d'œuvre venue des pays limitrophes. La criminalité des agglomérations, comme Bamako, est intimement liée ces flux de migrants qui se massent à la périphérie des villes, à la recherche de travail. La crise que traverse la Côte d'Ivoire voisine, n'est pas sans effets sur ces migrations d'ordinaire anglophones.

Contexte

Le Mali est un des plus grands états d'Afrique avec 1.241.238 km². Avec près de 12.000 habitants le Mali ne compte que 8,87 habitant/km². Le pays comporte deux caractéristiques géographiques principales : d'une part, les territoires désertiques du Sahara recouvrent 65% de la surface du pays, jusqu'à la frontière Nord avec l'Algérie ; d'autre part et à l'inverse, le fleuve Niger parcourt le sud du pays d'Est en Ouest et fertilise ses vallées invitant l'implantation humaine.



Le Mali tire 45% de sa richesse de l'agriculture et de la pêche, ce qui occupe encore aujourd'hui près de 80% de la population. Le coton est la principale ressource à l'exportation (12^{ème} rang mondial en 2004). Le Mali est également un important producteur de mangues (peu exportées) ainsi que de bétail destiné aux marchés régionaux (bovins et caprins). L'or est la troisième source d'exportation, avant l'arachide. Le principal client

du Mali est la Chine qui représente 36% des exportations. Le Mali génère un PIB de 14,77 milliards de dollars, soit 1.3000 dollars par habitant et par an.

En dépit de cela, le Mali conserve un taux de mortalité infantile important (121⁰/₀₀), 50% des enfants de moins de 5 ans ont un ratio poids/âge insuffisant. L'espérance de vie est à peine de 50 ans et que 37% des nouveau-nés n'atteindront pas 40 ans. L'âge moyen de la population est de moins de 16 ans. La population nationale augmente de 2,6% par an, du fait d'une forte natalité (chaque femme donne naissance à plus de 7 enfants) ainsi que d'une forte immigration provenant des pays anglophones. 33% de la population n'a pas un dollar par jour pour vivre, tandis que 72% de la population n'a pas deux dollars. 81% de la population est illettrée.

L'indice de développement humain place le Mali en 175^{ème} position.

Approche historique

L'actuel Mali, traversé par le fleuve Niger, est au cœur de ces empires qui se sont implantés dans tout l'ouest africain. L'histoire de ce territoire se confond avec l'histoire de toute la région. C'est au III^{ème} millénaire avant notre ère que débutent les migrations des populations sahariennes vers la vallée du Niger, au climat moins aride. Au début de notre ère les premières cités s'installent et se développent autour du commerce du sel et de l'or. Les empires se développent vers l'an mil et ne cesseront de s'étendre dans la région jusqu'à l'arrivée des européens au cœur du continent.

La période impériale

L'empire du Ghana, érigé par les Soninké au V^{ème} siècle se développe entre les fleuves Niger et Sénégal, développant le commerce transsaharien jusqu'à la conquête almoravide.

De retour de la Mecque en 1035, Yahaya Ibn Ibrahim, chef berbère de la tribu Djoudala implantée au cœur de l'actuel royaume marocain, convertit son peuple à l'Islam, posant les bases des dynasties almoravides. A sa mort, le groupe religieux est en passe de devenir royaume. Son successeur, Abu Bakr Ibn Omar fonde Marrakech à partir de 1069 et se lance à la conquête au nord et au sud du royaume. Au sud, ils démettent l'empire du Ghana avec l'aide du peuple Tekroul et introduisent l'Islam dans la région. Nous sommes en 1076. Au nord, les almoravides remontent vers la Méditerranée et la traverseront pour venir prêter main forte en Espagne afin de lutter contre les armées chrétiennes. Les dynasties almoravides s'effondreront vers 1145 au profit des Almohades, et s'exileront aux îles Baléares.

L'empire du Mali naît des restes du royaume Ghana au XIII^{ème} siècle et prospère en contrôlant les gisements aurifères. Son influence s'étale sur tout le grand Ouest africain. Djenné, Gao et Tombouctou deviennent d'importants carrefours commerciaux et au XIV^{ème} siècle l'empire de Gao succède à celui du Mali. Au maximum de son rayonnement, l'empire de Gao redevient empire Songhaï au XV^{ème} siècle. L'empire Songhaï tombera sous les coups d'une expédition marocaine en 1591.

Au XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècle, le territoire se morcèle en plusieurs états, dont le royaume Ségou fondé par les Bambara. Réfractaires à l'Islam ils furent l'objet d'une guerre sainte menée contre eux au XIX^{ème} siècle par El-Hadj Oumar Tall, l'empire Toucouleur s'étendant de Tombouctou aux sources du Niger et du Sénégal. Simultanément, l'esclavagisme se répandit au fil des conflits.

La période coloniale

En 1864, les troupes de Louis Faidherbe défont celles de El-Hadj Oumar Tall et de 1880 à 1898, la France conquerra les territoires qui formeront l'Afrique Occidentale Française. En 1904, ces territoires deviennent la colonie du Haut-Sénégal, Niger dont la capitale devient Bamako. En 1920, après le détachement de la Haute-Volta (Burkina Faso), la colonie prend le nom de Soudan français.

Vers l'indépendance : ¹⁵⁶

En 1946 à Bamako, est créé le Rassemblement Démocratique Africain qui lutte pour l'indépendance de l'Afrique occidentale. Sa section malienne, l'Union soudanaise est alors dirigée par Modibo Keita. En 1956, le Soudan français accède à l'autonomie interne et devient en 1958, République au sein de la Communauté française. Le 17 janvier 1959, cette jeune république se joint au Sénégal afin de former la fédération du Mali. Le 20 juin 1960, la fédération du Mali proclame son indépendance. En septembre, la fédération éclate, l'ancien Soudan français devient Mali et Modibo Keita son premier président. L'avènement de la République du Mali est proclamé le 22 septembre 1960.



Guidé par les doctrines d'un socialisme étatiste, Modibo Keita œuvre au développement économique du pays, qu'il gouverne par l'entremise du parti, seul autorisé, qu'il a créé. En novembre 1968 Modibo Keita est renversé par l'armée et le lieutenant Moussa Traoré prend le pouvoir. Les libertés sont suspendues.

De 1968 à 1974, les conditions de sécheresse aggravent la situation économique la population. Pendant ce temps, l'Etat consacre ses ressources dans un conflit avec le Burkina Faso qui engendrera un conflit armé en 1985, réglé par la Cour internationale de justice en 1986. En 1990, trois mouvements politiques d'opposition émergent tandis qu'au nord du pays, les groupes armés touaregs multiplient les escarmouches. Plusieurs mois d'émeutes dans le pays et la répression violente de la rébellion touareg contribuent

au renversement de Moussa Traoré.

Un Comité transitoire pour le salut du peuple dirigé par le lieutenant-colonel Amadou Toumany Touré rétablit les libertés publiques et organise les premières élections libres du Mali. En février 1993, l'ancien dirigeant Moussa Traoré est condamné à mort. Le nouveau président, Alpha Oumar Konaré s'engage à résoudre le conflit touareg et la crise sociale du pays par la négociation. En 1997, Alpha Oumar Konaré est réélu avec 80% des suffrages exprimés. Le Mali est alors cité comme un exemple de bonne gouvernance.

En mai 2002, Amadou Toumany Touré devenu général est élu président avec 64% des suffrages, contre 36% à son adversaire, Soumaïla Cissé. Amadou Toumany Touré est

¹⁵⁶ Sur l'histoire malienne contemporaine : <http://www.africa-onweb.com/mali/histoire.htm>

réélu en 2007.

Approche internationale, constitutionnelle et administrative

Le Mali dans le concert des nations :

A l'échelon régional :

- Membre de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) depuis le 25 mai 1963

A l'échelon mondial :

- Membre de l'ONU depuis le 28 septembre 1960 ;
- Membre de l'Unesco depuis le sept novembre 1960 ;
- Membre de l'OIT
- A signé le statut de la Cour pénale internationale le 17 juillet 1998. Elle l'a ratifié le 16 août 2000

Approche constitutionnelle¹⁵⁷

Le Mali est une république « indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale ». ¹⁵⁸

Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la République et le Gouvernement. Le président de la République est élu au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Il nomme le premier ministre et met fin à ses fonctions, il a pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale, il préside le conseil des ministres. Il est chef suprême des armées.

Le premier ministre est chef du Gouvernement. Il en dirige et coordonne l'action. Il assure l'application des lois et a pouvoir réglementaire. Il est responsable de l'application de la politique de défense nationale.

Le pouvoir législatif est assuré par un parlement monocaméral. L'Assemblée nationale est composée de 147 députés élus pour cinq ans au suffrage universel. L'Assemblée a pouvoir de contrôle de l'action du Gouvernement, et partage l'initiative des lois avec celui-ci. L'Assemblée peut renverser le Gouvernement lorsque le Premier ministre engage sa responsabilité sur une question de politique générale, et qu'elle vote une motion de censure lui refusant sa confiance.

- Le pluripartisme est intégré à la constitution malienne. Les principaux partis sont L'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA), parti au pouvoir ;
- Le Comité national d'initiative démocratique (CNID) ;

¹⁵⁷ La constitution malienne est entre autre disponible sur : <http://www.justicemali.org/doc014.htm>

¹⁵⁸ Article 25 de la Constitution de la constitution du 12 janvier 1992

- Le Rassemblement démocratique africain (RDA) qui est le plus ancien parti du Mali ;
- Le Mouvement patriotique pour le renouveau (MPR)

Organisation administrative¹⁵⁹

Le Mali, pays unitaire, s'est engagé dans la décentralisation à partir de 1995. En cinq ans, l'essentiel du bloc légal en matière de décentralisation a été voté. Aujourd'hui, le pays est administré par des structures déconcentrées et décentralisées qui disposent de logiques propres. Le pays est déconcentré en trois échelons de collectivités, la région, le cercle et la commune. Le district de Bamako comportant six communes, fait exception. Le devenir des cercles, actuels centres de mutualisation est de devenir des syndicats intercommunaux. L'essentiel des compétences décentralisées sont la santé, l'éducation et l'hydraulique.

C'est à l'échelon de la région que se trouve le Gouverneur, représentant de l'Etat. Il partage la gestion du territoire avec un président d'Assemblée régionale élu.¹⁶⁰

Echelon territorial ¹⁶¹	Nombre	Circonscription administrative	Collectivité locale
Régions	8	X	X
Cercles	49	X	X
District	1 (Bamako)	X	X
Communes	703		X
Villages et fractions	5.500	X	

La langue officielle et administrative est le français.

Approche judiciaire

Organisation judiciaire¹⁶²

L'organisation judiciaire répond au principe du double degré de juridiction. L'organigramme judiciaire est donc composé de la Cour suprême, de cours et tribunaux.

La Cour suprême comprend une chambre administrative, une chambre judiciaire et une chambre des comptes.

Les juges sont nommés par le président de la République, lié par les propositions du Conseil

¹⁵⁹ O. Sylla (2005) *La décentralisation en Afrique subsaharienne - Mali*, Mémoire de Master – Université de Franche-Comté, CERCOOP, 4 pages. Disponible sur http://www.cercoop.org/fiches/Fiche_decentr_Mali.pdf

¹⁶⁰ Le décret 95-210/P. RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nominations des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales

¹⁶¹ Loi 93- 08 du 11 février 1993 portant code des collectivités territoriales modifiées par la loi 95 - 031, la décentralisation

¹⁶² Site officiel de la réforme de la justice au mali : <http://www.justicemali.org/>

supérieur de la magistrature qu'il préside. L'indépendance des magistrats est consacrée dans la constitution et son respect est assuré par le Conseil supérieur de la magistrature.

La Haute cour de justice est compétente pour juger le président de la République et les ministres pour les crimes prévus par la constitution.

La Cour spéciale de sûreté est un tribunal militaire créé en 1976. Il est composé de juges civils pouvant être assistés d'officiers de l'armée. Des peines capitales peuvent être prononcées pour atteinte à la sûreté de l'Etat ou d'importants détournements de fonds publics. Ses jugements ne sont pas susceptibles d'appel, seul un pourvoi en cassation est possible sur la forme, pour les condamnations à mort.

Degré de juridiction	Juridiction	Répartition	Compétence
2 nd degré	Cour d'appel	3	Format minimum : une chambre civile, une chambre commerciale, une chambre sociale, une chambre correctionnelle et une chambre d'accusation
1 ^{er} degré	Tribunal de première instance	16	Compétence civile, de police et coutumière Compétent en premier et dernier ressort pour moins de 100.000 FCFA
	Justices de paix	42	Même compétence que le TPI Un seul magistrat remplit toutes les fonctions
	Tribunaux de commerce	3	Différents entre commerçants Vie des entreprises
	Tribunaux du travail	11	Différents entre employeurs et salariés
	Tribunaux administratifs	3	Différents entre administration et administré
	Tribunaux pour enfants	8	Infractions commises par les mineurs
	Tribunaux militaires	3	Infractions aux règlements militaires

Le Gouvernement s'est engagé dans la réforme de la justice, les principaux axes de réforme

sont :

- Ressources humaines ;
- Formation du personnel ;
- Documentation Législation ;
- Droits de la personne ;
- Lutte contre la corruption ;
- Information -Education -Communication ;
- Infrastructures ;
- Logistique ;
- Equipement ;
- Budget.

La loi pénale

La peine de mort est inscrite au code pénal : « tout condamné à mort sera fusillé »¹⁶³. Bien que la dernière exécution date du 21 août 1980, des condamnations à mort continuent d'être prononcées.¹⁶⁴ Ainsi en septembre 1999, la peine de mort de l'ancien chef d'état Moussa Traoré a été commuée en incarcération à perpétuité avant qu'il ne soit gracié en mai 2002. A l'occasion d'un discours à la Nation malienne le 22 septembre 2007, le Président Amadou Toumani Touré a annoncé qu'un projet de loi abolissant la peine de mort serait proposé courant d'automne 2007. Celui-ci doit être soumis à l'Assemblée Nationale en avril 2008.

Dans le cadre de la réforme de la justice, le droit malien est accessible sur internet.¹⁶⁵

¹⁶³ Article 8 du Code pénal de 1961 modifié par une ordonnance du 1er décembre 1973

¹⁶⁴ Plus d'informations sur : <http://www.peinedemort.org/National/pays.php?pays=37>

¹⁶⁵ Site officiel du secrétariat du Gouvernement, <http://www.sgg.gov.ml/?ok=1>

Diagnostic de sécurité

Éléments de diagnostic : la situation de Niamakoro

Peu d'éléments sont disponibles qui permettraient de réaliser un diagnostic global. Quelques éléments peuvent cependant être pris en considération à Bamako.

Bamako constitue un district composé de six communes, numérotées de un à six. La commune VI retiendra plus particulièrement notre intérêt d'un point de vue sécuritaire. Cette commune compte 220.500 habitants, répartis en dix quartiers sur 8.883 km². Le quartier de Niamakoro est considéré le plus populaire avec 56.000 Habitants. Le quartier loti à partir des années 1970, est essentiellement bâti en matériaux locaux (banco) et offre des loyers très modérés. La population vit essentiellement de commerce et d'artisanat, mais la présence de l'autorité publique s'y fait peu sentir. La gestion est partagée entre la chefferie locale, vieille famille originaire du quartier et les représentants de la mairie. Les populations qui vivent à Niamakoro ont peu de revenus et le travail des enfants y est une généralité.¹⁶⁶

Du fait également de sa position géographique, Niamakoro accueille ceux venus d'autres contrées. A la recherche de leur communauté pour les accueillir, peu méfiants et souvent porteurs de leurs économies, ils sont la proie facile d'individus usant habituellement de drogues pour mieux les dépouiller. Niamakoro devient alors le refuge de tous les déracinés autant que des malfaiteurs en recherche de larcins ou d'oubli. Alors si les jeunes natifs du quartier sont désignés comme des trafiquants de drogue et des receleurs, les membres des communautés africaines anglophones fraîchement arrivées sont également de plus en plus montrés du doigt. Ces individus sont le plus souvent originaires du Ghana, de Sierra Léone, du Nigéria ou du Libéria.

La nuit tombée, plusieurs bandes rivales se partagent le quartier. La proximité des zones aéroportuaires favorise les braquages à main armée le long des grands axes de desserte reliant le centre ville.

A Bamako, les quartiers se jouxent et s'imbriquent les uns dans les autres. Niamakoro, quartier populaire proche de l'aéroport de Bamako-Sénou, des quartiers résidentiels de la rive gauche du Niger ou de l'autogare de Sogoniko est de par sa configuration sociale et urbanistique un endroit critique en matière de sécurité.

Des solutions existes, au moins partielles, et ont été appliquées dans d'autres quartiers de Bamako, comme à Banconi. L'ouverture de grandes voies conjuguées à un lotissement encadré a permis comme dans d'autres quartiers, d'amener l'électricité, l'eau potable ainsi que d'éclairer la voirie. Cette méthode du « lotissement par le tracé de grandes voies » a rénové ces quartiers où règne un sentiment de sécurité facilitant la dynamique économique.

¹⁶⁶ <http://www.quartiersdumonde.org/fra/qdm/bamako/presenta.php>

L'organisation policière

Organisation générale

Le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL)¹⁶⁷

C'est le ministère des collectivités locales qui est en charge de la sécurité territoriale. Si l'on distingue bien les différentes directions centrales, il reste difficile en fonction des informations disponibles de cerner leurs interactions avec la question sécuritaire.

Services centraux :

- Direction Nationale de l'Intérieur (DNI) ;
- Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) ;
- Direction Nationale des Frontières (DNF)¹⁶⁸ ;
- Inspection de l'Intérieur (IDI) ;
- Direction Administrative et Financière (DAF).

Code de conduite des forces armées et de sécurité au Mali.¹⁶⁹

« Les relations entre les Forces Armées et de Sécurité et les populations civiles doivent être harmonieuses et empreintes de confiance réciproque. » (Art.8)

Les unités opérationnelles

La Police nationale

La police malienne a été créée lors du passage à l'indépendance du pays et a été intégralement étatisée.

Hiérarchisation policière¹⁷⁰

La police malienne est divisée en quatre corps :

- Les commissaires

Ils ont vocation à assurer au plus haut niveau, des fonctions de conception, de coordination et d'encadrement technique, administratif, judiciaire et de recherche se rapportant aux activités de la police. Ils sont officiers de police judiciaire

¹⁶⁷ Site officiel du MATCL : <http://www.matcl.gov.ml/default.asp>

¹⁶⁸ Décret 04-470/PRM du 10 octobre 2004

¹⁶⁹ Document disponible sur : <http://www.resdal.org/Archivo/d000000c.htm>

¹⁷⁰ Décret n° 94-145/P-RM du 1^{er} avril 1994, relatif aux corps du cadre de la police et Loi n°94-008/AN-RM du 24 mars 1994 modifiant la loi n°93-018 du 6 février 1993, portant statut général des fonctionnaires de la police. Depuis : Loi n° 02-56 du 16 décembre 2002, portant statut des fonctionnaires de la police nationale au Mali

➤ Les inspecteurs

Ils sont chargés de mener les enquêtes judiciaires et administratives, de missions de renseignement et de surveillance ainsi que de missions de maintien ou rétablissement de l'ordre. Pour ce faire, ils ont accès à la compétence d'officiers de police judiciaire.

➤ Sous-officiers de police

Ils sont agents de police judiciaire et ont vocation à assurer le respect des lois et règlements. Ils assurent des missions de protection des personnes et des biens et participent au maintien de l'ordre ou à son rétablissement.

➤ Agents de police

Ils sont agents de police judiciaire, ils participent à faire respecter l'ordre public et les lois.

La Gendarmerie nationale

La gendarmerie malienne existe depuis l'indépendance du pays, mais avec le retour de la démocratie, la Gendarmerie est recrée par la loi du 18 février 1991.¹⁷¹

Organisation de la Gendarmerie¹⁷²

La gendarmerie comprend :

- La territoriale, répartie sur l'ensemble du territoire rural malien. Elle est en charge de la police administrative, judiciaire et militaire ;
- La gendarmerie mobile chargée du maintien de l'ordre et de la défense opérationnelle du territoire ;
- La protection civile et les sapeurs-pompiers, chargés de la prévention des sinistres et calamités ainsi que de l'organisation des secours.

L'autorité de police communale

Le Code des collectivités malien confère aux communes des pouvoirs de police générale. Mais il rappelle que le préfet qui reste compétent dès lors « qu'un trouble excède les limites d'une commune et susceptible de concerner plusieurs communes d'un Cercle ou plusieurs Cercles. »¹⁷³

La prévention en matière de sécurité

Peu d'éléments sont disponibles sur ce sujet.

¹⁷¹ Loi n°91/AN-RM du 18 février 1991

¹⁷² Décret 91-465 PM/RM du 27 décembre 1991, relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement de la gendarmerie

¹⁷³ Loi n° 95-034/AN-RM du 12 avril 1995, portant code des collectivités territoriales - articles 14, 112 et 133

La coopération

Les États partenaires : une coopération tendant au contrôle des flux de migrants

La coopération des Etats européens avec le Mali est clairement orientée vers le contrôle des candidats au départ vers l'Europe. Afin d'exfiltrer dès l'embarquement les personnes susceptibles d'être refoulées à leur arrivée, le Gouvernement du Mali et ses partenaires ont intensifié depuis 2004 les dispositifs de surveillance.

L'assistance matérielle : la coopération espagnole¹⁷⁴

Le 22 mai 2007, à l'occasion d'une cérémonie solennelle, le Royaume d'Espagne a remis à la police des frontières malienne des véhicules et du matériel de bureautique.

Le montant total de cette dotation s'élève à 90.843.400 francs CFA et constitue la première de quatre opérations du genre. Cette coopération engagée en 2006, ciblée sur les filières d'immigration clandestine et le contrôle aux frontières, doit également se développer dans le cadre de séminaires de formation de la police malienne.

L'appui à la formation : la coopération française¹⁷⁵

Le SCTIP a formé en 2005 1.400 agents des services de sécurité intérieure maliens, dans les domaines prioritaires :

- Sûreté aéroportuaire ;
- Imagerie radioscopique ;
- Postes d'inspection ;
- Filtrage en aéroport ;
- Lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le coût de l'opération s'est élevé à 159.000 euros.

En 2005, les services de coopération français ont réceptionné à Bamako 348 personnes éloignées de France (contre 545 en 2004) et évité le départ de 321 autres personnes qui auraient été refoulées à leur arrivée en France (contre 481 en 2004). Le service signale, du fait de l'efficacité des dispositifs de contrôle mis en place, la chute du nombre de personnes refoulées à leur arrivée en France.

Les organisations internationales

Le PNUD¹⁷⁶

En octobre 1997 un groupe d'experts s'est réuni à Bamako, avec l'appui du PNUD afin de finaliser le Code de conduite des forces armées et de police au Mali.

¹⁷⁴ <http://www.maliweb.net/category.php?NID=18591>

¹⁷⁵ http://www.ambafrance-ml.org/article.php3?id_article=304

¹⁷⁶ <http://www.ml.undp.org/>

La rencontre du 10 octobre 2007 avait pour objectif de chiffrer les besoins du Mali en matière d'aide au développement à l'horizon 2015.

Le PNUD intervient dans quatre directions au Mali :

- Gouvernance démocratique ;
- Lutte contre la pauvreté ;
- Energie et environnement ;
- Combat contre le sida ;
- Crises et reconstructions.

Dans le cadre du programme de développement de la gouvernance, le PNUD a sélectionné quatre interventions¹⁷⁷ :

- Justice et droits humains ;
- Réforme de l'administration publique et corruption ;
- Décentralisation, gouvernance locale, développement rural et urbain ;
- Systèmes et processus électoraux ;
- Développement parlementaire.

De tous ces projets pas un ne concerne à proprement parler la sécurité locale, même si tous contribuent à améliorer la sécurité globale du pays. Mais tous les pays qui ont développés des dispositifs avec le PNUD et ONU-Habitat, l'on fait sur la base de programmes liés à la gouvernance, le développement durable local et la lutte contre la corruption.

ONU - Habitat :

ONU – Habitat n'a pas de représentation au Mali.

¹⁷⁷ <http://www.ml.undp.org/html/gouverne.html>

Le Sénégal

Les questions de sécurité au Sénégal se posent en matière de sécurité urbaine où des villes comme Dakar ou Saint-Louis forment des mégapoles. Ainsi Dakar dépassant le million d'habitants, n'occupe que 0,28% du territoire national, mais concentre 25% de la population et 80% des ressources économiques. On y retrouve donc la criminalité liée aux mégapoles. S'y ajoute cependant des formes spécifiques de délinquance, telle que celle des enfants de la rue, talibés soumis à la mendicité dès le plus jeune âge pour survivre etc.

Contexte



Avec un peu moins de 200.000 km², le Sénégal compte 12.500.000 habitants, soit près de 60 habitants au km², ce qui en fait au regard de ses voisins un pays de taille plutôt moyenne. Le fleuve Sénégal forme la frontière Nord avec la Mauritanie et Est du pays, avec le Mali. Les montagnes au Sud-est et la forêt tropicale au Sud-ouest finissent de définir les frontières avec respectivement la Guinée et la Guinée-Bissau.

La saison des pluies s'étale de juin à octobre tandis que la saison sèche couvre le reste de l'année avec ses alizés continentaux. 24% de la population n'a toujours pas accès à une source d'eau potable permanente.

Le Sénégal, comparativement pauvre en ressources naturelles au regard de ses voisins s'est développé sur la base de la pêche et du tourisme. La préservation de la faune et de la flore dans les six parcs nationaux ainsi qu'un climat avantageux pour les européens, contribuent à l'attrait touristique. Ceci explique que la richesse du Sénégal se trouve à 63% dans la production de services. L'agriculture emploie encore 70% de la population des actifs alors que l'activité ne représente que 18% de la richesse du pays. Avec 21,5 milliards de PIB par an, le Sénégal connaît une croissance économique de 5% par an, égale au taux d'inflation. 48% de la population active est au chômage alors que 54% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

Le taux de natalité est de 37⁰/₀₀, avec une moyenne de 5 enfants par femme. L'âge moyen de la population tourne autour de 19 ans et l'espérance de vie de près de 57 ans. La population sénégalaise croît annuellement de 2,6%. Illettrée à 61%, les jeunes qui cherchent à quitter le pays sont de plus en plus nombreux. Une forte diaspora sénégalaise s'est installée en Europe, essentiellement en France ainsi qu'en Amérique du nord, plus particulièrement au Québec. Cette diaspora est sans nul doute devenue une source de revenus pour les familles restées au pays. Parmi les questions de sécurité, le trafic lié au passage vers l'Europe reste d'une tragique actualité.

Le Sénégal occupe le 156^{ème} rang mondial en matière de développement.

Approche historique ¹⁷⁸

Les royaumes

L'empire de Ghana émerge au V^{ème} siècle. Composé d'une cour impériale centrale, il rayonnait sur plusieurs cours royales qui lui devaient allégeance. A son apogée, entre les VIII^{ème} et IX^{ème} siècles, et grâce aux mercenaires Wolofs, Peuls et Sérères, l'empire recouvre tout le territoire de l'actuel Sénégal. Au XI^{ème} siècle les Almoravides, moines guerriers berbères, renversent l'empire du Ghana et implantent l'Islam. A l'aube du XIII^{ème} siècle, l'empire du Mali (malinké ou Manding) occupe le territoire du Sénégal, mais affaiblit, les Manding se réfugient en Casamance à la fin du siècle. A la fin du XIV^{ème} siècle se développe l'empire Djoloff qui voit les Wolofs s'imposer aux autres ethnies, forts d'une organisation sociale très structurée.

L'arrivée des européens

Jusqu'à la conquête coloniale, l'espace sénégalais n'existait pas. Il y avait plutôt des Royaumes, des empires et des provinces, déchirés par des guerres intempestives. Entre 1677 et 1814, les puissances européennes se disputèrent la prise du Sénégal. Le Traité de Paris du 30 Mai 1814 concède finalement le Sénégal à la France. Faidherbe fut nommé gouverneur du Sénégal à la France en 1854. En 1904, après la création de l'Afrique Occidentale Française (AOF) en 1905, la capitale est transférée de Saint-Louis à Dakar.

Au milieu du XIX^{ème} siècle, Omar Tall occupe la tête de la confrérie Tijaniya, installée au Maroc. Il crée un grand empire islamique s'étendant, vers l'est, jusqu'à Tombouctou et, vers l'ouest, jusqu'au Sénégal, avec pour capitale la ville de Ségou (Mali). En 1864, les français battent les forces d'Omar Tall, mais ses disciples, renforcés par les wolofs convertis à l'islam et hostiles à l'expansion française, mènent le jihad jusqu'à la fin du siècle.

En 1848, la France abolit l'esclavage. A la même époque, Louis Faidherbe envahit les terres des Wolofs, crée des plantations d'arachide et fait construire des forts. C'est la fondation de Dakar, qui en 1902 supplantera Saint-Louis en devenant la capitale du Sénégal et de l'Afrique occidentale française. La Gambie restera colonie britannique jusqu'à son indépendance, en 1965.

Le Sénégal n'a jamais eu statut de colonie. Il a été intégré au territoire français, faisant qu'en 1914, Blaise Diagne devient le premier député noir de l'Assemblée nationale française. En 1929, Léopold Sédar Senghor, homme politique écrivain et poète, rencontre Aimé Césaire et développe son concept de « négritude ». Premier agrégé africain en 1933, il devient député en 1948 et crée le Bloc démocratique sénégalais.

¹⁷⁸ Sources historiques :

<http://www.gouv.sn/senegal/histoire.html>

<http://www.realireves.com/senegal/histoire.html>

<http://www.senegalaisement.com/senegal/histoire.html> (abondante bibliographie historique)

<http://www.au-senegal.com/decouvrir/histoire.htm>

<http://droit.francophonie.org/df-web/publication.do?publicationId=4308>



179

L'accès à l'indépendance

En 1959 le Soudan français et le Mali fusionnent pour devenir la fédération du Mali qui à la suite des accords du 4 avril 1960, prend son indépendance le 20 juin. La fédération se démembre cependant le 20 août et donne naissance au Sénégal et au Soudan, qui prendra le nom de Mali. Cette année, Léopold Sédar Senghor est élu premier président du Sénégal. En 1974, il sera le premier chef d'Etat africain à instaurer le pluralisme politique.

Histoire contemporaine

En 1981, Léopold Sédar Senghor cède sa place à Abdou Diouf, jusque là premier ministre. En 1982, la Gambie et le Sénégal s'unissent afin de former la confédération de Sénégalie. Sans réalité politique, cette entité disparaît en 1989. A partir de 1982, le Mouvement des forces démocratiques de Casamance, les indépendantistes du sud, entre en rébellion contre les forces sénégalaises.

En 1988 Abou Diouf est élu avec 73% des voix. Il fait arrêter et condamné à un an de prison son principal opposant, Abdoulaye Wade, accusé d'avoir organisé des violences pendant l'élection. Ce dernier s'exile en France. Abdoulaye Wade a été Ministre d'État entre avril 1991 et octobre 1992 et entre mars 1994 et 1998. En 1993, Abdou Diouf est réélu à la présidence avec 58 % des voix contre 32 % à Abdoulaye Wade. A cette période, les conflits en Casamance s'intensifient. Aux élections présidentielles de 2000, Abdoulaye Wade devient président de la République avec 58,49% des voix, la première alternative politique du pays. Aux élections législatives de 2001, le parti présidentiel emporte une confortable majorité. A l'occasion des élections présidentielles du 25 février 2007, Abdoulaye Wade (Parti démocratique sénégalais) a été réélu président de la République avec 55,9% des voix.

¹⁷⁹ Carte disponible sur Wikipédia : <http://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9n%C3%A9gal>

Approche internationale, constitutionnelle et administrative

Le Sénégal dans le concert des nations :¹⁸⁰

Le Sénégal est engagé au sein de plusieurs structures de format régional ou international, dont :

➤ Au niveau régional :

Organisation de l'Union africaine (depuis 1963) ;
Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ;
Union économique et monétaire Ouest africain (UEMOA)

➤ Au niveau international :

L'Organisation des Nations Unies (depuis 1960) ;
L'Organisation mondiale du commerce ;
L'Organisation internationale de la Francophonie ;
Le Groupe des quinze (G-15) ;
L'Organisation de la Conférence islamique (depuis 1969).

Le Sénégal a ratifié la Charte africaine des droits de l'homme de 1981 et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de 1990. Il a souscrit le 2 décembre 1985 à la clause facultative de juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice.

La constitution sénégalaise¹⁸¹

"La République du Sénégal est une démocratie politique, économique et sociale."¹⁸² L'Etat est laïc, et l'article 23 consacre le respect des pratiques individuelles, dans un pays dont 90% de la population est de religion musulmane.

L'exécutif revient au président de la République, ainsi qu'au Gouvernement. Le Chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct majoritaire à deux tours pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Le président de la République détermine la politique de la nation, nomme le premier ministre et les ministres sur proposition du premier ministre.

Le chef du Gouvernement conduit et coordonne la politique de la nation, il assure l'application des lois et a pouvoir réglementaire. Il est responsable devant l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale est composée de 150 députés élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. L'initiative des lois appartient concurremment au président de la République, au premier ministre comme aux députés.

¹⁸⁰ Liste disponible sur le site officiel du Gouvernement, <http://www.gouv.sn/index.html>

¹⁸¹ La constitution sénégalaise est disponible sur : <http://www.gouv.sn/textes/constitution.html>

¹⁸² Article 1^{er} de la Constitution du 22 janvier 2001

Depuis le 3 Octobre 2007, le Sénat est composé de 100 sénateurs dont 65 sont nommés par le Président de la République et 35 élus au suffrage universel indirect. Les sénateurs représentent les collectivités locales.

Organisation administrative

Si la langue officielle est le français, le Sénégal compte six langues nationales (le diola, le malinké, le pular, le sérère, le soninké et le wolof), inscrites à l'article 1^{er} de la Constitution.

Réformé en 2002 le découpage administratif est déconcentré* et décentralisé* ¹⁸³:

DESIGNATION	SINE SALOUM	CASAMANCE				
Nombre de Régions	FATICK	KAOLACK	ENSEM- BLE	ZIGUIN- CHOR	KOL- DA	ENSEM- BLE
Superficie (Km2)	7935	16010	23945	7339	2101 1	28350
Nombre de départements	3	3	6	3	3	6
Nombre de Communes	5	3	8	3	3	6
Nombre d'arron- dissements	10	10	20	8	11	59
Nombre de Communautés rurales	35	41	76	25	43	68
Population Totale	500769	784610	1285379	333791	4427 32	776523

Approche judiciaire

L'organisation judiciaire

Les magistrats sont nommés par le président de la république après avis du Conseil supérieur de la magistrature. L'article 80 de la Constitution garantit leur indépendance. Les magistrats du siège sont inamovibles.

¹⁸³ Décret n°2002-166 du 21 février 2002

L'organisation judiciaire répond au double degré de juridiction¹⁸⁴ :

Degré de juridiction	Juridiction	Répartition	Compétence
2 nd degré	Cour d'appel	1 (Dakar)	La Cour d'appel couvre l'ensemble du champ juridique sénégalais avec : - 2 chambres civiles et commerciales; - 2 chambres sociales; - 2 chambres correctionnelles; - 1 chambre d'accusation; - 1 chambre des mineurs
1 ^{er} degré	Tribunaux régionaux	11	En matière civile, commerciale, fiscale, administrative et correctionnelle (délits et contraventions). Les délits flagrants sont jugés par procédure simplifiée et rapide
	Tribunaux départementaux	26 en fonction 5 en projet	En matière civile et pénale (tribunal de police* et correctionnel*)
	Tribunaux du travail	10	En matière de différends individuels nés à l'occasion du contrat de travail

La loi pénale

Le code pénal voté le 21 juillet 1965 est un texte vivant, régulièrement adapté aux réalités rencontrées. Les dernières modifications profondes du code pénal et du code de procédure pénale sont intervenues en 2000¹⁸⁵. Sont annexés au code pénal, la réglementation relative aux chèques¹⁸⁶ ainsi que le code des contraventions¹⁸⁷. D'autres codes tels que le code fiscal ou le code des douanes complètent cette partie du dispositif réglementaire.

¹⁸⁴ Toutes informations disponibles sur le site officiel du gouvernement : <http://www.gouv.sn/institutions/tribunaux.html>

¹⁸⁵ Loi n° 2000-38 du 29 décembre 2000 modifiant le Code pénal et loi n° 2000-39 du 29 décembre 2000 modifiant le Code de procédure pénale.

¹⁸⁶ Législation et infractions relatives aux chèques : Loi 96-13 du 28 août 1996

¹⁸⁷ Loi 65-557 du 21 juillet 1965, portant code des contraventions

La peine de mort ne fait plus partie de l'arsenal judiciaire sénégalais depuis le 10 décembre 2004¹⁸⁸. Elle était applicable pour un certain nombre de crimes tels que la prise d'otage ou l'assassinat de mineur. Les mineurs, et les femmes enceintes « jusqu'à leur délivrance », ne pouvaient être condamnés à mort. Dans les faits, la dernière exécution capitale datait de 1967 ce qui faisait du Sénégal, un état abolitionniste de fait.

Le droit sénégalais est disponible sur Internet.¹⁸⁹

Diagnostic de sécurité

Éléments de diagnostic

La situation générale à Dakar

En janvier 2004, s'est tenu à Dakar le séminaire de rénovation du Forum sénégalais pour la sécurité urbaine (FSSU)¹⁹⁰. Dix-huit villes ont participé aux travaux dont Saint-Louis qui s'est proposé pour accueillir le dispositif¹⁹¹. A cette occasion, la ville a intégré le programme « villes plus sûres » pilotées par le PNUD et ONU Habitat.

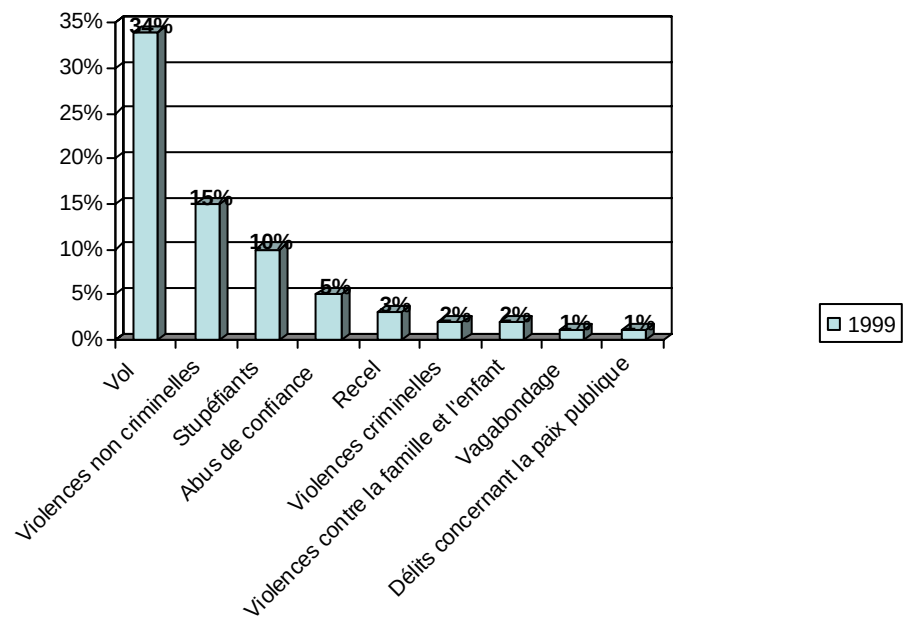
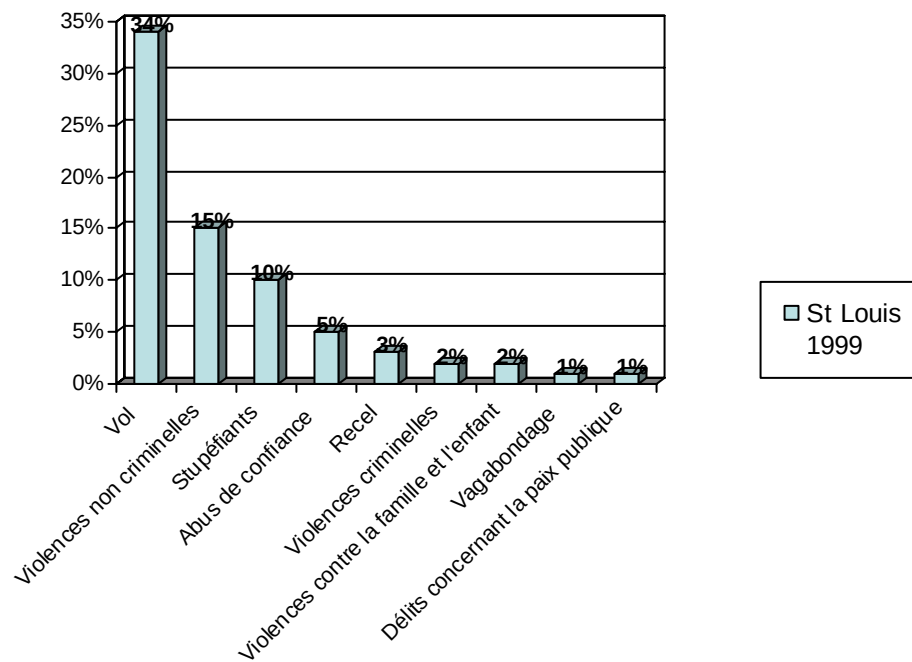
Des éléments de diagnostic de sécurité pour Saint-Louis ont alors été transmis. La ville créée en 1872 abritait en 2003 179.585 habitants. La ville disposait de deux commissariats, d'une brigade de gendarmerie ainsi que d'une police municipale.

¹⁸⁸ <http://web.amnesty.org/library/index/fraafr490012004>

¹⁸⁹ SenLex : <http://www.senlex.com/index.php3?rep=legislation&nf=leg0&ext=htm>

¹⁹⁰ <http://www.fesu.org/index.php?id=647&L=1>

¹⁹¹ Ce sont les villes de : Saint Louis, Dakar, Thiès, Kaolack, Louga, Diourbel, Ziguinchor, Tambacounda, Kolda, Matam, Fatick, Rufisque, Podor, Mbour, Pikine, Guédiawaye, Richard-Toll et Kanel.



Toujours d'après le FSSU, en 1999, 4.536 procédures ont été présentées aux parquets et 1.132 ont été traitées. La population carcérale s'établissait à 1.629 individus, dont 140 femmes. Le taux de poursuite était de 26% : 55% pour flagrant délit, 26% suite à citation directe et 18% à l'issue d'une information judiciaire.

Les enfants « talibés »

Les talibés sont des enfants parfois de moins de cinq ans, qui sont envoyés dans un marabout pour apprendre le Coran et qui se retrouvent dans les villes. C'est ainsi qu'on les retrouve dans des villes comme Dakar, où ils doivent par eux-mêmes trouver leur subsistance et payer le maître qui les enseigne. En 1991, l'UNICEF estimait à 6.300¹⁹² le nombre de talibés dans les rues de Dakar. Aujourd'hui certaines ONG avancent le chiffre de 100.000 vivant au Sénégal, dont la moitié à Dakar. A l'adolescence, ces enfants aguerris à la rue, et qui la plupart du temps ne savent ni lire ni écrire en français se retrouvent pour l'essentiel dans la délinquance de voie publique.

Bien que la mendicité soit illégale¹⁹³, l'Etat se trouve dans l'impossibilité d'agir eu égard aux coutumes religieuses fortement ancrées. Les ONG et les associations de défenses de droits de l'homme cherchent à trouver un palliatif à ce commerce de la mendicité en accueillant toujours plus d'enfants en favorisant le partenariat.

L'organisation policière

Les forces de sécurité sénégalaises relèvent de deux ministères : le ministère de l'intérieur et le ministère des forces armées.

Organisation générale Directions centrales de la sécurité

Direction générale de la sûreté nationale (DGSN)

La DGSN est la direction chargée de la sécurité au sein du ministère de l'Intérieur. Elle est composée de sept directions :

- Direction de la sécurité publique ;
- Direction de la police judiciaire ;
- Direction de la police des étrangers et des titres de voyage ;
- Direction de la police de l'air et des frontières ;
- Direction de la surveillance du territoire ;

¹⁹² Étude réalisée en 1991 par l'UNICEF

¹⁹³ Article 245 du Code pénal

-
- Direction du budget et du matériel ;
 - Direction de l'Ecole nationale de police et de la formation permanente

S'ajoute le commandement du Groupement mobile d'intervention, en charge du maintien de l'ordre public.

Haut commandement de la Gendarmerie nationale

Partie intégrante du ministère des forces armées, le Haut commandement assure la direction de la gendarmerie en zone rurale, et pour certaines missions en zone urbaine.

Unités opérationnelles

Gendarmerie nationale

La Gendarmerie nationale, créée en 1961.¹⁹⁴

Bilan d'activité 2006

En 2007, la gendarmerie a mis à disposition sur son site internet, des éléments de synthèse liés à l'activité de ses services dans le cadre de ses missions : escortes et missions de maintien de l'ordre, et dans le cadre de sa compétence judiciaire (extractions illicites de sable marin et les vols de bétail)¹⁹⁵.

Activités des services de gendarmerie (2006)

Nature de la mission	Volume	
Escortes*	883	
Maintien de l'ordre*	Territoriale*	235
	Mobile*	87
Service d'ordre*	Territoriale	1273
	Mobile	304

¹⁹⁴ Arrêté no 492 DSFA du 11 septembre 1961, portant création de la Gendarmerie Nationale

¹⁹⁵ Informations disponibles sur le site de la gendarmerie nationale : <http://www.gendarmerie.sn/documents/statgendarmerie.pdf>

Extraction illicite de sable marin (2006)

UNITES	Cas résolus	Personnes arrêtées	Moyens de locomotion		Observations
			Véhicules	Charrettes	
LEGION CENTRE OUEST	16	19	0	18	NEANT
LEGION OUEST	28	36	13	36	NEANT
TOTAUX	44	55	13	54	NEANT

Vol de bétail (2006)

UNITES (Légion)	CAS	VOLES	RETROUVES	PERSONNES ARRETEES
Centre, OUEST (Thiès et Diourbel)	190	1121	527	144
EST (Tambacounda)	75	319	218	92
NORD (St Louis, Louga & Matam)	203	1447	631	256
CENTRE (Kaolack & Fatick)	108	588	335	99
LEGION OUEST (Dakar)	13	36	23	23
SUD (Ziguinchor & Kolda)	40	108	89	38

Formation des gendarmes

L'Ecole de Gendarmerie est née en 1961, héritière du Centre d'Instruction des Auxiliaires de Gendarmerie Française (CIAGF) qui avait pour mission de former les Auxiliaires de l'A.O.F. Les Ecoles de gendarmerie ont pour mission d'assurer la formation des élèves gendarmes, des élèves maréchaux de logis, des élèves officiers, ainsi que le perfectionnement des cadres, gendarmes et gendarmes auxiliaires.

Les écoles de Gendarmerie sont :

- Ecole de formation de la Gendarmerie (EFG) : Installée à Ouakam dans la caserne Général Mame Bounama FALL, elle a pour mission d'assurer la formation des élèves-gendarmes et des élèves gradés ainsi que le perfectionnement des cadres (OPJ) et des gendarmes - auxiliaires.
- Centre de perfectionnement de Gendarmerie Mobile (CPGM) : Depuis le 1er juin 2001, est ouvert, au sein de l'école de gendarmerie de Ouakam, un centre de perfectionnement de la gendarmerie mobile à vocation régionale.

Il accueille, outre des stagiaires sénégalais, des officiers et des sous-officiers de gendarmerie provenant des pays de la sous-région.

L'enseignement porte sur la maîtrise des techniques de maintien de l'ordre. Il insiste également sur la nécessité, par des mesures préventives appropriées, de différer au maximum l'emploi de la force. Ce centre est appelé à jouer un rôle essentiel pour former les personnels des gendarmeries de la sous-région appelés à être engagés dans des missions de maintien de l'ordre. Il a pour ambition de contribuer ainsi à faciliter la gestion, dans le strict respect des textes en vigueur dans un État de droit, du maintien de l'ordre public, y compris dans les situations les plus difficiles.

- Centre d'Apprentissage et de Perfectionnement en Langue Anglaise (CAPLA) ;
- Centre de Documentation pour le maintien de la Paix (CDMP).

Police municipale

Peu d'informations collectées.

Sécurité privée

Peu d'informations disponibles.

La prévention en matière de sécurité

Programmes de restructuration foncière

L'agrandissement permanent de Dakar entraîne une délocalisation des familles à la périphérie de la ville. Ces familles sans titres s'implantent dans les quartiers les plus précaires, vivant dans l'insécurité foncière. Le Gouvernement a décidé d'inclure cette réalité dans les programmes de rénovation urbaine, afin de trouver pour tous, une parcelle et un titre. C'est pourquoi, plusieurs programmes de rationalisation foncière ont été mis en œuvre, participant à la tranquillité et la salubrité des zones les plus défavorisées. Parmi ces programmes, on peut citer :

- Bureau d'assistance aux collectivités pour l'habitat social : fondé sur l'esprit de la coopérative, les adhérents cotisent afin de constituer une économie leur permettant de construire des logements à moindre coût ;
- Fonds d'amélioration de l'habitat et de l'urbanisme : ce fond a pour objectif de financer la construction de l'habitat social ainsi que des infrastructures afférentes ;
- Fond de restructuration et de régulation foncière : ce fond est constitué afin de pouvoir projeter les futurs programmes urbanistiques.
- Plan « Jaxaay » mis en place à la suite des inondations de 2005.

Les maisons de justice ¹⁹⁶

Les maisons de justice¹⁹⁷ sont des outils de développement de la justice de proximité et de prévention de la délinquance. Leur objectif est de « rapprocher la justice du justiciable, en proposant différents services juridiques entièrement gratuits ».

Missions de la maison de justice :

- Informer les justiciable sur les procédures juridiques (dépôt de plainte, héritage, état civil...) ;
- Accueillir les victimes et les orienter vers les structures de prise en charge sociale ;
- Protéger les mineurs et prévenir de la délinquance juvénile ;
- Régler les conflits locaux et familiaux (conflits de voisinage, divorce, violence conjugale, obligation alimentaire...).

Emergence des maisons de justice :

« L'urbanisation rapide de la région de Dakar a provoqué de fortes concentrations d'individus souvent éloignés des tribunaux et méconnaissant leurs droits. De plus,

¹⁹⁶ Informations disponibles sur <http://www.justice.gouv.sn/maisonsdejustice/index.html>

¹⁹⁷ Créées par le décret n° 99-1124 du 17 novembre 1999, relatif aux maisons de justice, à la médiation et à la conciliation.

en l'absence d'une justice à portée des citoyens, le cadre de vie des quartiers s'est détérioré et l'insécurité s'est installée. Afin de répondre à un manque de proximité des services publics en charge de la sécurité et de la justice dans les quartiers de Dakar et de résorber le sentiment d'abandon social qui avait germé parmi la population, l'Etat du Sénégal a décidé la création des Maisons de Justice.

La Maison de Justice reprend les principes et modes de régulations traditionnels pour la résolution des conflits familiaux et des litiges privés. Elle a été instaurée dans l'objectif majeur de permettre la régulation des conflits, l'accès et l'information sur les droits.

La création des Maisons de Justice dans trois communes pilotes, à savoir HLM, Diamaguène Sicap Mbao et Rufisque s'est insérée dans la mise en œuvre d'un projet du Bureau Régional de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime. Ce projet, intitulé R36 'Prévention de la délinquance urbaine à Dakar', avait pour ambition, outre la mise en place de Maisons de Justice, la création et la formation d'unités de police de proximité dans l'objectif avoué de 'lutter contre le problème de la criminalité urbaine à Dakar et de prévenir l'émergence de la criminalité organisée'. »¹⁹⁸

Programmes de soutien aux jeunes

Les enfants « talibés »

Plusieurs ONG développent des programmes visant à donner un toit et un repas aux enfants de la rue.

Afin que les événements impliquant des bandes de jeunes organisés à des fins de pillage ne se renouvelle pas, le Gouvernement a avancé plusieurs projets, tels que :

- Apporter un soutien financier aux jeunes défavorisés ayant un projet, au travers de l'action sociale ;
- Soutien à la parentalité, par la création d'un réseau d'écoute et de mutualisation ;
- Prise en compte et formation de jeunes à l'occasion du Service civique national du ministère de la Jeunesse, avec une ambition d'employabilité à l'issue.

¹⁹⁸ Extrait sur site relatif aux maisons de justice : <http://www.justice.gouv.sn/maisonsdejustice/index.html>

La coopération

La coopération des États partenaires

La coopération allemande

- Relations politiques

L'engagement politique de l'Allemagne en Afrique et l'importante contribution allemande au développement économique du Sénégal constituent une base solide pour les bonnes relations entre les deux États.

En septembre 2006, la visite officielle du président Wade en Allemagne a permis de relancer pour la première fois depuis quelques années le dialogue politique bilatéral au plus haut niveau. La dernière visite remontait à novembre 2004, lorsque le président du Bundestag Wolfgang Thierse avait été invité par son homologue sénégalais Pape Diop à se rendre au Sénégal avec une délégation parlementaire. En avril 2007, une délégation du Bundestag allemand dirigée par le député Hartwig Fischer a visité Dakar, l'île historique de Gorée et Kaolack.

L'intérêt sénégalais est centré sur la coopération au développement. Les fondations politiques représentées à Dakar, la Fondation Friedrich Ebert, la Fondation Konrad Adenauer et la Fondation Friedrich Naumann, contribuent aussi à l'approfondissement des relations grâce à leurs programmes.

- Coopération au développement

Sur ordre du BMZ (Ministère fédéral allemand de la Coopération et du Développement), et sur la base d'un accord bilatéral, la Deutsche Gesellschaft Für Techni

L'Allemagne et le Sénégal s'efforcent tous deux d'intensifier leurs relations économiques. Celles-ci restent basées sur la coopération au développement. L'Allemagne s'est engagée vis-à-vis du Sénégal à lui verser 36,5 millions d'euros pour la période 2006/2007.

Cette coopération se concentre sur la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales, la lutte contre le chômage des jeunes ainsi que le développement socio-économique de la Casamance. La coopération allemande au développement participe ainsi activement à la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

La coopération française¹⁹⁹

La délégation sénégalaise du SCTIP est la plus ancienne et importante d'Afrique. Elle assure différentes missions dont :

- Conseil en sûreté aéroportuaire : un officier est chargé de sensibiliser les personnels en charge de ce domaine qui a pris depuis le 11 septembre 2001 une importance capitale ;
- Conseil en matière de police judiciaire : lutte contre la criminalité organisée internationale, pédophilie dont les faits sont punissables en France, blanchiment. Le poste est tenu par un officier qui apporte son concours au bureau Interpol ;
- Conseil en matière de sécurité publique : un officier est chargé d'assistance technique en matière de gestion démocratique des foules ;
- Conseil direct au Ministre de l'Intérieur : rôle de facilitation générale.
- Le directeur d'études à l'école de police de Dakar est un commissaire divisionnaire français.

En décembre 2005 la coopération française s'est engagée à appuyer la modernisation de la police sénégalaise pour un montant de 1.443 milliards de francs CFA. En juillet 2006, l'Ambassade de France a officiellement remis un lot de 62 véhicules au ministre de l'Intérieur et des collectivités locales. Ces matériels étaient destinés à équiper les postes frontaliers de la police de l'air et des frontières, la direction de la Surveillance du territoire et la direction de la Sécurité publique. Une dotation de matériel bureautique doit venir compléter cette dotation.

Les organisations internationales

Le PNUD au Sénégal²⁰⁰

Les quatre domaines d'intervention du PNUD au Sénégal correspondent aux priorités de l'institution :

- Gouvernance démocratique ;
- Environnement et développement durable ;
- Prévention des crises et relèvement ;
- Equité des genres ;
- Lutte contre le Sida.

Le PNUD ne développe pas présentement de programmes en prise directe avec la sécurité locale.

ONU - Habitat

ONU – Habitat intervient au Sénégal dans le cadre du programme « Eau pour les villes africaines », dans le cadre duquel le pays s'est fait très positivement remarqué.

¹⁹⁹ http://www.ambafrance-sn.org/article.php3?id_article=659&var_recherche=police

²⁰⁰ <http://www.undp.org.sn/>

ONU – Habitat s'est également investi en 2004 et 2005 dans une suite d'études relatives aux conditions de vie urbaines dans différents pays²⁰¹ :

- Au Sénégal : Dakar, Kaolack et Kanel ;
- Au Burkina Faso : Ouagadougou, Bobo Dioulasso et Banfora ;
- Au Niger : Niamey, Tahoua et Mirriah ;
- Au Cameroun ;
- En RDC : Kinshasa, Lubumbashi et Bunia.

Ces études intégrant le Regional Urban Sector Profile Study (RUSPS) portaient particulièrement sur l'habitat et les bidonvilles, la gouvernance urbaine, l'environnement urbain et le genre.

Les Organisations non gouvernementales

La fondation du Roi Baudouin

Le projet talibés²⁰² consiste à financer des mères des quartiers où s'implantent les enfants afin qu'elles puissent les accueillir et leur donner le minimum de confort et de sécurité.

Enfants du monde

L'ONG a également développé un projet au profit des talibés²⁰³. Un centre communal d'action pour l'enfance de 1.500 m² a été créé. Une équipe 24/24 de plus de vingt professionnels assure la survie de ces enfants avant de prendre en charge leur formation.

²⁰¹ <http://iagu.org/docs/Programmes/pdfs/rusps.pdf>

²⁰² http://www.1n4d.be/pages/fr/dakar/frameset_projet_talibees.htm

²⁰³ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/IDEP/UNPAN005358.pdf>

Enjeux et perspectives

Questions de sécurité et fonctionnement des services

Les dimensions évoquées ci-après ne prétendent pas couvrir l'ensemble du débat sécuritaire en Afrique subsaharienne. Il s'agit tout au plus de quelques réflexions sporadiques qui se sont imposées au fil de l'avancée des travaux.

Effets d'empilement

Un double effet d'empilement semble s'être développé dans les régions étudiées.

Le premier consiste en l'empilement entre délinquance traditionnelle et délinquance des mégapoles internationales. La délinquance traditionnelle est spécifiquement liée aux conditions et habitudes de vie de la population. Ainsi en milieu rural, le vol de chèvres ou de récoltes sont encore des délits fréquemment rencontrés et qui provoquent une forte mobilisation des habitants, entre autre dans l'organisation de groupes d'autodéfense. Dans le même temps, le pays doit lutter contre la cybercriminalité qui s'est développée avec la même rapidité que s'est multiplié le nombre de cybercafés. Pendant qu'ici on débat de la reconnaissance d'un délit de sorcellerie, l'agence bancaire du quartier se fait « braquer » à l'arme lourde. Cet effet d'empilement désempare profondément des populations qui sont *in fine*, toujours les victimes. Mais, cette délinquance implantée et émergente semble également désemparer des gouvernements qui voient les modes criminels évoluer bien plus rapidement que les réponses sécuritaires qu'ils ont à y apporter.

Le second empilement tient à la superposition du code Napoléon sur le règlement traditionnel des conflits. Lorsque les colons ont introduit leur système judiciaire, celui-ci n'est pas venu remplacer le système traditionnel, séculaire existant. Il est venu lui faire concurrence. Avec le temps, le modèle judiciaire écrit s'est imposé. Si ce système couvre aujourd'hui l'essentiel du domaine juridique, il est nécessaire d'en examiner la géométrie d'application. On peut noter que le droit écrit s'applique en général, davantage en matière pénale qu'en matière civile. De même son degré d'application varie-t-il proportionnellement avec la gravité des faits préjudiciables. Si la commission d'un crime engage la machine judiciaire de l'État, la régulation d'infractions de moindre importance, peut encore se régler de manière coutumière. Enfin, il est à noter l'immense différence d'application du droit entre milieu urbain, doté de tribunaux et de maison de justice et milieu rural où, dans certains pays, la justice est totalement absente et l'État dit de droit peu culturellement représenté.

Dans ce conflit entre droit écrit et droit coutumier, il est à noter que la quasi-totalité des pays étudiés ont rénové leur code pénal, signe de l'appropriation de la loi et de l'organisation pénale d'Europe continentale. C'est un point important lorsque l'on considère la recherche d'issues alternatives à l'incarcération dans ces pays, là où en Afrique, la justice coutumière était fondée sur la réparation concertée...

Le double empilement d'une délinquance traditionnelle et d'une criminalité hyper contemporaine vient ainsi s'entrechoquer avec une justice écrite supplantant progressivement le droit coutumier, bien que pas toujours adaptée aux territoires. Ainsi l'échelle des possibles se trouve distendue entre la commission de l'acte et le résultat de droit.

La culture des opérations « coup-de-poing »

La culture de l'opération « coup-de-poing » est la base de la stratégie d'intervention policière. Il s'agit d'opérations ponctuelles, souvent à la commande directe ou indirecte d'une population saturée d'insécurité et qui engage un maximum de troupes en uniforme. L'opération se conclue par des interpellations en nombre qui ne sont qu'assez rarement suivies de condamnations judiciaires. Ces opérations, dont on reste convaincu que la violence a un effet dissuasif sur les candidats au crime n'ont qu'un effet limité sur l'insécurité. Leur irrégularité dans le temps et l'espace laisse à l'infracteur une marge d'action, et d'espoir de passer au travers mais, ne pouvant souvent pas avoir une maîtrise continue du territoire, elles permettent aux postes de police d'affirmer leur présence et de montrer leur puissance.

La corruption, un mal rampant.

La démarche du Cameroun est exemplaire. En 2006, l'État a mené une enquête auprès des entreprises du pays afin de découvrir comment elles vivaient la corruption. Dans la plupart des pays étudiés, nombreux sont les responsables politiques qui à l'occasion de leurs prises de parole, rappellent aux policiers les obligations déontologiques qui leur incombent. Pendant ce temps, la presse Internet épingle les cas de corruption policière. Mais au-delà des discours vertueux des élus, comme de la population, l'essentiel n'est peut-être pas de s'interroger sur les moyens de lutter contre la corruption, mais de la place qu'elle tient dans l'organisation de la société. Peut alors se poser la question de la rémunération régulière des forces de police, autant que des économies que la corruption peut représenter, pour des populations qui n'ont pas nécessairement les capacités financières de vivre en règle. Sans être jamais clairement évoquée, elle interroge par le décalage entre le discours des populations et la pratique.

Capacité des services et emprise des grands trafiquants

Les moyens mis en œuvre dans la lutte contre les grands trafiquants semblent disproportionnés au regard de l'intensité des trafics. Soit que les territoires sont immenses et que les organismes d'État ne peuvent les couvrir, soit que plus ramassés, les États ne disposent pas d'une structure permettant d'organiser des interventions cohérentes. Les organisations internationales et non gouvernementales jouent en ce sens un rôle primordial, essentiellement dans la lutte contre la prolifération des armes légères et de petits calibres (ALPC). La banalité de ces ALPC renforce la facilité pour les individus de s'armer d'armes redoutablement meurtrières, souvent issues des stocks de l'ex Europe de l'est. Mais c'est aussi l'occasion pour les brigands de grand chemin de s'organiser en groupes paramilitaires et de piller les villages isolés, en se jouant le plus souvent des frontières. C'est

également l'occasion pour de petits groupes s'intitulant « talibans » de trouver une source d'armement semble-t-il intarissable. La prolifération de ces ALPC pose de la même manière le problème de la facilité qu'ont des partisans à s'armer dans des contrées à la recherche de la délicate pérennité démocratique. Enfin, les APLC se retrouvent parfois entre les mains des groupes d'autodéfense. Si ces groupes sont légitimes aux yeux des populations qui les ont organisés, ils restent bien souvent peu contrôlables par les administrations. L'armement de certains de ces groupes, défrayant souvent la chronique pour leur arbitraire, reste en mesure d'entraîner des effets parfois plus dévastateurs que le remède qu'ils sont sensés apporter.

Pour toutes ces raisons et de tous les trafics, le trafic d'armes engendrant une libre circulation de fait des ALPC, représente une urgence permanente.

L'influence croissante de la sécurité privée

Bien que cette question ne soit pas au centre de notre étude, l'intervention croissante de la sécurité privée dans le champ de la sécurité publique est apparue évidente. Qu'il s'agisse d'entreprises strictement locales ou de groupes internationaux développant une activité économique dans les pays rencontrés. A titre d'illustration, les partenariats sont très visibles dans le cadre de la sécurité aéroportuaire ou dans la protection des activités économiques. L'impact croissant des sociétés de sécurité privée reste un sujet à étudier, dans des pays où les forces de polices étatiques peinent à trouver les moyens humains et matériels pour couvrir leur territoire de compétence.

La dualité des services de sécurité

La répartition française de la question sécuritaire entre deux services, police et gendarmerie, si elle s'est avérée opérante dans le passé, ne cesse de faire depuis 1995 l'objet de réformes²⁰⁴. A ce point qu'au vu d'autres organisations nationales en matière de sécurité, on peut se demander s'il est légitime de l'élever à la distinction de modèle. Les difficultés rencontrées sont nombreuses, telles que :

- Difficulté à fixer les limites territoriales de compétence des services respectifs ;
- Difficulté à échanger de l'information et à mutualiser les moyens et les actions²⁰⁵ ;
- Rivalité d'influence entre les deux entités à l'égard du pouvoir politique ;
- Délicatesse à gérer les différences de statut entre civils et militaires, donc les différences de traitement ;
- Difficulté à trouver une cohérence globale avec des ministres de tutelle différents pour une même mission de police, coordination assumée par le ministre de la justice pour la partie judiciaire ;
- Absence d'homogénéité de la formation, donc des savoirs et pratiques, chaque entité disposant de ses propres écoles ;
- Doublon de certains services (États majors, unités de maintien de l'ordre, écoles et centre

²⁰⁴ Loi 95-73 du 21 janvier 1995, dite LOPS : Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité

²⁰⁵ A paraître en 2008 : Loi d'Organisation et de Programmation de la Sécurité Intérieure II, centrée sur trois thèmes : mutualisation, modernisation, management.

d'études, polices techniques...)

➤ Etc.

Si la France a décidé d'assumer budgétairement la complexité de ce système et de prendre le temps d'en corriger les effets pervers, il en est autrement des pays d'Afrique. Les difficultés liées à la dualité des services chargés de la sécurité prennent en Afrique des dimensions gigantesques, les moyens étant différents et les questions de sécurité autrement urgentes à traiter. Dans des pays où l'effectif est rare au vu des territoires, la formation souvent aléatoire, la ressource matérielle faible, ce type d'organisation entrave la mutualisation et la concertation, et provoque des doublons. Le simple fait qu'une partie de la police soit de statut militaire dans des pays où l'histoire intérieure contemporaine est conflictuelle, interpelle. De la même manière l'application d'un modèle qui donne un pouvoir individuel important à l'agent de police dans des contrées où la corruption est omniprésente, interroge quant à l'adaptation culturelle qu'on y a apportée.

La coopération internationale

La coopération internationale bilatérale

La France consacre des sommes considérables au fonctionnement des polices locales. Depuis quelques années, on observe une orientation des fonds vers des services au sujet desquels la France a un intérêt à leur efficacité. L'illustration type réside dans l'appui en tout genre apporté aux services chargés de l'immigration. Ainsi le filtrage des candidats clandestins au départ vers l'Europe s'est vu renforcé ces derniers semestres par les investissements consentis par la France et l'Espagne notamment.

Ceci étant, la majeure partie des actions de coopération s'adresse, le plus souvent séparément, à l'une ou l'autre composante des forces de sécurité. C'est ainsi que dans tel pays, la gendarmerie va développer un réseau de transmission destiné aux gendarmes, une école de police judiciaire gendarmique, tandis que la police nationale équipe la direction de la sécurité publique de véhicules de police.

Il est intéressant d'observer que la coopération française ou espagnole s'articule essentiellement autour de la fourniture de moyens matériels : véhicules autos et motos, moyens de transmission ou matériel de bureautique. Quelques États tels que l'Allemagne en matière d'urbanisme et ou la Belgique en matière de police de proximité interviennent davantage sur le plan conceptuel et organisationnel.

La coopération en matière de police de proximité

Les territoires sont immenses, les effectifs de police étatique proportionnellement peu nombreux et la chaîne de commandement souffre elle-même des distances. L'organisation de groupes d'autodéfense, constitués d'habitants de quartier peu contrôlables, est significative des difficultés rencontrées par les forces de police en matière de maillage territorial de proximité. Le besoin de police de proximité est affirmé par tous les gouvernements.

Les villes africaines francophones, par l'entremise de leur jumelage avec les villes françaises, ont développé des polices municipales afin de répondre à ce besoin de police de proximité. Cependant, les limites inhérentes aux compétences des polices municipales en France ne permettent pas de répondre entièrement à ce besoin. Des alternatives se développent en lien avec d'autres coopérations. C'est ainsi que le Royaume de Belgique, fort de son expérience nationale réussie en matière de police de proximité, s'investit dans ces différentes contrées par la réorganisation totale des services de police (Burundi) ou par l'accompagnement dans la mise en place de ces dispositifs (Cameroun, Burkina-Faso).

La coopération internationale multilatérale

Dans le même temps, les organisations internationales développent des stratégies de diagnostic et de transfert de responsabilité. La question de la police de proximité est significative (en cours de finalisation).

L'information disponible en matière de police, de sécurité quotidienne et de prévention

Une des difficultés essentielles rencontrée a été de collecter l'information en matière de sécurité.

En dépit d'efforts visibles effectués par certains gouvernements en matière de communication sur Internet, la question sécuritaire reste entourée d'opacité. Les gouvernements diffusent peu d'information, celle-ci étant parcellaire, fragmentée en diverse place et rarement à jour.

Internet s'avère être le support le plus utilisé car le plus fonctionnel, et les organisations internationales exploitent cet outil avec abondance, mais pas directement en matière de sécurité publique. Les sites des organisations internationales sont efficaces et régulièrement mis à jour, les liens sont nombreux et opérationnels, même si le fait que l'absence de mutualisation thématique entraîne de nombreuses redondances entre les organisations. On peut cependant déplorer la difficulté d'obtenir les informations brutes (enquêtes, statistiques, prospections) qui ont mené aux analyses disponibles sur internet.

Les universités locales sont également génératrices d'études utiles, à condition que les étudiants prennent l'initiative de mettre leurs travaux en ligne. La presse internet et les ONG représentent une ressource importante pour savoir ce qui se passe sur le terrain. Elles jouent en ce sens un rôle crucial d'alternative à l'information officielle.

L'évaluation des programmes

Les recherches menées n'ont pas permis de trouver de rapports d'évaluation d'étapes ou finaux, relatifs aux programmes menés.

Conclusion

Il ressort de cette recherche, une véritable nécessité de prise en compte de la question de sécurité quotidienne et de prévention en tant que telle, à un moment où tous les gouvernements évoqués sont à la recherche de solutions en matière de police de proximité. La méconnaissance de la situation criminelle, imputable au manque d'information, rend difficile l'établissement de diagnostics de sécurité. Sans une connaissance approfondie des systèmes policiers et judiciaires, la réponse potentiellement existante reste difficile à sérier et les programmes de prévention complexes à mettre en place.

Les démarches en cours, axées autour d'une sécurité publique de proximité et d'un développement encadré de la participation des populations aux questions de sécurité, ne peuvent que tendre vers la durabilité du développement dans ces régions.

Bibliographie

Burkina Faso

Rapports et études

République du Burkina Faso (2005) *Profil du secteur urbain régional (RUSPS)* – 139 pages

Colloques, congrès et conférences

Rapport de l'atelier de sensibilisation et de réflexion sur la vision communale en matière de prévention de la criminalité – Ville de Ouagadougou, secrétariat général – 15 pages.

Travaux universitaires

Institut national de la statistique et de la démographie (1999) *Annuaire statistique du Burkina Faso – section enseignement et délinquance* p. 93-96. Disponible sur : http://www.insd.bf/Publications/Publi_gen/Fichiers_Annuaire1999.htm

Sites Internet

Site officiel de la présidence : <http://www.presidentie.bf/>

Site officiel du Premier ministre : <http://www.primature.gov.bf/>

JO burkinabè: <http://www.legiburkina.bf/>

Presse Internet : <http://www.lefaso.net/spip.php?article21091>

Séminaire professionnel, Le Cap, 17 et 18 mai 2007
Professional Seminar, Cape Town, May 17 & 18, 2007

Burundi :

Rapports et études

ONU – République du Burundi (2007) *Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi*

BINUB (2007) *Plan Prioritaire pour la Consolidation de la Paix au Burundi : note stratégique.*

ACAT Burundi – Ensemble contre la peine de mort (2007) *Enquête, la peine capitale au Burundi* – disponible sur : <http://www.abolition.fr/test/upload/docs/burundi%20rapport-def.pdf>

ACAT Burundi – Ensemble contre la peine de mort (2007) *Enquête, la peine capitale au Burundi* – disponible sur : <http://www.abolition.fr/test/upload/docs/burundi%20rapport-def.pdf>

Nations Unies, Conseil de sécurité : Neuvième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi - 18 décembre 2006 - S/2006/994

Nations Unies, Conseil de sécurité (2006) *Huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi* - S/2006/842

Nations unies, Conseil de sécurité : Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés au Burundi - 27 octobre 2006 - S/2006/851

Programme d'action pour le développement, République du Burundi (2005) – *Plan d'action du programme de pays 2005 – 2007*, Bujumbura.

Premier rapport du Secrétaire général sur l'opération des Nations Unies au Burundi – S/2004/682 – 25 août 2004

Colloques, congrès, conférences et résolutions

Union africaine, Conseil de paix et de sécurité : 65^{ème} réunion, (2006, Addis-Abeba, Ethiopie) *Rapport de Président de la commission sur la mise en œuvre de l'accord global de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 entre le Gouvernement de la République du Burundi et la Palipehutu-FNL* – PSC/PR/2(LXV)

Nations Unies, Conseil de sécurité, *Résolution 1719 (2006) portant création du BINUB* - 25 octobre 2006, S/RES/1719 (2006) – disponible sur : <http://binub.turretdev.com>

Boshoff, H. & Gasana J.M. (2003) *Mapping the Road to Peace in Burundi: the Pretoria sessions* – Institute for Security Studies <http://www.iss.co.za/AF/current/burundi1103.pdf>

Travaux universitaires

Sites Internet

BINUB : <http://binub.turretdev.com/>

CECI : <http://www.ceci.ca/ceci/fr/index.html>

Ligue burundaise des droits de l'homme – ITEKA : http://www.ligue-iteka.africa-web.org/article.php3?id_article=822

ONUB : http://www.un.org/french/peace/peace/cu_mission/onub/

Université de Montréal, opérations de paix : <http://www.operationspaix.net/>

Cameroun :

Rapports et études

Programme de Gouvernance 2006 – 2010 République du Cameroun, Services du premier Ministre, 73 p. Disponible sur :

<http://www.cm.undp.org/document/PRODOCS/DRAFT%20FINAL%20PNG%20II%203-15-12-2005.pdf>

Enquête nationale 2006 auprès des entreprises sur la corruption au Cameroun (2007) Centre de recherche et d'études en économie et sondage - République du Cameroun & Transparency international Cameroon. Disponible sur :

http://www.transparency.org/content/download/16826/226689/version/1/file/Comeroon_Rapport_final%20cretes_EntreprisesFINAL.pdf

C.A. Meutchehé Ngomsi (2003) *Facteurs urbanistiques de l'insécurité à Douala – Projet « Douala plus sûre »*, 9 p. Disponible sur :

<http://www2.unhabitat.org/programmes/safercities/documents/MN001.pdf>

A. Kajumulo Tibaijuka *Profil national du Cameroun*, ONU Habitat, 24p. Disponible sur : <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2333&alt=1>

Colloques, congrès et conférences

C.A. Meutchehé Ngomsi (2006) *Sécurité et bonne gouvernance, binôme d'un management inclusif et productif de la ville de demain. Cas de Douala*. 16 p. Disponible sur :

<http://www.cidegef.refer.org/douala/Meutcheh.doc>

C.A. Meutchehé Ngomsi (2004) *Cartographie criminelle et incidences spatiales de la réforme de la police camerounaise à Douala (Cameroun)*, 6 p. 9^{ème} Colloque de l'AICLF (Agen, 2004). Disponible sur : <http://www.enap.justice.fr/publication/pdf/1103201604.pdf>

Revues périodiques

Spener Yawaga (2001) *Délinquance et inadaptation juvénile. Appréciation de la politique criminelle camerounaise au regard de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant*. Revue internationale de criminologie et de police technique (Organe officiel de l'association internationale des criminologues de langue française – AICLF) – Volume LIV, n°4 oct. – déc. 2001 (p.426 – 452)

Travaux universitaires

Z.P. DIME LI NLEP (2005) *La garantie des droits fondamentaux au Cameroun*, Université Abomey-Calavi, Bénin. 119 Pages

A. Mbeyap Kutnjem (2005) *Le droit à la justice au Cameroun (à l'origine de l'accélération de la modernisation du code pénal camerounais)*, Chaire Unesco des Droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi. 110 pages.

A. Yossa (1984) *Une approche de la lutte contre la délinquance juvénile au Cameroun : le cas du centre d'accueil et d'observation de Bepanda à Douala* Mémoire - Institut de travail social et de recherches sociales – Montrouge (France)

Sites internet

Institut national de la statistique du Cameroun

<http://www.statistics-cameroon.org/>

Fondation MTN : <http://www.mtncameroon.net/french/mtnfoundation/mtnfoundation.html>

Côte d'Ivoire :

Rapports et études

Colloques, congrès et conférences

Forum Ivoirien de Sécurité Urbaine (2007) *Maires et secteur privé, partenaires pour la prévention de l'insécurité*, 12 et 13 septembre 2007 – Abidjan. Compte-rendu disponible sur : http://www.fesu.org/fileadmin/efus/pdf/International/INT_SeminaireForumIvoirien_20070912_CompteRendu.pdf

Conférence internationale du Forum Européen pour la Sécurité urbaine sur « Sécurité et Démocratie » : L'expérience d'Abidjan (Côte d'Ivoire) dans la réalisation du diagnostic de sécurité : défis et résultats - Saragosse, Espagne 2006.

Travaux universitaires

N. D. IRITIE (2005) Echec scolaire et devenir comportemental des adolescentes vivant dans les quartiers précaires a Abidjan: Le cas de Yahosei dans la commune de Yopougon - Université de Cocody - UFR Criminologie. 64 pages.

A.M. Akadje (2003) *Sécurité publique et sécurité privée en Côte d'ivoire*, Thèse de doctorat – Université de Toulouse 1, Science politique.

Sites internet

Institut national de la statistique : <http://www.ins.ci/>

Mali

Rapports et études

O. Syll (2005) *La décentralisation en Afrique subsaharienne - Mali*, Mémoire de Master – Université de Franch-Comté, CERCOOP, 4 pages. Disponible sur http://www.cercoop.org/fiches/Fiche_decentr_Mali.pdf

UNDP (2002) *Etude sur l'état des lieux en droits humains au Mali*. 121 pages.

Colloques, congrès et conférences

Travaux universitaires

Sites Internet

Site officiel du secrétariat du Gouvernement : <http://www.sgg.gov.ml/?ok=1>

Site officiel – programme décennal de développement de la justice
<http://www.justicemali.org/>

Site officiel du MATCL : <http://www.matcl.gov.ml/default.asp>

Direction nationale de la statistique et de l'information : <http://www.dnsi.gov.ml/>

Informations générales : <http://region.segou.net/Donn%E9es%20sur%20le%20Mali.htm>

Sénégal

Rapports et études

Réseau global action jeunesse – France (2005) *Les enfants des rues au Sénégal*, Editions Piliki, 43 pages. Disponible sur :

http://france.youthlink.org/fr/includes/livrel_enfantSenegal.pdf

République du Sénégal, Association des maires du Sénégal (2005) *Profil du secteur urbain régional (RUSPS)* - 262 pages

A. Kajumulo Tibaijuka *Profil national du Sénégal*, ONU Habitat, 40 pages. Disponible sur : <http://hq.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2334&alt=1>

UNICEF (1991) Analyse de la situation : *la femme et l'enfant au Sénégal* – DRAFT1

Colloques, congrès et conférences

FESU (Dakar, 2004) : séminaire de rénovation du Forum sénégalais pour la sécurité urbaine. Compte-rendu sur : <http://www.fesu.org/index.php?id=647&L=1>

Travaux universitaires

A. Basse (2005) *Les différentes formes de fraudes et leurs impacts négatifs prévisibles sur la filière industrielle: L'exemple de la compagnie sucrière sénégalaise (CSS)*. Université Gaston Berger de Saint-Louis. Rapport de stage – 91 pages.

P.M. Lagier (1971) *La criminalité des adultes au Sénégal* Thèse présentée à la Faculté des Sciences sociales de l'Université de Montréal (criminologie).

Sites internet

Site officiel du gouvernement : <http://www.gouv.sn/index.html>

SenLex, portail du droit sénégalais :

<http://www.senlex.com/index.php3?rep=legislation&nf=leg0&ext=htm>

Site officiel de la gendarmerie nationale : <http://www.gendarmerie.sn/>

Organisation des maisons de justice :

<http://www.justice.gouv.sn/maisonsdejustice/index.html>

Bibliographie générale

Entretien :

Mamadou Gazibo, Professeur agrégé – faculté des arts et des sciences politiques –
Département de sciences politiques, Université de Montréal

Ouvrages :

C.M.B. Naudé, J.H. Prinsloo, A. Ladikos (2006) *Experiences of crime in thirteen african countries : results from the international crime victim survey*, UNODC - UNICRI

L.E. Sullivan, M.R. Haberfeld (2005) *Encyclopedia of law enforcement, Vol. 3 International*, SAGE Publications

T. Le Pichon, T. Leggett, A. Alvazzi del Frate et all. (2005) *Crime and development in Africa* United Nations, Office on drugs and crime, 160 p.

O. Syll (2005) *La décentralisation en Afrique subsaharienne, le Cameroun* Mémoire de master, Université de Franche-Comté – fiche signalétique disponible sur : http://www.cercoop.org/fiches/Fiche_decentr_Cameroun.pdf

Y. Brillon (1980) *Ethnocriminologie de l'Afrique noire*, Les presses de l'université de Montréal, Montréal 1980.

Revues :

M.A. Pérouse de Montclos (2004) *Violence urbaine et criminalité en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, *Déviance et sociétés*, 2004, vol. 28, N°1, pp. 81-95

Ville développement N° 41 (1998) *Sécurité urbaine : la police de proximité en Afrique*, Bulletin de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial. 8 pages. Disponible sur : http://www.isted.com/periodiques/villes-developpement/bulletin_pdf/bull41f.pdf

M.A. Pérouse de Montclos (1997) *Etats en crise, insécurité généralisée : Faut-il supprimer les polices en Afrique ?* *Le Monde diplomatique*, août 1997, P.2

Séminaire professionnel, Le Cap, 17 et 18 mai 2007
Professional Seminar, Cape Town, May 17 & 18, 2007

Yves Marguerat (1989) *Réflexions sur les problématiques de la prévention de la délinquance juvénile en Afrique Noire*. Revue internationale de criminologie et de police technique (Organe officiel de l'association internationale des criminologues de langue française – AICLF) – Volume XLII, n°2 avril – juin 1989 (p.208-213)

Revue internationale de criminologie et de police technique (Organe officiel de l'association internationale des criminologues de langue française – AICLF) – Volume XL, n°4 oct. – déc. 1987

Travaux universitaires

Chef d'escadron Philippe Chevet (2007) *La place des gendarmeries africaines dans la gestion des crises en Afrique subsaharienne depuis la fin de la guerre froide*, Mémoire — Centre Interarmée de Défense – Séminaire de géopolitique africaine – Paris, Mars 2007

C.B. Bouko (2005) *La circulation des armes légères et de petit calibre en Afrique de l'ouest: contribution à une étude au programme de désarmement*, Université d'Abomey-Calavi. 57 pages

A. ABDYOU (2005) *Le développement humain dans les PVD*, Université Mohamed1 FSJES, Oujda-Maroc. 44 pages.

J.B. Niyizurugero (2000) *Les codes de déontologie de la police, outils de prévention de la torture* Association pour la prévention de la torture (APT) & Institut des droits de l'homme de Lyon http://www.apr.ch/component/option.com_frontpage/Itemid,1/lang.fr/

N. Med Moeva (2004) *Le conseil de sécurité et les questions africaines de 1990 à nos jours*, Université Moulay Ismaïl, faculté des sciences juridiques économiques et sociales - Meknes (Maroc). 89 pages.

Colloques, congrès et conférences

E. Eo Alemika - *Réforme de la police en Afrique : Questions et défis* IDASA's police Reform and Democratisation in Post-Conflict African Countries conference - (2007)

Le premier forum de la société civile ouest -africaine sur les armes légères et de petit calibre (ALPC) (Abidjan, le 26 juin 2007)

E.EO. Alemika (March 2007) *Réforme de la police en Afrique : questions et défis*, IDASA's Police Reform and Democratization in Post-Conflict African Countries conference

Séminaire professionnel, Le Cap, 17 et 18 mai 2007
Professional Seminar, Cape Town, May 17 & 18, 2007

Conférence internationale du Forum Européen pour la Sécurité urbaine *Sécurité et Démocratie : l'expérience d'Abidjan dans la réalisation du diagnostic de sécurité, défis et résultats* – (2006, Saragosse).

Séminaire sous régional sur la sécurité des milieux de vie et la prévention de la délinquance – (2004, Dakar) – CIPC

Africités (2003, Yaoundé) *La délivrance des services publics de base à l'ensemble de la population des villes africaines : un défi pour la gouvernance ; un test décisif pour les politiques de décentralisation.*). Synthèse des ateliers disponible sur : <http://www.afrique-gouvernance.net/fiches/bipint/fiche-bipint-153.html>

Troisième colloque de criminologie comparée d'Afrique occidentale – (1973, Abidjan) Institut de criminologie d'Abidjan, Centre international de criminologie comparée

Premier colloque de criminologie comparée d'Afrique occidentale – Abidjan (1972) Institut de criminologie d'Abidjan, Centre international de criminologie comparée

Rapports et études

Profil du secteur urbain régional – RUPS (2005) *Synthèse sous-régionale : Sénégal, Burkina Faso, Niger, Cameroun, République du Congo (RDC)* – 82 pages

Tutorat SCTIP (2002) *Côte d'Ivoire, Burkina-Faso, Bénin, Gabon, Centrafrique, Tchad*. IHESI, Département des actions internationales. 481 pages

Tutorat SCTIP (2002) *Congo (Brazzaville)* INHES, Département des actions internationales.

Géopolitique (2000) *L'Afrique de l'Ouest à l'Est*. INHES, Département des actions internationales.

Institut des droits de l'homme de Lyon a Association pour la prévention de la torture (2000, Genève) *Les codes de déontologie de la police, outils de prévention de la torture : éléments pour une charte africaine de la police*. 102 pages

Sites internet :

AFRISTAT : <http://www.afristat.org/?pg=10>

Afrobarometer : <http://www.afrobarometer.org/>

Amnesty international : <http://web.amnesty.org/>

Séminaire professionnel, Le Cap, 17 et 18 mai 2007
Professional Seminar, Cape Town, May 17 & 18, 2007

BTC-CTB, coopération belge :

<http://www.btcctb.org/setLanguage.asp?iPageID=2&iSubsiteID=1>

Central intelligence agency (USA), the world fact book:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

Cognita, World database on policing : <http://coqinta.com/index.html>

Council of Europe : http://www.coe.int/T/dc/files/themes/peine_de_mort/default_en.asp

France diplomatie : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

Interpol : <http://www.interpol.int/default.asp>

Institute for democracy in South Africa (IDASA): <http://www.idasa.org.za/>

ONU – Centre de documentation : <http://www.un.org/french/documents/>

Organisation internationale de la francophonie, site sur le droit francophone :

<http://droit.francophonie.org/df-web/listeRegions.do>

PNUD : <http://www.bi.undp.org/index.htm>

Small Arms Survey : <http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2007.html>

Transparence Internationale France : <http://www.transparence-france.org/index.htm>

UNDP, Human development reports : <http://hdr.undp.org/>

Université de Sherbrooke, Canada :

<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/BMEncyclopedie/BMEncycloListePays.jsp>

Wikipédia : <http://fr.wikipedia.org/>

Lexique

Agent de police judiciaire :

Qualification judiciaire donnant compétence à un agent de police pour la réalisation de certains actes d'ordre judiciaire. L'agent est assermenté à cette fin et placé sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire dont il exécute les ordres. Les agents de polices judiciaires sont soit des gendarmes, soit des policiers nationaux ou agents de la sûreté nationale. Les policiers municipaux, agents de police judiciaire adjoints, sont des agents de police judiciaires plus limités dans leurs prérogatives.

Décentralisation²⁰⁷ :

La décentralisation territoriale vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. Elle prend sa complète signification quand elle donne à ces collectivités une suffisante maîtrise des ressources financières qui leur sont nécessaires.

Déconcentration²⁰⁷ :

La déconcentration vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en déléguant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est-à-dire aux préfets, aux directeurs départementaux des services de l'État ou à leurs subordonnés.

Double de gré de juridiction :

Organisation judiciaire qui permet au justiciable de faire appel d'une décision prononcée en première instance, devant une juridiction supérieure.

Gendarmerie nationale :

La gendarmerie nationale est une force de police à statut militaire subordonnée au ministère de la Défense pour les missions militaires et sous tutelle du ministère de l'Intérieur pour les missions de police. Les gendarmes sont habituellement chargés du maintien de l'ordre dans les zones rurales (Gendarmerie territoriale), les zones dites « péri-urbaines » ainsi qu'en renfort dans les grandes villes. La gendarmerie assure des missions diverses qui font sa spécificité :

- Missions administratives : maintien de l'ordre (gendarmerie mobile), assistance et secours, circulation routière, police administrative ;
- Missions judiciaires : recherche des auteurs d'infractions à la loi pénale, enquête judiciaires ;
- Missions militaires : police militaire, prévôté et missions extérieures.

Faits constatés :

Crime ou délit, commis ou tenté, consigné dans une procédure qui sera transmise à l'autorité judiciaire

Maintien de l'ordre²⁰⁷ :

Le maintien de l'ordre (MO) est l'ensemble des opérations visant à maintenir l'ordre public. Le maintien de l'ordre garantit les droits des individus face à des événements violents de grande ampleur comme une émeute, et notamment le droit à la sûreté de sa personne, le droit de circulation et le droit à la propriété. Le maintien de l'ordre ne saurait devenir un prétexte pour restreindre le droit à la liberté d'opinion et d'expression.

Les événements ayant une ampleur importante, les forces destinées au maintien de l'ordre disposent de moyens imposants. Il importe donc de bien cadrer ces opérations afin de les limiter à la protection des biens et des personnes. La grande difficulté réside dans la proportionnalité des moyens et le respect des droits de l'Homme. Dans une démocratie soucieuse du respect de ses citoyens, le maintien de l'ordre s'attache à limiter les violences et à ne pas causer la mort.

Maison de justice :

La maison de justice est un service du ministère de la justice. Elle a pour objectif global de rapprocher les justiciables de l'administration judiciaire. Elle fournit gratuitement information, elle accueille les victimes et intervient dans la régulation des petits conflits. « Elle reprend les principes et modes de régulation traditionnels pour la résolution des conflits familiaux et des litiges entre particuliers. Elle a pour objectif de rapprocher la justice du justiciable en proposant différents services juridiques entièrement gratuits. »

Officier de police judiciaire (OPJ) :

Officier de police judiciaire est une qualité délivrée à un policier par la loi pénale, à l'issue d'un examen. Ces attributions spécifiques sont placées sous l'autorité du juge.

Les attributions des Officiers de Police Judiciaire dans le code pénal français :

- Ils reçoivent les plaintes et les dénonciations ;
- Ils ont le pouvoir de placer en garde à vue les personnes à l'encontre desquelles existent une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction puni d'une peine de prison ;
- En matière de crimes et délits flagrants, ils sont investis de pouvoirs propres leur permettant de mener des enquêtes de flagrance ;
- Ils peuvent procéder à des enquêtes préliminaires ;
- Ils exécutent les délégations et les réquisitions des juridictions d'instruction ;
- Ils ont le pouvoir d'effectuer des réquisitions à personnes qualifiées et experts, de mener des investigations dont effectuer des perquisitions et saisies ;
- Il n'y a aucune hiérarchie entre les officiers de police judiciaire qui sont leur propre "chef" dans l'enquête qu'ils diligentent. Néanmoins, en matière de police judiciaire, ils sont sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre d'instruction.

Police de proximité :

La police de proximité est une doctrine d'emploi des services de police consistant à rapprocher les agents de la population. La police nationale française a créée dans cette direction la Police Urbaine de Proximité. Conçue en 1995, sollicitée en 1997, mise en place en 1999, elle sera

dissoute en 2002 après son échec. En voici la doctrine dite « 357 » :

➤ Trois exigences :

- 1) La capacité d'anticiper et de prévenir l'événement
- 2) La connaissance des territoires
- 3) La police de proximité doit être en mesure d'apporter à la population des réponses rapides et concrètes à ses attentes.

➤ Cinq modes d'action :

- 1) Un maillage territorial bien identifié ;
- 2) Un partenariat permanent ;
- 3) Le développement de la polyvalence de l'activité policière ;
- 4) Responsabilisation du policier sur son secteur ;
- 5) Un service rendu de qualité ;

➤ Sept modes de travail :

- 1) Le recueil de la demande de sécurité auprès des partenaires ;
- 2) La gestion par objectif ;
- 3) La gestion par résolution des problèmes ;
- 4) Le développement du travail en équipes ;
- 5) La communication interne et externe ;
- 6) L'évaluation des résultats ;
- 7) L'esprit de service public.

Tribunal de police²⁰⁷ :

Dans le modèle français, le tribunal de police est une juridiction pénale française qui juge les contraventions. Les infractions plus graves (appelées délits) sont jugées par un tribunal correctionnel.

Tribunal correctionnel²⁰⁷ :

Dans le modèle français, le tribunal correctionnel est un tribunal pénal compétent pour le jugement des délits commis par des personnes majeures. Les infractions moins graves (appelées contraventions) sont jugées par le tribunal de police. Les infractions plus graves (appelées crimes) sont jugées par la cour d'assises.

HDI Rank :

L'indice de développement humain ou IDH est un indice statistique composite, créé par l'ONU en 1990, évaluant le niveau de développement humain des pays du monde. Le concept du développement humain est plus large que ce qu'en décrit l'IDH qui n'en est qu'un indicateur, créé par l'ONU pour évaluer ce qui n'était mesuré auparavant qu'avec imprécision. L'indicateur précédent utilisé, le PIB par habitant, ne donne pas d'information sur le bien-être individuel ou collectif, mais n'évalue que la production économique. Il présente des écarts qui peuvent être très importants avec l'IDH.

HPI-1 :

Un indicateur de pauvreté humaine (IPH) est un indice permettant de caractériser le niveau de pauvreté d'un pays. Il a été créé par l'ONU.

La pauvreté est essentiellement estimée par le nombre de personnes vivant avec un revenu en

dessous d'un niveau dit « de pauvreté », qui est en 2002 de 2 USD par jour. D'autres niveaux de pauvreté sont fixés à 1, 4 et 11 USD par jour, ce qui permet d'affiner l'analyse ; le niveau de revenu de 1 USD par jour est appelé « niveau d'extrême pauvreté ».

ONU-Habitat : Le Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-Habitat) est une agence des Nations Unies ayant pour mandat la coordination des activités relatives aux établissements humains au sein de la famille des Nations Unies. L'agence est responsable du suivi de la mise en œuvre du Programme Mondial pour l'Habitat que la Deuxième Conférence des Nations Unies pour les Etablissements Humains a adopté à Istanbul en Turquie en juin 1996. Son siège se trouve à Nairobi au Kenya.

ONU-HABITAT met également l'accent sur le 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. Son programme « Villes plus sûres » illustre bien ces préoccupations. Ce programme 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 et y promouvoir l'approche par genre ; (5) mettre en commun les pratiques, les expériences, les évaluations, étant donné l'importance du phénomène de la violence à l'échelle internationale.

PNUD²⁰⁷ :

Le Programme des Nations unies pour le développement est une agence spécialisée de l'ONU. Son rôle est d'aider les pays en voie de développement en leur fournissant des conseils mais également en plaidant leurs causes pour l'octroi de financements. C'est ainsi que ce programme travaille en collaboration avec de nombreux autres programmes (Onusida, Unifem...) et organisations internationales (UPU, OMS, etc.).

Son siège est à New York, aux États-Unis et ses principaux axes d'action sont :

- Promouvoir la gouvernance démocratique ;
- Réduire la pauvreté ;
- Prévenir les crises (catastrophes, guerres...) ;
- Aider à la gestion durable des ressources (énergie, environnement) ;
- Empêcher la propagation du VIH/sida...
- De manière globale, promouvoir le développement humain.

SCTIP :

Le SCTIP est un service actif de la police nationale française, représenté dans 104 pays du monde, chargé d'apporter un appui technique dans un esprit de bonne gouvernance aux polices des pays depuis l'indépendance. L'ensemble est dirigé par un Attaché de sécurité intérieure, Commissaire divisionnaire, sous l'autorité directe de l'Ambassadeur.



CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

Police and crime prevention in Africa: a brief appraisal of struc- tures, policies and practices

Elrena van der Spuy & Ricky Röntsch
Cape Town



CENTRE OF CRIMINOLOGY

Draft report on October 31st

Professional Seminar for African Police Agencies
and Crime Prevention Practitioners
Integrating Community Policing into a Broader Crime Prevention Approach

LIST OF ACRONYMS

BAC	Business Against Crime, South Africa
CCM	Chama Cha Mapinduzi Party, Uganda
CLEEN	Centre for Law Enforcement Education, Nigeria
CLOs	Community Liaison Officer, Uganda
CPF	Community Police Forum, Kenya and South Africa
CSIR	Centre for Scientific and Industrial Research
DFID	Department for International Development, UK
DPC	District Police Commander, Uganda
EU	European Union
GJLOS	Governance, Justice, Law and Order Sector, Kenya
J/LOS	Justice Law and Order Sector, Uganda
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Programme
ICPC	International Centre for Crime Prevention
KANU	Kenya African National Union
KPF	Kenya Police Force
LAP	Local Administration Police, Uganda
LCs	Local Councils, Uganda
MOPOL	Mobile Police, Nigeria
NPF	Nigeria Police Force
NRM	National Resistance Movement, Uganda
OFFLACK	The Oscar Foundation Free Legal Aid Clinic-Kenya
SADC	Southern African Development Community
SARPCCO	Southern African Regional Police Chief Coordinating Organisation
SAP	Structural Adjustment Programmes
SAPS	South African Police Service
TANU	Tanganyika African National Union
NCPS	National Crime Prevention Strategy, South Africa
UPF	Uganda Police Force
VCS	Victim crime surveys

CONTENT

A Background to the Report

B Country Case Studies

Kenya

- Context
- Police agencies
- Organisational structure of police
- Community policing
- Crime prevention in current police reform programmes
- Challenges

Nigeria

- Context
- Police agencies
- Organisational structure of police
- Community policing
- Crime prevention in current police reform programmes
- Challenges

South Africa

- Context
- Police agencies
- Organisational structure of police
- Community policing
- Crime prevention in current police reform programmes
- Challenges

Tanzania

- Context
- Police agencies
- Organisational structure of police
- Community policing
- Crime prevention in current police reform programmes
- Challenges

Uganda

- Context
- Police agencies
- Organisational structure of police
- Community policing
- Crime prevention in current police reform programmes
- Challenges

C Concluding Comments

A BACKGROUND TO THE REPORT

Terms of reference for the Report

The terms of reference for the report as set out by the International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) were to provide 'a short appraisal of police services in a select number of sub-Saharan countries regarding their involvement in the prevention of crime'. The country case studies to be included were Kenya, Nigeria, South Africa, Tanzania and Uganda.

Purpose of the appraisal

The appraisal is to help inform ICPC's ongoing engagement with the role of police in crime prevention by situating the discussion within the challenging context of post-conflict reconstruction in Africa. This appraisal takes place in the aftermath of a two-day workshop held in May 2007 under the auspices of ICPC, in collaboration with SAPS and CSIR, which brought together about 80 delegates from various sub-Saharan countries to explore, through practical field examples, the specific role of police in the broader policy matrix of community police-partnerships for crime prevention. This appraisal is also meant to provide baseline data for the forthcoming deliberations of the 7th Annual ICPC Colloquium to be held in Oslo, Norway. The Oslo discussions are to be organised under three core themes:

- Strategies and mechanisms towards effective partnerships and cooperative alliances between police and other constituencies;
- Impact of organisational culture and structure of the police regarding crime prevention;
- Contribution of knowledge-based developments on the police and crime prevention.

Furthermore, three roundtable discussions will focus on police reform in post-conflict settings, with a view to examining the opportunities for mainstreaming crime prevention in reform policy and practices in support of the broader modernisation and democratisation agenda for Africa's public police agencies.

Research methodology

The research consisted of a desktop review, the success of which is predicated upon access to English-language electronically available material. The limitations inherent in desktop research of this nature need to be acknowledged but were inevitable given the time and budget constraints under which it was undertaken. The limitations of the desktop review were further compounded by the difficulties associated with a topic as steeped in controversy and as under-researched as the public police in Africa. The review was supplemented in small measure by interactions with UN Habitat Safer Cities staff in Nairobi, Kenya and Dar es Salaam, Tanzania and discussions with crime prevention experts and practitioners located at CSIR and SAPS in Pretoria.

Structure of the country-specific reports

Each of the country reports is organised under the following six headings:

- **Context** which contains brief comments about the **political** context and the transition to democratic constitutional rule as well as an overview of the **crime context** within which the role of the police needs to be situated.
- **Police agencies** which describes the legal framework within which the police operate and its duties as defined by law; the key organisational features of the police agencies; and, a discussion of the policy documents pertaining to the crime prevention mandate of the police.
- **Organisational structure** of the police in which information about the size, ratio and structural divisions of the police organisation is contained.
- **Community policing** which provides information on the various ways in which ideas, practices and project interventions associated with the model/philosophy of community policing come into play.
- **Crime prevention** which comments on the ways in and extent to which an explicit engagement with the crime prevention role of police agencies is present in country-specific policies and field experimentations.
- **Challenges** that highlight very briefly some of the issues which, in our view, future discussions on the role of the police in crime prevention in each of the five case studies need to/could engage with.

The Concluding Section of the Report offers some broad, evaluative comments on the challenges confronting police reform more generally and the opportunities for, and constraints on, developing a crime prevention mandate for the police in the five countries profiled in this report.

B COUNTRY CASE STUDIES

CASE STUDY: KENYA

I CONTEXT

1 Political context of the country¹

Kenya was placed under a state of emergency for the period 1952 to 1960, whilst under colonial rule. In 1961, due to immense pressure from opposition parties in Britain, Kenyans went to their first general election, which was won by the Kenya African National Union (KANU) headed by Jomo Kenyatta. This paved the way for the Lancaster House agreement that resulted in the 1963 Westminster-style Kenyan Constitution. Fresh elections were held, once again won by Kenyatta's KANU party, and Kenya gained full independence in December 1963.

The 1963 Constitution, however, was not to last. First the Westminster-style of governance was abolished in favour of a National Assembly. Amendments to the 1963 Constitution, in 1964, consolidated power into the hand of the President, who became both head of state and of the executive, and removed the autonomy that the police had enjoyed under the 1963 Constitution, placing them within the civil service. A steady erosion of constitutional checks and balances followed: the 1966 promulgation allowed for the reinstatement of emergency powers; the 1978 amendment – when Daniel arap Moi succeeded Kenyatta – ensured that the powers of the executive eclipsed those of parliament; the 1982 amendment formally abolished multi-party democracy; and the 1986 and 1988 amendments removed the Attorney General and judiciary's security of tenure. The decade of the 1980s to 1990s was characterized by harsh repression of growing civic resistance, resulting in the eventual repeal of the 1982 constitutional amendment and a return to a multi-party state in 1991.

The following year saw the first multi-party elections, which was won by KANU, but not without allegations of violence and intimidation. Multi-party democracy was, however, skin deep. It was only the lobbying of civil society that provided the political space for some checks and balances in support of civil liberties, such as the Standing Committee on Human Rights in 1996. KANU again won the 1997 elections, but was now under considerable pressure to effect radical constitutional reforms. In 2001 the Constitution of Kenya Review Committee commenced work on those reforms, publishing its draft in October 2002. Later that year elections resulted in a change of government. Despite a change of government, constitutional reforms stalled. The draft of the Review Committee was rejected, and the government put out its own (diminished)

¹ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 3-9.

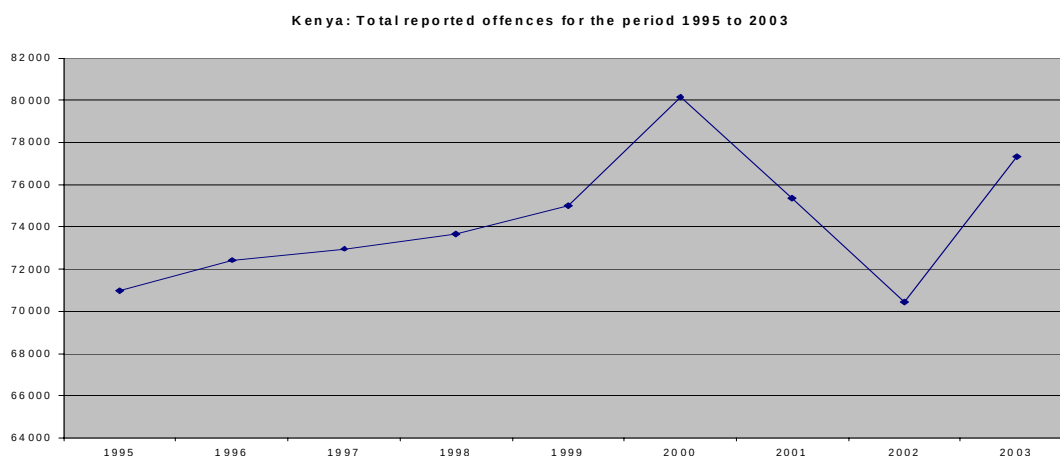
draft to a referendum. It was rejected. In December 2007, Kenyans will once again go to the polls without the guarantees of civil liberties and the full features of a democracy that a reformed constitution would provide.

Throughout these political evolutions, the Kenyan police have been part of the strong arm arsenal of the various governments, particularly during election years.

2 Crime context

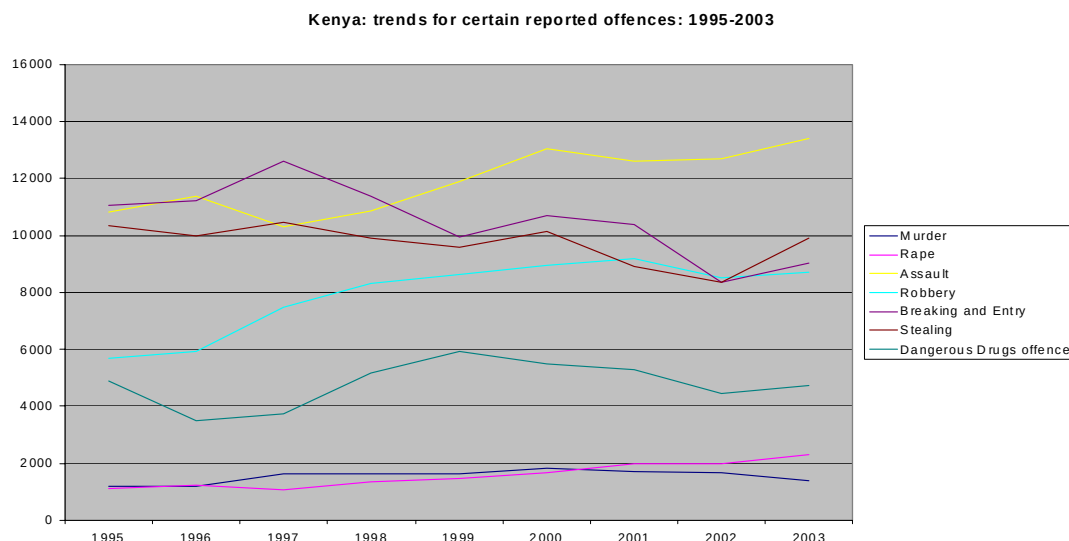
Kenya's total number of reported offences from 1995 to 2003 has climbed steadily and then oscillated wildly toward the end of the period, as best illustrated by Figure 1.²

Figure 1



The crime trends for reported offences most commonly under the spotlight reveal that most of these crimes had followed the trend of the total reported offences during the same period, but with more moderate increases and decreases. The exception is the offence of Stealing: in 1999 there were 9 591 reports, in 2000 it increased to 10 129, and then was brought down sharply to 8 919 reported incidents in 2001. It dropped further in 2002 to 8 340, but then within 2003 rose back up to previous levels at 9 916 reported incidents. Only the murder rate – generally the most accurate of crime figures, and seldom under-reported – decreased toward the end of the period. Figure 2 illustrates these trends.

² The raw crime statistics were obtained from the official Kenyan police website at www.kenyapolic.go.ke/resources/crime_fig1995_2003.pdf (accessed on 3 October 2007). Figure 1 was constructed by the author

Figure 2³

A 2002 victim of crime survey in Nairobi, under the auspices of the UN-HABITAT Safer City Nairobi, found that:

- High levels of insecurity and fear of crime were reported in Nairobi;
- Reporting levels are low because people do not believe that the police can assist them;
- The key crime problems that require attention in the city are violent crime and corruption;
- 37% of all Nairobi residents had been a victim of robbery during the previous year;
- 22% had been a victim of theft during the previous year;
- 18% had been a victim of assault during the previous year;
- 29% of all homes had fallen victim to a burglary during the previous year;
- 30% of all commercial enterprises had fallen victim to a burglary during the previous year;
- Most burglaries occur on Fridays and Saturdays, showing that people in the home is not a deterrent;
- Firearms tend not to be the weapons used against victims, but the perception is that firearms are linked to the increase in crime levels;
- A significant proportion of Nairobi citizens believed that there is 'nothing' they can do to help reduce crime in the city, and knowledge about alternative means of preventing

³ The raw crime statistics were obtained from the official Kenyan police website at www.kenyapolic.go.ke/resources/crime_fig1995_2003.pdf (accessed on 3 October 2007). Figure 1 was constructed by the author.

-
- crime or changing behaviour to reduce risk of victimisation is limited; and
 - Most interviewees think that crime is caused by poverty and unemployment, thus underscoring the degree of “social paralysis” and civic inaction.⁴

Across Kenya, the 2005 Afrobarometer survey of national public attitudes on democracy shows that 41% of people surveyed felt that safety from crime compared to a few years prior to the survey was “Better”⁵, and that most (50%) felt that the government was handling the reduction of crime “Fairly well”⁶. On the other hand 24% felt that the government was handling the reduction of crime “Fairly badly” and 18% “Very badly”⁷. Bearing in mind that most persons in Nairobi thought that crime could be predominantly ascribed to poverty and unemployment, it is thus not surprising that most of the respondents felt that crime and security was not the most important problems facing the country that the government should address: Highest on the list of problems was Unemployment (20%); Poverty/destitution (10%); Managing the economy better (9%); Famine (8%); and then followed education, roads and crime at 6%.⁸

This notwithstanding, public attitudes regarding accessing help from the police were predominantly low: 41% (an almost even distribution between rural and urban respondents as well as male and female respondents) indicated that obtaining help from the police when needed was “Difficult”, and 24% said that it was “Very difficult” – these being mostly urban males and females.⁹

Also over-ridingly poor were responses indicating levels of trust in the police: 32% trusted the police “Just a little”; 27% “Not at all” (mostly urban males); and only 23% said “Somewhat” (mostly urban females).¹⁰

Regarding police involvement in corruption, 39% of respondents said that “Most” police were involved in corruption, and 24% said that “All” police were involved in corruption. These responses were fairly evenly spread between urban and rural respondents, as well as male and female respondents.¹¹

⁴ A Stavrou (2002) *Crime in Nairobi: Results of a Citywide Victim Survey*. Nairobi: UN-Habitat Nairobi Safer City Programme at 4-6.

⁵ Afrobarometer (2005) *Summary of Results: Round 3 Afrobarometer Survey in Kenya*. Available at www.afrobarometer.org/kenya.htm (accessed on 11 October 2007) at 28.

⁶ Ibid at 40.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid at 36-37.

⁹ Ibid at 45.

¹⁰ Ibid at 30.

¹¹ Ibid at 32.

II POLICE AGENCIES

1 Legal framework and policy documents, with specific emphasis on crime prevention

1.1 Kenyan Police Force

The Police Act of 1961 (as amended) establishes and governs the functioning of the Kenyan Police force. The Act must be read with the Police Regulation of 1961 and the Standing Orders, which have been revised several times, most recently in 2001. The Standing Orders deal with the “general control, direction and information of the Force” and are issued by the Commissioner of Police.¹²

Section 14 of the Police Act of 1988 sets out the functions of the police as

- The maintenance of law and order;
- The preservation of the peace;
- The protection of life and property;
- The *prevention and detection of crime*;
- The apprehension of offenders; and
- The enforcement of all laws and regulations with which the Force is charged.

Sections 26 and 27 mandate the police to regulate traffic and section 16(1) charge it with the function of keeping public order. More disturbingly, section 45 of the Act and Part V of the Regulations provides that the police force may be privately hired.¹³

1.2 The Administration Police

The Administration of Police Act of 1958 is the primary piece of legislation that legitimates the Administration Police, but Cap 63, 75, 85 and 128 of the Laws of Kenya all have relevance. Section 2 of Chapter 75 of the Kenyan Criminal Procedure Code states that a “Police Officer” shall mean an officer of both the Kenyan Police Force and the Administration Police. In similar vein, Chapter 63 of the Kenyan Penal Code states that the “Police Force” shall include both the Kenyan Police and the Administration Police. Finally, the Chiefs Act – Cap 128 – also stipulates that the Administration Police are also law enforcement agents.

Together these laws mandate the Administration Police to:

- Assist all Government officers in the exercise of their lawful duties.

¹² Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 12.

¹³ Ibid at 14.

-
- Execute all orders and warrants lawfully issued by a competent authority.
 - Preserve the public peace.
 - Prevent the commission of offences and apprehend offenders
 - Act as messengers in any matter connected with the Administration or public service, enforcement of executive/ administrative decisions.
 - Act in defence of Kenya in the event of war or emergency.¹⁴

The Administration Police has its own Standing Orders.

Like the Kenyan Police, and equally disturbing, “certain categories of services offered for private purposes to either individuals or organisations are subject to charges”.¹⁵

2 Vision

2.1 The Kenyan Police

To be a world-class Police Service, with a people-friendly, responsive professional workforce.¹⁶

2.2 The Administration Police

To be the leading community safety provider with a focus on quality service to the public.¹⁷

3 Mission

3.1 The Kenyan Police

To provide quality Police service to the Kenyan Public; by upholding the rule of law and creating and maintaining strong community partnerships conducive to social, economic and political development in Kenya.¹⁸

3.2 The Administration Police

The Administration Police exists to contribute to National Development through provision of sustainable peace and tranquillity to all people in Kenya.¹⁹

¹⁴ See <http://www.administrationpolice.go.ke> (accessed on 14 October 2007).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ <http://www.kenyapolice.go.ke/images/VISION.gif> (accessed on 11 October 2007).

¹⁷ <http://www.administrationpolice.go.ke> (accessed on 14 October 2007).

¹⁸ <http://www.kenyapolice.go.ke/images/VISION.gif> (accessed on 11 October 2007)..

¹⁹ <http://www.administrationpolice.go.ke> (accessed on 14 October 2007).

III ORGANISATIONAL STRUCTURE OF POLICE

1 Size

A desk-top search for the size of the Kenyan Police Force yielded no results.

There are approximately 18 000 *Administration Police* officers.²⁰

2 Ratio

The police to population ratio has declined over the last 15 years: the ratio was 1 to 711 in 1991; 1 to 875 a decade later; and 1 to 1150 in the year 2004.²¹ The low numbers of sub-ranks, being the ranks that carry out the routine daily duties of the police, is most keenly felt by the population in the Rift Valley.²² Although it is unclear whether this ratio is calculated using the numbers of both the Kenyan Police and Administration Police, the ratio is cause for concern, as the Commonwealth Human Rights Initiative note:

It is estimated that even if the two forces merged, taking attrition into account, the country will need to recruit 3 999 recruits per year for ten years (2004-2014) to reach international policing population standards by 2014.²³

3 Structure

3.1 *The Kenyan Police*

Article 108(1) of the Kenyan Constitution stipulates that the Commissioner of Police is appointed and placed under the command of the President. Nor has the Commissioner of Police security of tenure. The same article empowers the Public Service Commission to appoint or dismiss persons in the ranks of Assistant Inspector and above. All appointees fall under the control of the Commissioner.²⁴

The Commissioner is assisted by a secretariat, which is situated in Nairobi, along with the Special Branch, the Criminal Investigation Department, and two other more administrative departments.

²⁰ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 13 and 14.

²¹ Ibid at 14.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid at 27.

Kenya's police is divided into nine policing provinces, which are subdivided into divisions. Most police stations are under the direct charge of a Chief Inspector or Inspector.²⁵ There are 14 posts in the rank system, from Commissioner of Police to Constable.

In all there are 26 departments and special units. In addition to the standard type of departments (CID, Flying Squad, Administration/human resources, a Traffic unit) there are also designated units that specialize in combating crimes such as stock theft, drug offences, rape, and motor vehicle theft, units that specialize in the protection of tourists and those securing transport hubs. And then there is an Anti-terrorist Unit and a Special Crimes Prevention Unit, the latter which *responds* to robberies and public disturbances.²⁶

3.2 *The Administrative Police*

The Administration Police, called the Native Police during the colonial era, is a parallel force with the Kenyan Police. Established by the Administration Police Act of 1958, and subject to its own Standing Orders, its initial function was to give effect to the colonial power's control of the indigenous people via taxes, livestock control and labour. Upon the independence of Kenya, control of the Administration Police was moved to the Office of the Prime Minister, and later to the Office of the President.²⁷ The Administrative Police report through local provincial heads to the Minister of Internal Security.²⁸

The Administration Police is headed by a Police Commandant, and has three major Units and eight Provincial Commands. The three units are:

- The Administration Police Training College;
- The Security of Government Buildings Unit (SGB); and
- The Rapid Deployment Unit (RDU).²⁹

At a conference in 2003, the Deputy Permanent Secretary in the Office of the President explained that the Administration Police acts a supplement to the KPF, and that in the past they were deployed to control incidents of banditry and stock theft. At the same conference the Administrative Police Commandant argued for the continued maintenance of the Administrative Police, saying that they received specialized training for combat situations, for VIP protection, and that they can be deployed more flexibly than KPF members. Human rights groupings in Kenya – citing human rights abuses by the Administration Police, as well as a duplication of

²⁵ Ibid at 14.

²⁶ Ibid at 13.

²⁷ See <http://www.administrationpolice.go.ke> (accessed on 14 October 2007).

²⁸ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 15.

²⁹ <http://www.administrationpolice.go.ke> (accessed on 14 October 2007).

roles and functions – question the justification for the continued existence of this policing agency.³⁰ Pulling no punches, Joshua Auerbach, former Project Officer of the Commonwealth Human Rights Initiative stated that the Administration Police

... serve no identifiable purpose other than to bolster the coercive strength of the political executive, and whose functioning is, if anything, even more opaque than that of the Kenya Police Force.³¹

3.3 *The Kenyan Police Reserve*

This corps of volunteers, who enrol for a minimum of two years of part-time service, is established and mandated by Part IV of the Police Standing Orders. They are subject to the same disciplinary codes as the Kenyan Police, but have acquired a reputation for being involved in criminal activities, and were disbanded in 2004 by the Commissioner of Police.³²

3.4 *Municipal Law enforcement*

The City Council Act establishes a City Inspectorate to enforce city by-laws.

A Kenyan NGO, The Oscar Foundation Free Legal Aid Clinic-Kenya (OFFLACK) writes as follows about this inspectorate in their 2006 Report:

The city inspectorate department is currently faced with understaffing and lack of professionalism. This has forced it to utilize the services of 2 400 personnel from other departments in order to enforce its mandate. ... This has made it necessary for the department to restructure and include artisans, sweepers and other subordinate staff to enforce the by-laws; especially conducting arrests contrary to the law and in violation of their appointment contracts.

...

This has led to complaints of arbitrary arrest, corruption, sexual violence, harassment and intimidation by officers from the city inspectorate department.³³

³⁰ Commonwealth Human Rights Initiative (2003) 'A report' of the Roundtable Conference on *Police Reform in East Africa*, Nairobi, 24-25 April, at 40-41.

³¹ J Auerbach (1999) *Police Accountability in Kenya: Seize the moment* at 13, available at http://www.humanrightsinitiative.org/publications/police/ea_police_rtc_nairobi_2003.pdf (accessed on 13 October 2007).

³² Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 13.

³³ OFFLACK (2006) *Shielding Impunity: A Human Rights Accountability Report*, available at www.policeaccountability.co.za/File_uploads/Docs/Shieldingimpunity.pdf (accessed on 14 October 2007).

4 Crime Prevention mandate of the police / various police

4.1 The Kenyan Police Force

Section 14 of the Police Act of 1988 includes the prevention of crime as one of the functions of the Kenyan Police (see Legal Framework above).

4.2 The Administration Police

The Administration of Police Act of 1958 also includes crime prevention as a function of the Administration Police (see Legal Framework above). Furthermore, the official website of this policing agency detail the following as its core functions:

1. Community Based Policing (CBP) focusing on:
 - i) Partnership working
 - ii) Community safety
 - iii) Crime Prevention
 - iv) Peace-building and Conflict management
2. Border Security with emphasis on:
 - i) Anti-terrorism measures
 - ii) Arms control
 - iii) Cross-border crime
3. Emergency Response that embrace:
 - i) Protection of life and property
 - ii) Support to other emergency services/ agencies
 - iii) 24-hour response to designated incidents.
4. Protective Security with a focus on:
 - i) VIP Protection
 - ii) Safeguarding strategic installations.
5. Enforcement assistance to Government departments:
 - i) Assisting officers with legal mandates
 - ii) Agency status to all departments.

There is as yet no national crime prevention strategy that would both co-ordinate the crime prevention activities of these two policing agencies, as well as set out national strategies (see Police Reform Programmes below).

IV COMMUNITY POLICING

Since 2003, the Government of Kenya has embraced community policing as a core crime prevention strategy.³⁴

³⁴ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 63.

Although community policing is more than a crime prevention strategy, it is clear that both the Kenyan Police and the Administrative Police have absorbed a version of community policing as a model of policing that includes crime prevention, as can be inferred from the websites of the two policing agencies. How do these two police agencies view community policing as a means of crime prevention? Very little documentation exists detailing that of the Administrative Police, and thus for convenience sake, its stance on community policing and crime prevention will be outlined first.

1 The Administrative Police

The official website of the Administrative Police³⁵ quotes the United Nations on aspects of community policing and democratic policing. It too emphasises the key role of creating partnerships and even specifies the “6 vital members of any community policing partnership”, being:

- The Kenyan Police
- Local Government
- Community Police Forums
- Civil Society
- Business
- Media
- Religious bodies
- Drug enforcement agencies.

Although the website does not state their role or the role of any of these partners in such partnerships, it curiously states that what a “partnership MUST do” is to “share information about training content and delivery, and to co-ordinate its activities”. The website then lists some ten dates when community policing workshops were held in various localities around Kenya, and lists the attendees as being members of the Administrative Police, of the Kenya Police, community representatives, Chiefs, NGOs and Business Associations. These workshops must have been training workshops, dealing with such aspects as “lessons learnt in crime management and reduction, small arms and light weapons, conflict management, effective communication and teambuilding, media and communication relations, and partnership policing”.

In conclusion, the website makes no mention of crime prevention within the ambit of community policing (it seems to view each as separate core functions of the AP); and the information about community policing itself and about partnerships is limited.

2 The Kenya Police Force

³⁵ See <http://www.administrationpolice.go.ke/cbp.html> (accessed on 12 October 2007).

The website of the Kenya Police³⁶ makes clear that community policing is an approach to policing that rests upon a partnership between the police and 'the community'. The website states that, among others, such partnerships should endeavour to:

- Arrive at the role of both the police and that of the community regarding crime prevention;
- Identify the safety needs of the community through consultation;
- Share both the decision-making and the responsibility of securing the community;
- Apply a problem-solving approach; and
- Educate and build the capacity of both parties to enable a problem-solving approach.

From this we deduce that for the Kenyan Police community policing and problem-solving policing are a means towards crime prevention.

The website goes on to broadly set out the roles and activities of each of the two parties in the implementation of community policing. Lifting out those roles pertaining to crime prevention it would appear as if the role of the Kenyan Police is to help create Community Police Forums (CPFs) and to maintain law and order in the execution of crime prevention strategies identified by the CPFs. The role of the community – according to the website – is for communities to supplement police patrols through private guards and neighbourhood watch schemes. A second role identified for the community is to work with the police through CPFs, and to be the eyes and ears of the police by becoming involved in informal community surveillance and by providing the police with criminal intelligence.

Thus the primary crime prevention activities of both parties are:

- Visible policing, informal community surveillance and neighbourhood watch activities; and
- Setting up CPFs, at which both parties will arrive at the needs of the community and construct crime prevention strategies. The role of the police in those strategies arrived at is to maintain law and order (crime combating).

Interestingly, the website alludes to the potential pitfalls of community policing:

- *Police* must be able to listen, communicate, give feedback, be problem solvers and be transparent, accountable and effective.
- *Communities* must be the primary mobilizers of CPFs and crime prevention strategies arrived in such Forums. They must be prepared to co-operate with the police (implying trust) and furthermore, must not have unrealistic expectations of the police.

³⁶ See <http://www.kenyapolice.go.ke/community%20policing.asp> (accessed on 12 October 2007).

Finally, in the parlance of business plans, the indicators of successful community policing are:

- A check list of activities;
- Statistics that show that the strategies are working; and
- Signs of a healthy, mutually trusting and responsive partnership.

Another document of the Kenyan Police, *Kenyan Police Strategic Plan for 2003-2007*, also makes mention of community policing and of crime prevention. Table 4.1 of the document sets out a business action plan for the four core objectives of the Kenyan Police. The first of these four objectives – and which is relevant to crime prevention – is to “to prevent and detect crime, maintain law and order and bring offenders to justice” -- in other words, one of the objectives mandated by the Police Act.

It is important to note that, just as in the section of the Act, crime prevention is part and parcel of the other more traditional roles of the police. Under this objective, the business plan grid – tabulating Objective, Strategies, Activities, Outputs, Verifying Indicators, Responsibility, Time-frames and Budget – then lists 14 Strategies. This makes it very unclear which strategies (if not all) are in support of crime prevention.

The strategy of promoting “collaborative partnerships between the communities, local authorities and police service” is followed by, for example, strategies to improve intelligence gathering; strategies amounting to raids and rounding up street children to tackle anti-social behaviour; strategies to combat terrorism, to enhance police visibility and responsiveness, to enhance the capacities of specialized units such as the CID, Dog Unit and the Tourism Unit. Developing mechanisms to handle domestic violence and child abuse jostle with strategies to improve road traffic, control small arms proliferation, drug trafficking, stock theft and cross-border crime.

We have to go to the column that itemizes the Responsible Agencies for the Activities flowing from the individual Strategies for a clue as to which could be crime prevention strategies. Under this column (Responsible Agencies) the Kenyan Police are the *sole* agency in carrying out all the Strategies and their implementing Activities throughout the table, *except for the following Strategies*:

- Promote collaborative partnerships between the communities, local authorities and police service
- Develop mechanisms to handle domestic violence and child abuse;
- Establish Victims Support Unit;
- Control the proliferation of illicit small arms and light weapons;
- Control Drug trafficking.

(There are three other strategies, namely Controlling cross-border crime, Improving co-ordination between private and public security providers, and Improving road traffic. But the co-

responsible agencies listed are other security providers (private security, police from neighbouring states or regional policing bodies, and bodies concerned with traffic by-laws. These we will then discount from our discussion).

For the five Strategies in bullet points above, the grid does not elaborate who the Responsible Agencies are: the possible and diverse agencies are simply lumped under the word “stakeholders”. But at least we can isolate which Strategies envisage a partnership between police and other “stakeholders”, other than other security providers.

To ascertain what the police aim to do in the implementation of these five Strategies, it is worthwhile reproducing here the relevant excerpts of the business plan:³⁷

³⁷ See Table 4.1 of the *Kenyan Police Strategic Plan for 2003-2007* at 33 to 42.

Objective	Strategies	Activities	Outputs
To prevent and detect crime, maintain law and order, and bring offenders to justice	Promote collaborative partnerships between the communities, local authorities and police service	- Develop communities and local authorities partnership policy - Train officers in community policing tenets - Set up a co-ordinating office at the police HQ for crime and community policing - Form local liaison security networks at Police Post, Stations and Divisional levels - Plan and participate in joint police and community social activities - Educate the public on security procedures - Hold open days - Educate officers to recognize and appreciate indigenous conflict resolution systems among the communities	- Partnership policy developed - Officers knowledge enhanced - Networks formed - Public awareness increased - Relationships built
	Develop mechanisms to handle domestic violence and child abuse	- Train officers in handling and counseling victims - Develop a curriculum - Pilot women-only facilities in major urban centres - Provide appropriate lock-up for children at police stations - Attach social workers from children departments to police stations	Improved service delivery to disadvantaged groups
	Establish Victims Support Unit	- Provide safe houses for witnesses - Provide legal and counseling support - Provide budgetary support to prisoners and witnesses	
	Control the proliferation of illicit small arms and light weapons	- Co-ordinate the National focal point - Carry out mapping exercises - Sensitize communities - Collect and destroy weapons - Regulate private shooting ranges	
	Control Drug Trafficking	- Train officers - Acquire detecting equipment - Identify and target the kingpins - Carry out school education programmes - Collaborate with other agencies	Reduced drug-related incidents.

When we look at the Activities and Outputs of these five Strategies we see that they – like the entire *Strategic Plan 2003 -2007* – are a mix between crime prevention activities and other policing functions. And even those that can be linked to crime prevention rather than standard policing functions are:

- Developing partnerships and building relationships;

-
- Educating the public on security procedures;
 - Holding open days;
 - Counselling victims of domestic violence;
 - Sensitizing communities about the dangers of the proliferation of weapons and arms;
 - Conduct education programmes at schools.

Perhaps it is unfair to expect a tabulated business plan - within a document that sets out the entire Strategic Plan for the Force over a three-year period - to be more fulsome. Nonetheless, the strategic plan - in its entirety – has been subject to criticisms from civil society that it includes too much emphasis on strengthening operational capabilities and underemphasizes the importance of engagement with civil society and the community.³⁸

To arrive at a better idea of how the police have or plan to implement their role in crime prevention, particularly through the model of community policing, we will look at three safety and security programmes that have involved the Kenyan Police, namely,

- Community policing and the Nairobi business community;
- Community policing in an informal settlement in Nairobi, in partnership with the Kenya Human Rights Commission; and
- Community Policing in Kibera in partnership with Saferworld (Nairobi) and PeaceNet.

A scholarly critique of the first two programmes by Ruteere and Pommerolle³⁹ provide a neat analysis for our purposes. For these authors these two community projects

raise the question as to whether community policing as it is currently implemented in Kenya may not be just a reproduction of the undemocratic order that defines the wider Kenyan society.⁴⁰

To be sure, for big business in Nairobi, community policing has resulted in reduced crime, but for corner businesses, street traders and street children “the community police initiative has assumed the nature of an extortion racket operated by the police”.⁴¹

In the informal settlement project, community policing has failed because the underlying causes for mistrust between community and police have not been removed or even tackled as part of the programme. The result has been that:

the community is very suspicious of the police force and would prefer to patrol alone. So they only invite the police in as a back up. This kind of community policing, where the police are merely a back-up for the community is far more community-centred than the sector policing approach developed in Western countries. What it means, in other words, is the replacement of formal security by private or community initiatives.⁴²

³⁸ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 61.

³⁹ M Ruteere and M Pommerolle (2003) ‘Democratizing Security or Decentralizing Repression? The ambiguities of community policing in Kenya.’ *African Affairs* 102: 587-604.

⁴⁰ Ibid at 599.

⁴¹ Ibid at 600.

⁴² Ibid at 603.

The authors conclude their analysis of the two programmes by stating that community policing stands little chance to succeed whilst “the basic interaction between the police and the people is one of confrontation”.⁴³

That the need for the restoration of police legitimacy in Kenya is not confined to urban environments, is borne out by Suzette Heald’s longitudinal study of the emergence of *sungusungu* in rural Kenya.⁴⁴ Here too a self-policing effort aimed at the reduction of cattle rustling resisted a 2005 attempt by the police to operate under the banner of community policing. Corruption, embedded in every aspect of the criminal justice system, ensured that the *sungusungu* rejected the community policing proposals “refusing to have any truck with the police in any form.”⁴⁵

The Kibera Community Policing Pilot Project, spearheaded by Saferworld (Nairobi) and PeaceNet, took the route of establishing a community police forum that included representatives of the national police and Administrative Police, Kibera-based organizations and Kibera-based traditional leaders. Consultations were held with the community to establish its needs, and objectives and priority initiatives were formulated. A progress report details the following achievements:

- Improved police/community relations;
- Improved trust in the police;
- An expansion of the pool of stakeholders;
- Crime prevention through environmental design such as improved street lighting, fencing estates and sealing estate corridors;
- Police patrols in previous ‘no-go areas’;
- The placing of information boxes around the area to allow for confidential intelligence from the community regarding crime.⁴⁶

Although the report details successes, an independent impact evaluation is not available to assess the preventive components of the project and the specific role of the two police agencies therein, which simply highlights the need for a more scientific approach to the evaluation and monitoring of such pilot projects.

⁴³ Ibid at 604.

⁴⁴ S Heald (2007) ‘Controlling Crime and Corruption from Below: *Sungusungu* in Kenya.’ *International Relations* 21(2): 183-199.

⁴⁵ Ibid at 197.

⁴⁶ J Mbogo (n d) *Case study of Community Policing in Kibera*. Nairobi: Saferworld (Nairobi) at 5-6.

V CRIME PREVENTION IN CURRENT POLICE REFORM PROGRAMMES

1 The Police Reform Task Force

This government-appointed Task Force was charged with reviewing the *Kenya Police Strategic Plan 2003-2007*, taking forward police reforms and to act as a co-ordinating body with other on-going reforms. Its work culminated in a report entitled *Reforming Policing Services for the Social and Economic Development of Kenya*. The report champions community policing on the grounds that considerations should be given to approaches that more effectively utilize the limited resources of the Kenyan Police.⁴⁷

It would seem as if the Constitution of Kenya Review Commission talks of 2002-2004 endorsed the continued autonomy and role of the Administration Police as a core provider of safety and security.⁴⁸

2 Governance, Justice, Law and Order Sector (GJLOS) reforms

This sector-wide reform process was set in motion in 2003, when the new government came into power. The *Vision and Strategy* document of this programme, in Key Output Area 4, include the following two strategies:

- Developing a community policing strategy not only as part of the adoption of a new approach to policing, but also to complement police efforts to ensure safety and security; and
- Developing a national crime prevention strategy to provide a clearer picture of priorities and a performance monitoring and evaluation system.⁴⁹

VI CHALLENGES

⁴⁷ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 62.

⁴⁸ See <http://www.administrationpolice.go.ke> (accessed on 14 October 2007).

⁴⁹ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Kenya*. Nairobi: Commonwealth Human Rights Initiative at 60.

-
- First and foremost, the duality of state policing agencies should be confronted. If the two agencies are not to be amalgamated, their roles and functions should be separated and legislated.
 - Crime prevention by the police, either through community policing or other programmes, will have very limited success until such time as trust in the police by all sectors of society has been restored. The restoration of police legitimacy will have to be – if not a precursor – then at least a tandem process with other programmes.
 - Community policing *does* have a role to play in crime prevention: as a means to better intelligence gathering to prevent crime; as a means of drawing civilian bodies (formal community police forums, business associations, resident neighbourhood watch schemes etc.) into partnered crime prevention initiatives; or as visible policing that responds to community needs. But it presupposes a police that knows its local constituency well and has the credibility to draw it into partnerships. However, Steinberg⁵⁰ cautions that “community policing has also at times been offered as a general palliative to all problems”, resulting in what he calls a “conflation of goals”. As Steinberg points out: international literature has shown that community policing works when the partnership was “honed to a particular problem and in the search for an elegant solution”. The *Strategic Plan 2003 -2007* of the Kenyan Police seems to indicate the use of community policing as just such a “general palliative to all problems”.
 - A national crime prevention strategy, as envisaged by the GJLOS reform programme, may have the value of making explicit the crime prevention role of the police, but such national policies too have their pitfalls and limitations. Lessons from South Africa in this regard would be useful.

⁵⁰ J Steinberg (2004) *Sector Policing on the west Rand: Three case studies*. ISS Monograph Series no 110. Pretoria: Institute for Security Studies, at 15-16.

CASE STUDY: NIGERIA

I CONTEXT

1 Political context of the country⁵¹

Nigeria is the most populous of all the states of West Africa. According to the 2005 Census results the population comprised of 128 771 988 people.⁵² Large revenues from oil notwithstanding, the country remains poor, with an estimate in 2000 of 60% of the population below the poverty line. Ethnic and religious diversity makes for a very plural state which has, from the 1960s onwards exhibited a considerable propensity toward internecine violence. Gaining independence from Britain in 1960, with a federal Constitution comprising of three states, Nigerian politics has witnessed a series of military coups d'état, the first in 1966, and the most recent in 1993. Ethnic conflict and a civil war (which ended in 1971) had contributed to an enormous loss of human life.

In 1999, the military regime returned the country to constitutional democracy. The Nigerian People's Party received the most votes and its leader, former army General Olesogun Obasanjo, became President under a new constitution that makes provision for a relatively strong presidential regime. Obasanjo subsequently gained re-election for a second term. The third democratic elections were held in April 2007. Violence and election irregularities marred the process. The handling of the polls in particular was described as 'falling short of basic international standards'. The outcome of the elections was that the ruling People's Democratic Party remained in power with Umaru Yar'Adua as President.

The oil-producing Niger Delta region itself is one of the most unstable areas in a country characterised by many local - and violent - conflicts. The political system as a whole is notorious for its instability, corruption, inefficiency, and brutality. Economically, infrastructure is of a low quality, the political elites have squandered oil revenue, and, like many other African states, Nigeria too had to accept a series of structural adjustment programmes (SAPs). An over-reliance on the capital-intensive oil sector (which provides 20% of GDP, 95% of foreign exchange earnings, and about 65% of budgetary revenues) has gone hand in hand with little diversification of the economy.⁵³

In terms of the Constitution of the country, Nigeria is a Federal Republic. Executive power is exercised by the President. The Republic consists of 36 states and the Federal Capital Terri-

⁵¹ This section relies on J Rauch and E van der Spuy (2006) *Police reform in post-conflict Africa*. Unpublished Report, IDASA at 106-7.

⁵² <http://www.state.gov.r/pa/ei/bgn/2836.htm> (accessed 26 October 2007).

⁵³ J Rauch and E van der Spuy (2006) *Police reform in post-conflict Africa*. Unpublished Report, IDASA at 106.

tory. The states are further sub-divided into 774 Local Government Areas. Lack of co-ordination between federal, state and local government areas is widely perceived as a factor bedevilling government administration.⁵⁴ According to one commentator 'Nigeria's federal system and politics are deeply flawed, contributing to rising violence'.⁵⁵ Part of the problem is the failure to promote power sharing between the centre and the state and to address rivalries over economic resources. Public opinion on the economy has slumped in recent years and public satisfaction with democracy has declined considerably during the last phase of Obasanjo's second term. As elsewhere in Africa, Nigerian citizens also consider unemployment, health and education to be amongst *the* primary challenges confronting the polity.⁵⁶

2 Crime context⁵⁷

The regulation of social order in Nigeria is, by all informed accounts, a particularly challenging one. An almost endemic set of regional and local conflicts pose severe public order problems. Nationwide, social instability has become pervasive. The eruption of communal violence between Christians and Muslims since 1999⁵⁸ and the more recent ethnic conflicts have contributed to political tensions and public insecurity.⁵⁹ Further complicating the situation has been the growth of interpersonal violent crime as well as trans-national organised crime. The latter currently involves drugs, fraud, and human trafficking. In the Niger Delta, oil bunkering has become a major problem with criminal gangs stealing large amounts of crude oil from pipelines destined for offshore destinations.⁶⁰ The situation in the Niger Delta has over the years become altogether explosive, with crime and public disorder moving in tandem. The emergence of violent ethnically aligned militias ready to protect economic interests has further exacerbated the situation.

The dearth of (relatively) reliable crime data makes it extremely difficult to arrive at any composite of the crime situation in Nigeria. The gathering, collation and analysis of official crime statistics remain bedevilled by a range of problems, both political and administrative. To date, technological capacity to engage with crime data remains underdeveloped. Recommendations

⁵⁴ <http://www.state.gov.r/pa/ei/bgn/2836.htm> (accessed 26 October 2007).

⁵⁵ International Crisis Group (2006) *Nigeria's Faltering Federal Experiment*. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?1=1&id=4464> (accessed 26 October 2007).

⁵⁶ Afrobarometer (2006) *Where is Africa going? Views from below*. Working paper no. 60. <http://www.Afrobarometer.org/papers/AfropaperNo60-trends.pdf> (accessed 26 October 2007).

⁵⁷ Part of this section relies on information contained in J Rauch & E van der Spuy (2006) *Police reform in post-conflict Africa*. Unpublished Report, IDASA at 107-9.

⁵⁸ *CIA World Factbook: Nigeria* (Updated 10 January 2006). www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ni.html (accessed 29 May 2006).

⁵⁹ In 2004, some 17,000 Nigerian refugees fleeing ethnic conflicts between pastoralists and farmers in 2002 still reside in Cameroon. *CIA World Factbook: Nigeria* (Updated 10 January 2006). www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ni.html (accessed 29 May 2006).

⁶⁰ UNODC (2005) *Crime and Development in Africa*. Vienna: UNODC at 26.

for the improvement of data collection and analysis indicate the challenges in this regard. The following Table however provides an indication of some of the crime trends from 1994 to 2003.

Table 1: Crime trends in Nigeria: 1994-2003

Crime	1994	2003
Murder	1 629	2 136
Armed robbery	2 044	3 497
Rape/ Indecent Assault	2 364	2 253
Grievous Harm/ Wounding	17 167	17 666
Assault	46 924	29 125
Theft	69 341	33 124
Burglary	7 858	2 769

Source: www.cleen.org/crime%20statistics%201994-2003_graphics.pdf

However, data extracted from opinion polls provides a view onto public perceptions of crime and police handling of crime. The 2005 Afrobarometer survey of public attitudes on democracy indicates that opinions about current levels of safety from crime and violence is more or less evenly divided between those (47%) who think that the situation has gotten 'worse/much worse' and those (48%) who indicate that the situation is 'the same or better' than five years ago.⁶¹ When probing for opinions on service delivery on the part of police, Nigerian citizens report higher scores of dissatisfaction (51%) than the average for African citizens (45%). With regards to trust in security institutions, the police score even lower levels of trust than the military: whilst 44% of respondents indicated 'no trust at all' in the military, 59% recorded 'no trust at all' in the police.⁶² Public perceptions of corruption amongst the Nigerian Police Force are rife. A massive three quarters (75%) of the Nigerian public consider 'most or all police to be corrupt,'⁶³ compared to 67% of Ugandans, 59% of Kenyans and 44% of Tanzanians. During the course of 2004 and 2005, public concern about extortion on the part of the police featured prominently. In 2004, 900 police officers involved in extortion were dismissed.⁶⁴

A steep decline over a five-year period in Nigerian citizens' approval of government's ability to

⁶¹ Afrobarometer (2005) *Summary of Results: Round 3 Afrobarometer Survey in Nigeria*. Available at www.afrobarometer.org/kenya.htm (accessed on 27 October 2007) at 20.

⁶² Ibid at 22.

⁶³ Afrobarometer (2006) *Citizens and the State in Africa*. Working paper No.61. at.40.

⁶⁴ Human Rights Watch (2005) *Nigeria: "Rest in Pieces"*. Ch 5. Full text at <http://www.hrw.org/reports/2005/nigeria0705/4.htm> (accessed 16 May 2006).

control crime is evident too. By 2005 only 33% of those surveyed said that government's handling of crime was 'Fairly well' to 'Very well' – a sharp drop from the 62% who indicated such positive appraisals in 2000.⁶⁵

For a proper contextualisation of the challenge confronting the NPF is it worth turning to a recent study by the CLEEN Foundation in which the institutional deficiencies of the police are highlighted.⁶⁶ So for example, it found that police are a barrier to change through inter alia, its inefficiency and ineffectiveness⁶⁷ in crime prevention, control, detection and apprehension; poor rule of law record; the violation of rights; lack of accountability; incivility and wide-scale corruption. Generally speaking, the public continue to hold the police in low esteem, and are fearful of their brutality, extortion, and ineffectiveness. This state of affairs is also confirmed by reports of international organisations which document the use of torture, excessive use of force, and extra-judicial killings amongst the Nigerian police.

Limited state capacity to provide safety and security has led to self-help responses on the part of citizens including vigilante activity. In a number of states the public has welcomed the decision by state politicians to institutionalise the role of vigilante groups, as with the famed 'Bakassi Boys' in eastern Nigeria. In addition to vigilantism, there has been a rapid growth in commercial security.⁶⁸ At present the private security industry is regulated and unionized but not truly monitored. The interaction between specialist divisions of the Nigerian Police Force and security companies operative in the oil sector is discussed in greater detail elsewhere. From such discussions it would seem that the police second members of MOPOL - who are armed with automatic rifles- to security companies in the Delta region.⁶⁹

II POLICE AGENCIES

Historically, the Nigerian system of policing has been based to a considerable extent on a quasi-military - or paramilitary - pattern. Training was similar to that of soldiers, with a great emphasis on drill.⁷⁰ The function of the police, many commentators have alleged, was in the first place the protection of the colonial order itself, with conventional crime-fighting a secondary priority.

Given the relative underdevelopment of education and the economy, the rank-and-file police in

⁶⁵ Afrobarometer (2006) *Where is Africa going? Views from below*. Working paper no. 60. <http://www.Afrobarometer.org/papers/AfropaperNo60-trends.pdf> (accessed 26 October 2007) at 37.

⁶⁶ Centre for Law Enforcement Education (CLEEN) (2003) *Analysis of Police and Policing in Nigeria: A Desk Study on the Role of Policing as a Barrier to Change or Driver of Change in Nigeria*. (Report prepared for DFID). Lagos: CLEEN.

⁶⁷ E Alemika and I Chukwuma (2005) *Police Oversight Organisations in West Africa*. Lagos: CLEEN.

⁶⁸ R Abrahamsen and M Williams (2005) *The Globalisation of Private Security: Country Report: Nigeria*. Dept. of International Politics, University of Wales, Aberystwyth.

⁶⁹ Ibid at 11.

⁷⁰ A Hills (2000) *Policing Africa: Internal Security and the Limits of Liberalization*. Lynne Reiner: London at 46

Nigeria at independence were poorly educated and paid, and did not enjoy a secure status in the eyes of the general public. Matters did not improve after independence. As Hills put it, the NPF remained “an archetypal, urban force, inferior in status and resources to the military”.⁷¹

1 Legal framework

Nigeria inherited a national police force (created in 1930 with national jurisdiction) and some local administration police forces on independence in 1960, albeit with marked regional decentralisation. The new government moved to complete Federal centralisation of the police, culminating in 1971 with the final establishment of a unitary Nigeria Police Force (NPF) and the dissolution of local police forces which existed in many parts of the country.

Currently, the Nigeria Police Force is centralised and federally administered. The overall operational control is vested in the President in accordance with the 1999 Constitution and the Police Act (a new Police Bill has been under consideration since 2004). **Section 214 of the 1999 Constitution** of the Federal Republic of Nigeria⁷² states that:

There shall be a police force for Nigeria, which shall be known as the Nigeria Police Force, and subject to the provisions of this section no other police force shall be established for the Federation or any part thereof.

The *functions* of the Nigeria Police Force as outlined in **Section 4 of the Police Act** (which has been in existence since 1943) are as follows:

The police shall be employed for the prevention and detection of crime, the apprehension of offenders; the preservation of law and order; the protection of life and property; the enforcement of all laws and regulations with which they are charged; and shall perform such military duties within or without Nigeria as may be required of them.

Both the Police Act and Police Regulations contain rules which could have a bearing on police-community relations. Section 339 of the Police Act sets out the standard of conduct required of a police officer whilst section 340 of the Act discusses the attributes of a police officer with particular reference to efficiency and thoroughness, courtesy and helpfulness, tact, patience and tolerance, and so forth.⁷⁴

Several laws in the country especially the Police Act, Criminal Procedure Act (CPA) and the Criminal Procedure Code (CPC) grant the police wide powers: to take measures to prevent

⁷¹ Ibid at 41.

⁷² <http://www.waado.org/NigerDelta/ConstitutionalMatters/1999Constitution/TableOfContents.html> (accessed 22 October 2007).

⁷³ E Alemika, and I Chukwuma, (2003) *Analysis of Police and Policing in Nigeria*. Lagos: CLEEN Foundation.

⁷⁴ <http://www.waado.org/NigerDelta/ConstitutionalMatters/1999Constitution/TableOfContents.html> (accessed 22 October 2007).

crime; to investigate crime; to interrogate suspects; to prosecute suspects; to search properties and persons in order to prevent crimes, detect or investigate crimes, detect and apprehend offenders, and collect evidence for prosecution; to grant bail to suspects pending investigation or arraignment in court; to serve summons; to regulate processions and assemblies; and to disperse 'illegal' or 'unlawful' procession and assembly.

The Police Act has been under review since 2004. The proposed Act, "which seeks to provide a legal framework of modern policing in Nigeria" has been crafted by a ten-member 'Interagency Committee on the review of the Nigeria Police Act' on the basis of public input from a wide range of constituencies. At the time of the completion of this report it was not clear how far the review process has progressed.

2 Mission

According to the official website of the Nigerian Police Force the Motto of the police organisation is: "to serve and protect with integrity."⁷⁵

Its organisational philosophy is: "Policing with integrity where the notions of justice, fairness and the public will be the focus."⁷⁶

III ORGANISATIONAL STRUCTURE OF THE POLICE

1 Size and Ratio

Estimates of the size and police to population ratio vary quite considerably from one source to the other. Such variance may well be indicative of a wider problem concerning the absence of reliable data which complicates state administration.

In January 2001, according to one source, the Nigerian Police Force numbered 163 722.⁷⁷ A more recent figure pegs the current Force size at 325 000 with a ratio of police to population of

1: 400.⁷⁸ According to information contained on the Library of Congress website, the Nigerian

⁷⁵ Nigeria Police Force – 10 Point Programme http://www.police.gov.ng/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid (accessed 10/16/2007).

⁷⁶ Commonwealth Police Watch http://www.commonwealthpolicewatch.org/edition6/abt_police_force.htm (accessed 30 October 2007).

⁷⁷ E Alemika and I Chukwuma, (2003) *Analysis of Police and Policing in Nigeria*. Lagos: The CLEEN Foundation at 12.

Police Force currently 'ranks as the largest police force in Africa, with 300 000 officers, or one for every 430 citizens.'⁷⁹ These estimates however contrast very starkly with the 1:1 000 ratio reported by Nigerian scholar on security sector reform.⁸⁰

2 Structure

The NPF comprises of six administrative departments, the Administration Division, the office of the Inspector-General, the Operations Office, Logistical and Supplies Department, the Investigation and Intelligence Division, the Training and Command Department. The Investigations and Intelligence Division is characterised by specialisation consisting of the criminal investigation and intelligence units, the Interpol liaison unit, as well as narcotics and forensic units. For purposes of this report the Central Intelligence Division is particularly important given its responsibility for crime detection and prevention⁸¹ but no further information could however, be extracted regarding the operational concerns of this Division.

According to the Constitution, the National Assembly may make provision for branches of the Nigeria Police Force forming part of the armed forces of the Federation or for the protection of harbours, waterways, railways and air fields. The head of the NPF is the Inspector-General of Police, whom the President appoints. Under the direction of the Inspector-General are 36 state commissioners of police, the executive heads of the NPF in each state. In principle, state police commissioners are responsible to the Inspector-General and the Assistant Inspector-Generals, not the state Governor, for operational decisions. The NPF comprises of five directorates, each under a Deputy Inspector-General:

- o The Criminal Investigation Division
- o Logistics
- o Supplies
- o Training
- o Operations.

A further layer of upward management consists of the grouping of three or four states into police zones, of which there are twelve. Each zone is under the command of an Assistant Inspector-General. As regards downward management, each state Command is divided into

smaller Area Commands, which in turn control divisional police stations headed by a Divisional

⁷⁸ Human Rights Watch (2005) *Nigeria: "Rest in Pieces"*. Ch 5. Full text at <http://www.hrw.org/reports/2005/nigeria0705/4.htm> (Accessed 16/5/2006).

⁷⁹ Library of Congress, Federal Research Division *Country Profile, Nigeria*, June 2006 <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Nigeria.pdf> (accessed 30 October 2007).

⁸⁰ K Fayemi (2003) 'Governing the Security Sector in a Democratising Polity' In G Cawthra and R Luckham (eds) *Governing Insecurity*. London: Zed Books at 72.

⁸¹ D Das (ed) *World Police Encyclopaedia*. London: Routledge at 621-2.

Police Officer.

Over the years since 1960, political leadership has created a number of Specialist Divisions within the NPF. They include a special public-order and anti-riot unit, the 30 000-strong Mobile Police (MOPOL), operating under a parallel, non-state authority structure and headed by a Commissioner of Police. The formation in 1989 of an Intervention Force is also mentioned by Hills.⁸² Other Units within the NPF include the National Drug Law Enforcement Agency; the Customs and Immigration Service; the Economic and Financial Crimes Commission; and an intelligence agency. The Nigerian Mobile Police (MOPOL) force is widely regarded as a para-military extension of the Nigerian Police operating under the command of the federal government. The Mobile Police have been widely reported as violators of human rights. The Mobile Police is also closely connected to the security apparatus of the oil corporation in the Niger Delta region.⁸⁴

3 Crime prevention mandate of the police

Whilst both the Constitution and the Police Act contain references to the crime prevention role of the police, political commentators are in agreement that this function of the police remains underdeveloped and of negligible importance given the overriding thrust toward crime control.⁸⁵ Research into the nature and extent of contact between police and citizens as undertaken by the CLEEN foundation in 2000, indicates that the majority of police citizen contacts recorded in the survey occurred mostly in pursuance of the law enforcement objectives by the police, particularly through stop and search actions (Chukwuma, 2005: 7).⁸⁶

Recent developments of potential importance to inserting crime prevention more forcefully onto the police agenda include the Inspector General's 10-Point Programme of Action. Aimed at 'Developing Effective, Accountable and Responsible Policing' there is reference to the need for effective crime prevention and control, particularly through Intelligence-led policing.⁸⁷ In pursuit of greater effectiveness and accountability, the Programme proposes a number of strategic interventions. Such interventions are supposed to include the following:

- o improving the criminal record data base;
- o strengthening research, intelligence and investigative capacity through investment in police training and the provision of equipment;
- o building partnerships with the public and inter-security agency cooperation.

⁸² A Hills (2000) *Policing in Africa: Internal Security and the Limits of Liberalization*. Boulder: Lynne Rienner at 42.

⁸³ K Osiwaju (n. d.) *Police Accountability in Nigeria*. Lagos: CLEEN Foundation at 3-4.

⁸⁴ R Abrahamsen and M Williams (2005) *The Globalisation of Private Security: Country Report: Nigeria*. Dept. of International Politics, University of Wales, Aberystwyth at 19.

⁸⁵ Discussion with Prof. E. Alemika (Jos University), Cape Town, 19 September 2007.

⁸⁶ I Chukwuma (2005) 'Improving Police Community Relations in Nigeria: issues at stake'. Paper delivered at the *Workshop on Prevention of Violation of Human Rights in Nigeria*, organised by the NPF, Abuja, 18-19 August.

⁸⁷ http://www.police.gov.ng/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=52 (accessed 21 October 2007).

Foreign aid in support of various police reform ventures as outlined in the above-mentioned 10-Point Programme of Action, have been forthcoming. Amongst the community of donors, the technical and financial assistance provided by the United Kingdom in particular, stands central. Pockets of assistance from the United States of America too seemed to have responded to the terms of reference identified in the Programme of Action. So for example, assistance to be provided by the International Criminal Investigative Training Assistance Programme (ICITAP) will focus on the improvement of management capabilities, the development of an administrative data base, assistance to recruit training and the development of a model community-policing project.⁸⁸ Whilst various foreign-aided reform initiatives seem to have been forthcoming little is known about the impact of such reforms on building police capacity more generally, and/or boosting the crime prevention fortunes of the Nigerian Police Force more particularly.

IV COMMUNITY POLICING

The need for addressing police-community relations was profiled explicitly in 2000 with the publication of research data (compiled by Nigeria's foremost NGO, the CLEEN Foundation) on the nature, extent and scope of contact between civilians and police.⁸⁹ The report highlighted in no uncertain terms the adversarial nature of police-community relations. Shortly after the release of the findings the Minister of Police, with support from the USA and the UK, introduced a five-year development plan⁹⁰ which contained six goals. Included in the list of overall project objectives were:

- o the introduction of community policing;
- o fostering a partnership with civil society;
- o improving inter- and intra-communications;
- o the provision of adequate resources and infrastructure;
- o an improvement of leadership and management capacities; and,
- o a reduction of violent crime and fear of crime.

In 2003 further measures were introduced with the view to addressing adversarial police-community relations. Such measures included the formation of a Police Complaints Bureau and Human Rights Desk and the introduction of a pilot community policing project in the Enugu federal state.⁹¹ A further round of initiatives were also undertaken in 2004. This time round the media reported on a 'major community policing initiative' which was said to contain six components:

⁸⁸ ICITAP Project Overviews, Department of Justice. <http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/TextOverview.html> (accessed 24 October 2007).

⁸⁹ E Alemika and I Chukwuma (2000) *Police-Community Violence in Nigeria*. Lagos: CLEEN Foundation. I Chukwuma (2005) 'Improving Police-Community Relations in Nigeria: Issues at Stake'. Paper presented at a *Workshop on Prevention of Violations of Human Rights in Nigeria*, in Abuja, August. Lagos: CLEEN Foundation.

⁹⁰ Human Rights Watch (2005) *Nigeria: "Rest in Pieces"*. Ch 5. Full text at <http://www.hrw.org/reports/2005/nigeria0705/4.htm> (accessed 16 May 2006).

⁹¹ Ibid.

-
- 1) creating awareness of community policing in the force and society;
 - 2) developing skills and leadership training at the local police level;
 - 3) an overall examination of structures within the police organisation;
 - 4) a review of the training curriculum;
 - 5) developing intelligence-led policing and the use of new technology;
 - 6) reviewing legislation and procedures.

At the time it was stated that the pilot programme would be extended to other federal states in 2005.⁹²

In April 2004 the Nigeria Police Force launched a community policing programme. This initiative was to be guided by the Community Policing Plan 2004, which was compiled by members of the NPF Project Management Team with support from foreign policy advisers. Supported by the UK funded Security, Justice and Growth Programme the five-year programme (funded to the tune of \$55 million) has been described as based on a “holistic approach” to police reform through the institutionalisation of community policing across six states.⁹³ The programme was said to take a ‘sector-wide’ approach and include a focus on conflict prevention. Key aspects of DFID’s proposed intervention in institutionalising community policing included the following:

- The creation of a Community Policing Project Team;
- Conducting multi-rank sensitization workshops with 1,300 attendees;
- Training 50 Community Policing Developers.⁹⁵

Have the flurry of initiatives in pursuit of community policing made an impact on the form and content of policing in Nigeria? This question is not easily answered given the lack of assessments available through a desk-top review of this nature. However, in a recent commentary on the DFID donor funded initiative outlined above, CLEEN has pointed to the slow pace of progress on the one hand, and the lack of local ownership and control of the programme on the other.⁹⁶ Considerable challenges no doubt, confront the longer-term objective of entrenching community policing ideas and practices within the Nigerian police agency. Others familiar with the finer details of project implementation also allude to the difficulties of mainstreaming community policing when project initiatives are pursued in a few geographical location instead of across the organisation as a whole. Furthermore, the absence of Federal level engagement at

⁹² Ibid.

⁹³ Human Rights Watch (2005) *Nigeria: “Rest in Pieces”*. Ch 5. Full text at <http://www.hrw.org/reports/2005/nigeria0705/4.htm>; also see British Council website: <http://www.britishcouncil.org/sjg-themes-safety-security> (accessed 30 May 2006).

⁹⁴ C Stone et al (2005) *Supporting security, Justice and Development: Lessons for a New Era*. New York: Vera Institute. (Report funded by DFID).

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ CLEEN Foundation (2006) *Memorandum to the Presidential Panel on Reform in Nigeria*. Lagos: CLEEN Foundation.

the very centre of the police organisation and the absence of a strategic roll-out plan for wider implementation, have also been identified as shortcomings. On the positive side, however, various structures have been put in place to drive the community policing initiative (National Community Policing Project Committee chaired by an Assistant Inspector of Police; a Community Policing Project Co-ordination office at Police Head Quarters). Further encouraging signs relate to the holding of workshops on community policing amongst senior officers attached to the NPF.⁹⁷

Foreign funded initiatives such as those mentioned above must have been instrumental in creating both space and providing resources for experimentation. Formidable challenges no doubt remain. In the view of one commentator there is a particular need for developing 'low-cost partnership crime reduction and community safety projects' which can be pursued by police-community groups. A more forceful engagement with crime prevention more generally, and the police role within that broader social pursuit more specifically, seems imperative.⁹⁸

Looking beyond state-initiated initiatives in the realm of community policing, it is worth noting that leading civil society organisations - of which the CLEEN Foundation is a critical example - too have been spearheading community policing initiatives. Here the establishment of fourteen Police Community Partnership Forums in a number of local government areas has been an important development. On the basis of project experiences CLEEN claims to have developed a programme framework for implementation in Lagos state. This initiative is still underway and is meant to inform CLEEN's longer-term involvement in community policing initiatives in the near future.⁹⁹

Any discussion on community policing in the context of Nigeria would be incomplete if some account is not also given of bottom-up community-based policing initiatives. As in other African countries, self-help in social ordering amongst poor communities has a long tradition. Informal efforts at regulating order have long predated the top-down state initiated forms of community policing so characteristic a feature of contemporary innovations in state-centred policing. An engagement with the perceptions and priorities from below is to be found in 'Safety, Security and Informal Policing' an article authored by Alemika and Chuckwuma.¹⁰⁰ Here qualitative research amongst urban poor in four states reveal the reliance on a wide range of informal policing structures (neighbourhood watches, community guards and formations of vigilantes) to the delivery of a measure of safety and security. The challenge for crime prevention deliberations is to engage strategically with the ongoing reality of such self-reliance in resolving everyday disputes amongst Africa's poor.

V CRIME PREVENTION IN CURRENT POLICE REFORM PROGRAMMES

⁹⁷ Interview, DFID adviser, 20 March 2007.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ <http://www.cleen.org/community/html> (accessed 20 October 2007).

¹⁰⁰ E Alemika and I Chukwuma (2003) *Safety, Security and Informal Policing*. Lagos: The CLEEN Foundation.

Reform of the NPF has been a proclaimed aim of successive Nigerian regimes, both civilian and military. Little came of these proclaimed intentions. The transition to civilian rule in 1999 “marked the first real efforts or opportunity to undertake reform of the Nigerian Police Force.”¹⁰¹ The new government declared its intention to reorganize the NPF, to increase staff through a massive recruitment drive, to promote officers, to train and to increase salary scales.¹⁰² Another round of attempts to expand the force and increase working conditions began in 2002. In 2002, under a new Inspector General, Tafa Balogun, reform efforts went hand-in-hand with a much more “belligerent policing strategy” that issued from an eight-point anti-crime campaign.¹⁰³ The agenda included a high profile Operation Fire-for-Fire (described as a ‘massive onslaught against crimes of violence’) and the development of community partnerships in policing. The latter argued, the Inspector General of Police, constituted a ‘modern approach all over the world.’ At the time the IG anticipated that this ‘concept of community policing will ultimately permeate every aspect of our policing function, so as to achieve public confidence and satisfaction in the quality of service we deliver.’ The controversial ‘Operation Fire-for-Fire’ however, which Balogun personally endorsed, appears to have merely confirmed the NPF in its lack of respect for civil rights and the use of deadly force.¹⁰⁴

Violence against women and children: Police and their preventative role

As in other parts of the continent, gender-based crime constitute a sizeable problem in Nigeria. For domestic violence and rape, reporting levels remain low. Reasons for non-reporting to the police, as registered in a victim crime survey, include overall lack of sensitivity amongst the police and ridiculing of victims by the police.

As in South Africa, gender-based crime does present opportunities for clarifying the role of the police in assisting victims through responsive and effective delivery of service. CLEEN argues the point concerning the preventive role of the police cogently as follows:

The police are very critical in preventing and dealing with case of gender based crime in Nigeria. Not only are they needed in arresting and bringing perpetrators to justice, they are also ideally placed to activate a chain of referral services and creating awareness about gender based crimes among the general population. It is therefore very important to train the police on gender sensitivity, provided with institutional capacity to respond to gender-based crimes and networked with other role players, especially civil society groups working on issues of gender-based violence and medical services.¹⁰⁵

The argument in favour of developing policing strategies to address the needs of victims of domestic violence and child abuse, is also elaborated upon by Akin Abidapo-Obe in a presenta-

¹⁰¹ Human Rights Watch. (2005) *Nigeria: “Rest in Pieces”*. Section XI, 1. Full text at <http://www.hrw.org/reports/2005/nigeria0705/4.htm> (accessed 16 May 2006).

¹⁰² Ibid. Ch 5.

¹⁰³ Human Rights Watch. (2005) *Nigeria: “Rest in Pieces”*. Section XI, 1. Full text at <http://www.hrw.org/reports/2005/nigeria0705/4.htm> (accessed 16 May 2006).

¹⁰⁴ T Balogun (2004) ‘Welcome Address’ E Alemika and I Chukwuma (eds) (2004) *Crime and Policing in Nigeria: Challenges and Options*. Lagos: CLEEN Foundation at 10-12.

tion titled 'Policing Strategies for Tackling Crimes against Women and Children'. In such endeavours the police are to be guided:

by a preventative orientation that is willing to use educational and community-interactive processes to reduce victimization. There might be some long term reduction in crime rates against women and children if the police were able to establish better relations with the public and increase public trust so that more crimes were reported.¹⁰⁶

As in the case of community policing, foreign developmental aid has been instrumental in creating a resource base for creating awareness about gender-based violence amongst the police and for increasing service delivery capacity within the police organisation. Funding provided by the European Union for example to the CLEEN Foundation have aimed at improving access to support services in Lagos state to victims, increase reporting to the police and police management of cases, and reducing stigmatisation of victims.¹⁰⁷

VI CHALLENGES

The challenges confronting the Nigerian police and its organisational restructuring in pursuit of the *most basic levels* of accountability and effectiveness/responsiveness are, by any international standard, formidable. To a large extent the prospects for attaining a modicum of *trust* and *legitimacy* and basic organisational *efficiency* will be shaped by a configuration of wider political and economic forces. One critical issue here relates to the nature and degree of political influence over, and control of, the police as organisation. Future prospects for a model of non-partisan and even-handed policing remain ever dependent on the resolution of the vexed issue of political independence of the police. In resolving this dilemma, Nigeria may set an enviable example to other countries in the African region.

With regards to police reform significant progress has been made over the past few years. Currently, notions of good governance stand central to public discourse on the future of police and policing in Nigeria. Ideas and practices associated with *accountability* and *oversight* are inscribed into the deliberations on police reform amongst both civil society and the police organisation. Civil society engagement with the model of 'democratic policing' is increasingly robust. Advocacy at the national level is increasingly dovetailed with advocacy at the regional level. The strengthening of regional policy and advocacy networks seem to suggest new opportunities for engaging with the future of police in Africa including the prospects for engaging with

¹⁰⁵ CLEEN Foundation (n d) *Memorandum to the Presidential Panel on Police Reform in Nigeria*.

¹⁰⁶ A Ibidapo-Obe (2004) 'Policing Strategies for Tackling Crimes against Women and Children' In E Alemika & I Chukwuma (eds) (2004) *Crime and Policing in Nigeria: Challenges and Options*. Lagos: CLEEN Foundation at 93.

¹⁰⁷ European Union-Nigeria Project Sheet with an approximate budget of \$75 152 for a one year period, November 2005 to November 2006. http://www.delnga.ec.europa.ed/projects/operations2_project%20sheets/Project%20Sheet-%20CLEEN%20&%20Project%20Alert.pdf (accessed 25 October 2007).

its crime prevention mandate.

Clarification of the legal and administrative parameters and the broader social policy frameworks - within which the Nigerian Police Force will operate in future - is a prerequisite for moving forward. The Review of the Police Act of 1943 – which dates back to a colonial era – must have provided some opportunities for re-conceptualising the mandate and structure of the police. Hopefully *pragmatism* tempered the deliberations. For in the final instance the critical question seems to be how best to balance the scales between repressive crime control and more preventative models of interagency problem-solving policing. As long as crime itself remains conceptualised in simple security terms however, opportunities for engaging with crime as a social and developmental problem will be squandered.

The project of reform involving the public police needs to be framed in a broader institutional context which recognises that order maintenance, the provision of basic safety and the very prospects for social crime prevention will of necessity rely on the careful pooling of contributions from a wide variety of sectors (government, business and communities).

CASE STUDY: SOUTH AFRICA

I CONTEXT

1 Political context

Three hundred years of white colonial rule, and 30 years of a formal policy of apartheid that entrenched and legislated racial exclusion and economic exploitation for all citizens not classified as 'white' was brought to an end by a negotiated political settlement that culminated in the first democratic, multi-party, national elections in 1994.

South Africa is a democratic state with one of the most progressive Constitutions world-wide, with a Bill of Rights.

Since 1994, South Africa has held four-yearly elections that have been proclaimed free and fair by local and international monitors. It has also embarked upon large-scale legislative and other reforms that affect every facet of government and society. These include police reforms, which have been comprehensively documented elsewhere.¹⁰⁸

2 Crime context

The advent of democracy in South Africa has been bedevilled by a steep rise in crime. During this 13-year period, the total for the 21 most serious reported crimes in South Africa started at 2 022 899 in 1994,¹⁰⁹ climbed steadily as the turn of the millennium approached, reached an apex of 2 629 137 in 2002/03 and then started a decline towards the latest available figure of 2 125 227, being the 2006/07 figure. Figure 1¹¹⁰ depicts the national reported crime trend over this period.

From Figure 2 below¹¹¹ it can be noted that, year-on-year, property crimes are the most reported offences, but South Africa's violent crime rate (classed by the South African Police as 'Contact Crimes'), is one of the highest in the world.

¹⁰⁸ For a useful synopsis, see J Rauch and E van der Spuy (2006) *Police Reform in post-conflict Africa: A Review*. Pretoria: Institute for Democracy in South Africa (IDASA).

¹⁰⁹ In 1994 the ten 'black homelands' with a then combined population of 17.8 million were reincorporated into South Africa and only since then were the crimes committed in those areas captured in the national South African Police Service statistics.

¹¹⁰ The graph was constructed by the authors, utilising the new crime statistics available at www.saps.gov.za (accessed on 25 October 2007.)

¹¹¹ The graph was compiled by the author, using the raw crime statistics available at www.saps.gov.za (accessed 25 October 2007).

Figure 1. Per annum totals of 21 most serious reported crimes: 1994-2006/2007

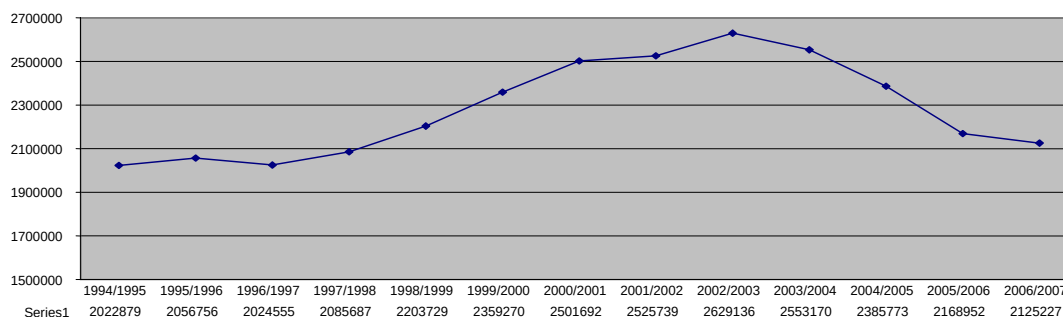
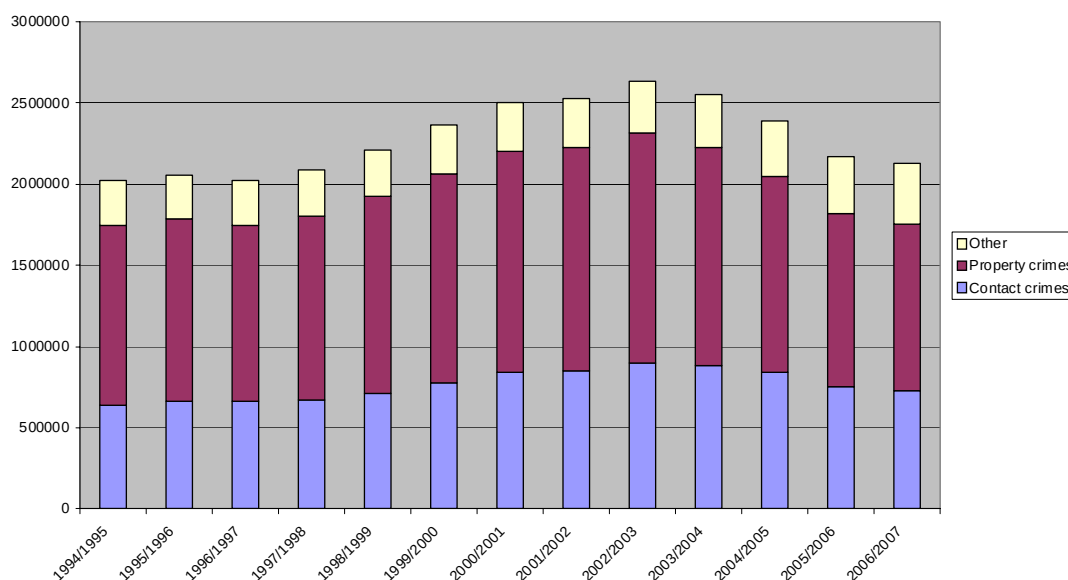


Figure 2. Categories of Crime: 1994-2006/07



Victim crime surveys conducted in this country, particularly with under-reporting in mind, have generally confirmed national statistics, with the exception of crimes against women and children. With regard to the latter, victim surveys indicate that such crimes are still largely under-reported. In 2003 victim surveys were conducted by the Institute for Security Studies in the four largest cities of South Africa, nl Pretoria, Johannesburg, Durban and Cape Town. The most salient results of these surveys can be encapsulated in the following findings for each city:

-
- The percentage of residents of the city who had been victims of crime between 1993 and 1997:
Pretoria: 54.6%¹¹²
Johannesburg: 62%¹¹³
Durban: 55%¹¹⁴
Cape Town: 49.6%¹¹⁵
 - The most common crime in all four cities was burglary, followed by muggings and robbery and assault, with the exception of Pretoria where the next most common crime was motor vehicle theft.¹¹⁶
 - In all four cities previously disadvantaged groups (Africans, Coloureds and Asians) were disproportionately more affected by violent crime, and Whites by property crime.¹¹⁷
 - In all four cities most crimes happened to men, ranging in age between 21 and 60 years of age.¹¹⁸
 - With the exception of Cape Town, the inner city was identified by most respondents to be particularly unsafe.¹¹⁹

For a more national and up to date indication of South Africans' perceptions around crime and security we turn to the 2006 Afrobarometer national survey. It shows that perceptions of the crime rate are still mixed: 28% of respondents then said that safety from crime was "Better" than a few years ago, and only 12% said that it was "Much better". By contrast, 25% said that it was "Worse", 14% that it was "Much worse", and only 20% indicated that they thought it was "The same" as a few years ago.¹²⁰

Asked how well or badly the government was handling the reduction of crime, the sentiment was overwhelmingly negative: 34% of respondents said "Very badly", 30% chose the category "Fairly badly", and only 26% said "Fairly well".¹²¹

¹¹² A Louw (1998) *Crime in Pretoria: a victim survey*. Pretoria: Institute for Security Studies and IDASA at 12.

¹¹³ A Louw et al (1998) *Crime in Johannesburg: a victim survey*. ISS Monograph Series no 118 at 14.

¹¹⁴ R Robertshaw et al (2001) *Reducing Crime in Durban: A victim survey*. ISS Monograph Series no 58 at 55.

¹¹⁵ L Camerer et al (1998) *Crime in Cape Town: a victim survey*. ISS Monograph Series no 23 at 24.

¹¹⁶ See A Louw (1998) *Crime in Pretoria: a victim survey*. Pretoria: Institute for Security Studies and IDASA at 14; A Louw et al (1998) *Crime in Johannesburg: a victim survey*. ISS Monograph Series no 118 at 15; R Robertshaw et al (2001) *Reducing Crime in Durban: A victim survey*. ISS Monograph Series no 58 at 58; L Camerer et al (1998) *Crime in Cape Town: a victim survey*. ISS Monograph Series no 23 at 24.

¹¹⁷ Ibid at 15, 15, 56 and 24 respectively.

¹¹⁸ Ibid at 15, 15, 56 and 24 respectively.

¹¹⁹ Ibid 71, 42 and 95.

¹²⁰ Afrobarometer (2006) *Summary of Results: Round 3 Afrobarometer Survey in South Africa* available at www.afrobarometer.org/Summary%20of%20Results/Round%203/saf-R3SOR-5jan07-final.pdf (accessed 22 October 2007) at 27.

¹²¹ Ibid at 39.

When asked what are the most important issues that government should address, crime and security featured equally with AIDS and housing, each with a 6% response. Only unemployment (39%) and poverty (11%) eclipsed other concerns.¹²² Interestingly, there was hardly any variation in the percentage of responses between males and females, urban dwellers and rural dwellers *for any of the mentioned percentages*.

Asked how easy or difficult it was to obtain help from the police when needed, perceptions varied: 19% said "Very difficult", 30% said "Difficult", 31% said "Easy" and only 9% said "Very easily".¹²³ Again, there was hardly any variation in responses between males and females and urban and rural dwellers, indicating that responses were not only influenced by the proximity of police stations to their place of residence or work.

Levels of trust in the police, which may influence people's perception of how difficult or easy it is to obtain help from the police, are still not good. 23% indicated that they did not trust the police at all; 27% chose the category "Just a little", 29% indicated "Somewhat", and 19% chose "A lot".¹²⁴ The most damning indictment comes from the survey results regarding levels of corruption in the police: 40% of respondents indicated that "Some of them" were involved in corruption; 34% chose the category "Most of them" and 15% said "All of them" were involved in corruption.¹²⁵

II POLICE AGENCIES

1 Legal framework, with specific emphasis on crime prevention

1.1 The Constitution

The Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996 is the supreme legislative framework for South Africa. All legislation is subordinate to and must be in compliance with its provisions. Chapter 11 sets out the country's security services, which include a police service. Under this chapter, s 205 establishes a national police service, stipulates that national legislation must establish the powers and functions of the police service, and sets out the objectives of the service as follows:

The objects of the police service are to prevent, combat and investigate crime, to maintain public order, to protect and secure the inhabitants of the Republic and their property, and to uphold and enforce the law.¹²⁶

¹²² Ibid at 36.

¹²³ Ibid at 45.

¹²⁴ Ibid at 30.

¹²⁵ Ibid at 32.

¹²⁶ Section 205(3) of The Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996.

For the purposes of this discussion, s 206 of the Constitution is also noteworthy: it primarily deals with political responsibility for the police service, but s 206(1) stipulates that the member of Cabinet responsible for policing

...must determine national policing policy after consulting the provincial governments and taking into account the policing needs and priorities of the provinces as determined by the provincial executives.

Establishing policing policy is thus an executive function at national level but through consultation with lower levels of government.

Finally, in addition to the national police service, the Constitution makes provision for the establishment of municipal police services, stipulating in s 206(7)

National legislation must provide a framework for the establishment, powers, functions and control of municipal police services.

1.2 *The South African Police Service*

The **South African Police Service Act, No. 68 of 1995** (as amended) (hereafter referred to as the SAPS Act) enacts and amplifies the provisions of the Constitution.

But whereas s 205(3) of the Constitution specifies that the prevention of crime is one of the objects of the South African Police (hereafter referred to as SAPS), Chapter 5 of the SAPS Act, that sets out the powers, duties and functions of the Service, does not use this term explicitly. The National Commissioner of Police must perform duties and functions necessary to give effect to s 205 of the Constitution, as must Provincial Commissioners who report to the National Commissioner. Furthermore, s 11(2) stipulates that, among other powers, duties and functions, the National Commissioner must annually develop a plan “setting out the priorities and objectives of policing for the following financial year”. The importance of this provision will become evident when discussing the vagaries of a crime prevention policy below.

Ordinary members of the police service are charged as follows:

Subject to the Constitution and with due regard to the fundamental rights of every person, a member may exercise such powers and shall perform such duties and functions as are by law conferred on or assigned to a police official.

The provisions of s 11(2) of the Act entail that the operational work of the police is set out in the Annual Plan (and other strategy documents issued by the National Commissioner). These will perforce vary from time to time. However, as far back as 1994, the operational strategies included the identification of worrying crime tendencies and the development of particular strategies for each such crime type. Over the years these have included:

-
- Crimes involving firearms, e.g. hijacking of motor vehicles;
 - Organised crime, including gang-related crimes;
 - Drug-related crimes;
 - White collar crime and corruption; and
 - Violence against Women and Children.

This list is not exhaustive, but even such a shortened list involves the police in the application and implementation of a plethora of relevant legislation.¹²⁷ It could be argued that the application of such legislation amounts to a law enforcement only role for the police, on the other hand, aspects of these Acts demand from them a more preventive role, albeit in partnership with other roleplayers. One such Act, as a case in point, is the **Domestic Violence Act, 116 of 1998**, and considering that concerns regarding violence against women and children (vulnerable groups) have consistently featured in the Annual Plans of the police, it serves as a useful 'case study' for the preventive role of the police.

The Preamble of the Act already makes clear that its purpose is not only to respond reactively to domestic violence, but in fact to pre-empt its occurrence. The Act thus has a decidedly preventive aim. Three state departments are critical in the implementation of the objectives of the Act, namely the police, national prosecuting authority and justice departments.

Section 2 of the Act sets out the duties of the police at the scene of an incident of domestic violence or after it has been reported. The thrust of the section is to impose a positive duty on the police to provide the complainant with any assistance required, *both in response to her present circumstances* in consequence of the incidence (e.g. obtaining medical treatment) *as well as to prevent a re-occurrence of further violence*. To this end the police must help the complainant find suitable shelter and explain to her what legal remedies are at her disposal and how to go about making use of them.

Once a protection order has been issued by a magistrate and served upon all the parties, and should the complainant notify the police that the respondent is in breach of the protection order, the police *must* arrest the respondent¹²⁸ in the following circumstances:

- (b) If it appears to the member concerned that, subject to subsection (5), there are reasonable grounds to suspect that the complainant *may suffer imminent harm* as a result of the alleged breach of the protection order by the respondent, the member must forthwith arrest the respondent for allegedly committing the offence referred to in section 17(a).¹²⁹

¹²⁷ For instance: Firearms Control Act, 60 of 2000; Prevention of Organised Crime Act, 121 of 1998; Proceeds of Crime Act, 76 of 1996; Children's Act, 38 of 2005.

¹²⁸ But see the findings of Artz and Smythe at 213, where police, baffled when both parties have a protection order against each other, end up mediating the current dispute - as they would any other 'neighbour' dispute - rather than make an arrest of either or both parties: L Artz and D Smythe (2005) 'Bridges and barriers: A five year retrospective on the Domestic Violence Act' *Acta Juridica* 200-227.

¹²⁹ Section 8(b) of the Domestic Violence Act, 116 of 1998 (emphasis added).

To establish “imminent harm”, s 5(a) states that the police must consider “the risk to the safety, health and wellbeing of the complainant”.

Section 8, once again, places both a reactive as well as a preventive mandate on the police. And to ensure that police do not hide behind the excuse that domestic violence occurs within the private domain, s 18(4) of the Act imposes an obligation on the police to comply with the provisions of the Act, failure to do so amounting to misconduct that demands the institution of formal complaint procedures.

But it is precisely in the preventive elements of the Act that response of the state roleplayers has been limited and variable. Artz and Smythe¹³⁰ point out:

In many respects, police culture is results-orientated, with the ultimate aim being to solve (or resolve) crimes. Excessive workloads dictate that this must be done efficiently. Police are therefore not geared to deal with ‘pervasive offences’ (as opposed to once-off criminal events) or with messy interpersonal relations. They have emphasized this point to us on various occasions by pointing out that ‘we are not social workers’.¹³¹

The question that perforce arises, is whether it is appropriate to place a preventive mandate on the police in instances where they do not have the resources to carry out this mandate, nor possibly the requisite skills.

1.3 *Municipal Police*

As already pointed out, the Constitution makes provision for the establishment of municipal police. So too does the **South African Police Service Amendment Act, 83 of 1998**.

Section 64E stipulates the functions of municipal police as follows:

- (a) traffic policing, subject to any legislation relating to road traffic;
- (b) the policing of municipal by-laws and regulations which are the responsibility of the municipality in question; and
- (c) the prevention of crime.

It is also important to note that s 64F(3) of this Act delineates the power of municipal police by stating that a municipal police officer is a peace officer and “may exercise the powers conferred upon a peace officer by law”. This in effect extends the ambit of a municipal officer’s duties beyond that of traffic and by-law enforcement to include the enforcement of any national legislation that provide powers to peace officers. Although Annexure 6 of the Act sets out which legis-

¹³⁰ L Artz and D Smythe (2005) ‘Bridges and barriers: A five year retrospective on the Domestic Violence Act’ *Acta Juridica* 200-227.

¹³¹ *Ibid* at 220.

lation is directly applicable to a municipal police service, one of the key challenges facing municipal policing will be to determine the range of legislation that call upon the involvement of peace officers and to ensure that municipal police services are versed in all of these powers and duties.¹³² An example of this conundrum would be the implementation of the Domestic Violence Act, 116 of 1998 (see above).

A further debate emanating from the provisions of s 64E lies in the meaning of the crime prevention role of municipal police. On the one hand it could be argued that the Act mandates them to become involved in all forms of crime prevention, while on the other hand it could be argued that their crime prevention function is mainly deterrence-focused prevention through visible policing. An argument for the latter is made out by Rauch, Shaw and Louw.¹³³ Finally, although municipal police services are independent of the South African Police Service, the latter is compelled by s 64K of the Act to establish a co-ordinating mechanism with the relevant municipal police service.

2 The Vision and Mission of the South African Police Service.

The Vision of the SAPS is a reiteration of s 205(3) of the Constitution.

The Mission of the Police reads as follows:

To fulfil in the Mission of the South African Police Service, all the members are subjected to a Code of Conduct.

The official Code of Conduct of the South African Police Service was introduced on 31 October 1997. The Code of Conduct is a written undertaking which each member of the South African Police Service is obliged to uphold, in order to bring about a safe and secure environment for all people of South Africa. Every member of the South African Police Service must make the Code of Conduct part of their code of life, principles and values.

2 Policy documents pertaining to crime prevention, and the role of the police

2.1 The 1996 National Crime Prevention Strategy

¹³² J Rauch et al (2001) *Municipal Policing in South Africa: Development and Challenges*. ISS Monograph Series No 67. Pretoria: Institute for Security Studies at 40.

¹³³ Ibid at 24.

The official South African crime prevention policy is outlined in the 1996 National Crime Prevention Strategy (hereafter the NCPS).

The document is not without flaws¹³⁴, but the main concerns are that within a year of its launch its co-ordinating and driving mechanism was closed down¹³⁵, and in the ensuing years its implementation has been so limited that the document could be said to be dormant and of historical value only. The reasons for its dormancy, predominantly a political shift promoting short-term crime reduction measures coupled with an abandonment of the fiscal allocations in support thereof, have been comprehensively documented by Rauch.¹³⁶ But since there is no replacement national strategy and, if for historic reasons alone, its contents will be briefly outlined and analysed here.

At the outset it must be said that the NCPS recognized the causal relationship between crime in South Africa and the country's history and socio-economic realities.¹³⁷ Despite this, Rauch records that already prior to its finalization the government "expressed their unease with a strategy that was purely long-term in nature" and requested that the strategy should also reflect "current actions and the short-term plans of government departments involved in crime reduction".¹³⁸ The end result was a framework for the strategy that took the form of four 'pillars' of crime prevention, which are as follows:

Pillar 1: An effective and legitimate criminal justice system that provides certain and rapid deterrence and assists with the protection of human rights;

Pillar 2: reducing crime through environmental design;

Pillar 3: Public values and education that would change "the prevailing moral climate within communities and the willingness of citizens and communities to take responsibility for crime";

¹³⁴ See B Naude (2000) 'The Reviewed SA National Crime Prevention Strategy' *Acta Criminologica* 13(2) 4 - 6; G Simpson and J Rauch (1999) 'Reflections on the first year of the NCPS' in G Maharaj (ed) *Between unity and diversity: essays on nation-building in post-apartheid South Africa*. Cape Town: Idasa/David Philip; J Rauch (2002) 'Changing step: crime prevention policy in South Africa' in E Pelser (ed) *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice*. Pretoria: Institute for Security Studies; and B Dixon (2004) 'Cosmetic Crime Prevention' in B Dixon and E van der Spuy (eds) *Justice Gained? Crime, Crime Control and Criminology in Transition*. Cape Town: UCT Press/Willan.

¹³⁵ See J Rauch (2002) 'Changing step: crime prevention policy in South Africa' in E Pelser (ed) *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice*. Pretoria: Institute for Security Studies at 23.

¹³⁶ See J Rauch (2002) 'Changing step: crime prevention policy in South Africa' in E Pelser (ed) *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice*. Pretoria: Institute for Security Studies and J Rauch (2002) *Justice and Security after Apartheid: Assessing Police and Criminal Justice Reform in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

¹³⁷ Department of Safety and Security (1996) *National Crime Prevention Strategy*. Pretoria: Dept. of Safety and Security at 13-22.

¹³⁸ J Rauch (2002) 'Changing step: crime prevention policy in South Africa' in E Pelser (ed) *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice*. Pretoria: Institute for Security Studies at 11.

and

Pillar 4: trans-national crime reduction.

A critical analysis of the four 'pillars' by Dixon¹³⁹ is so succinct and insightful that it merits being quoted at length:

Of the four 'pillars' established under the strategy, two – 'the criminal justice process' and 'transnational crime' – are preventive only insofar as they seek to deter, rehabilitate or exclude potential offenders. Far from replacing control with prevention, the programmes detailed under these, the first and fourth pillars of the NCPS, could only serve to tighten the grip of reactive thinking on the new government's response to crime. The third pillar, 'public values and education', provides a barely detectable nod in the direction of risk-focused or developmental crime prevention, but its two modest and ill-defined national programmes provide a striking contrast to the 11 set out under pillars one and four. Thus we are left with the second pillar as the main token of the government's commitment to prevention. ... Having identified and promised to address the structural causes of crime, the NCPS fails to follow the logic of its own analysis. It puts forward a rather meager selection of preventive programmes directed at some of the situations in which criminal opportunities may arise. But beyond this, it offers little in the way of solutions to the deep-rooted problems faced either by specific 'communities' or society more generally..."

Notwithstanding all of the above, it is important to note that the NCPS, although issued by the executive responsible for safety and security, was not the domain of that government department and the police alone. The Strategy required an integrated, multi-agency approach involving a range of government departments at all three levels of government, and with other civil society role-players.¹⁴⁰ Still, it is likely that, had the NCPS come to full fruition, the police would have played a role in each of the four pillars of the strategy, to a greater or lesser extent.

2.2 *The 1998 White Paper on Safety and Security*

The 1998 White Paper aimed to redress some of the inadequacies of the NCPS, and was intended to provide a policy framework for safety and security until the year 2004.¹⁴¹ It adopted the twinned, inter-locking approach to the provision of safety and security through law enforcement and crime prevention, explaining that crime prevention would have limited effect without the concomitant support of strong, deterrence-inducing law enforcement.¹⁴² The tandem approach within the framework of crime prevention through an effective criminal justice system,

¹³⁹ See B Dixon (2004) 'Cosmetic Crime Prevention' in B Dixon and E van der Spuy (eds) *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's Transition*. Cape Town: UCT Press/Willan at 168.

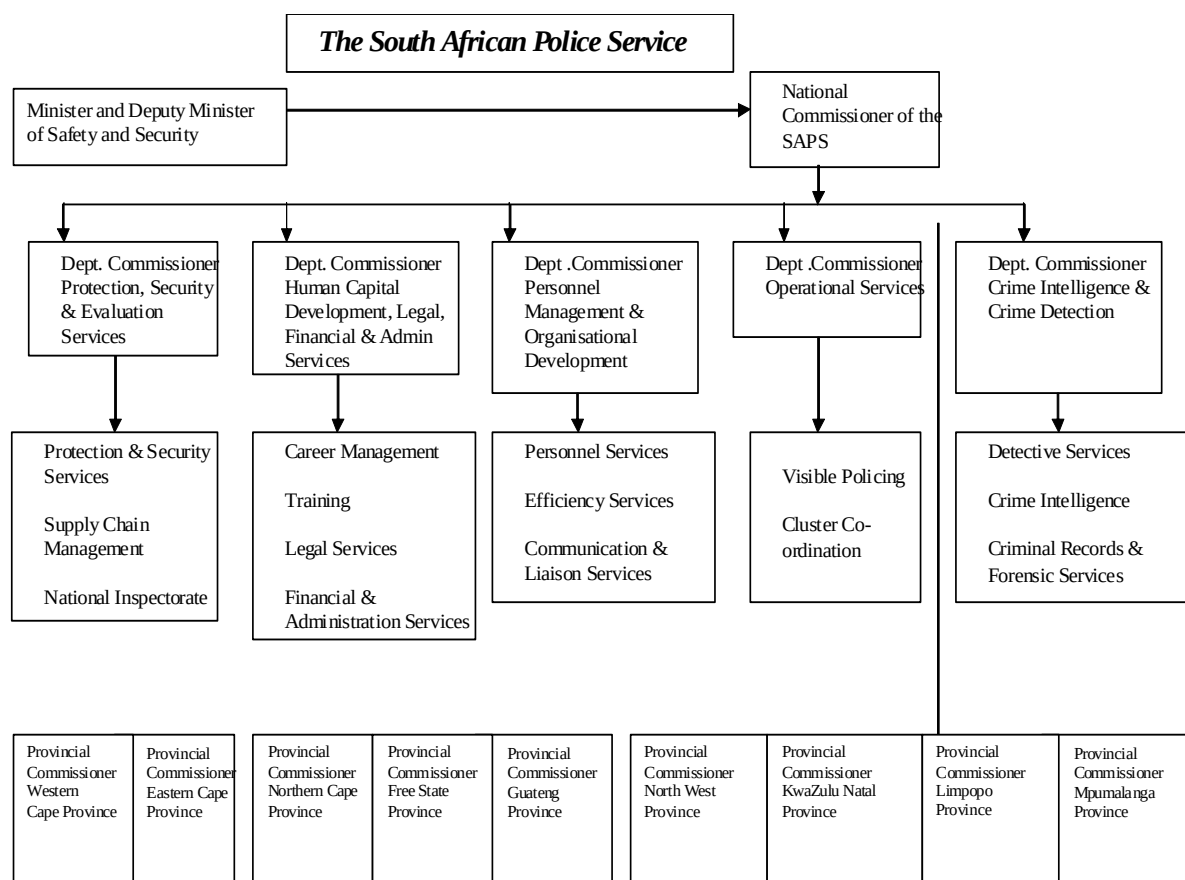
¹⁴⁰ Department of Safety and Security (1996) *National Crime Prevention Strategy*. Pretoria: Dept. of Safety and Security at 80-86.

¹⁴¹ J Rauch (2002) 'Changing step: crime prevention policy in South Africa' in E Pelser (ed) *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice*. Pretoria: Institute for Security Studies at 18.

¹⁴² Department of Safety and Security (1998) *White Paper on Safety and Security*. Pretoria: Department of Safety and Security at 8 and 10.

and social and environmental design crime prevention Dixon ascribes to “the powerful hold of deterrence-based thinking on those at the forefront of policy-making”.¹⁴³ Furthermore, the social crime prevention component of the twin approach, as set out in the White Paper, was an “impoverished interpretation of ‘social’ crime prevention”.¹⁴⁴

Unfortunately, much like the NCPS, the 1998 White Paper on Safety and Security, has slipped into obscurity, shrouded by the political choices that emphasized and funded law enforcement as South Africa’s crime rate climbed to unprecedented heights. Indeed, by March 2000 the crime prevention policy documents mentioned here were eclipsed by the launch of National Commissioner Jackie Selebi’s *National Crime Combating Strategy*.



Source: SAPS Annual Plan 2007

¹⁴³ B Dixon (2004) ‘Cosmetic Crime Prevention’ in B Dixon and E van der Spuy (eds) *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa’s Transition*. Cape Town: UCT Press/Willan at 170.

¹⁴⁴ Ibid.

III ORGANISATIONAL STRUCTURE OF POLICE

1 Size

The size of the SAPS¹⁴⁵ and the five Metro Police¹⁴⁶ are as follows:

- SAPS: 129 864 members and 33 552 Public Service Act employees.
- Durban: 1 240.
- Cape Town: 938, but this does not include traffic police who will be amalgamated with the Metro Police.
- Johannesburg: 2 500.
- Pretoria: 1 400.
- Ekurhuleni: 750.

2 Ratio

The police to population ratios of the SAPS¹⁴⁷ and the five Metro Police¹⁴⁸ are as follows:

- SAPS: 1: 365
- Durban, 1: 2 758
- Cape Town, 1: 2 961
- Johannesburg, 1: 1 080
- Pretoria, 1: 3 035
- Ekurhuleni, 1: 3 568

3 Structure

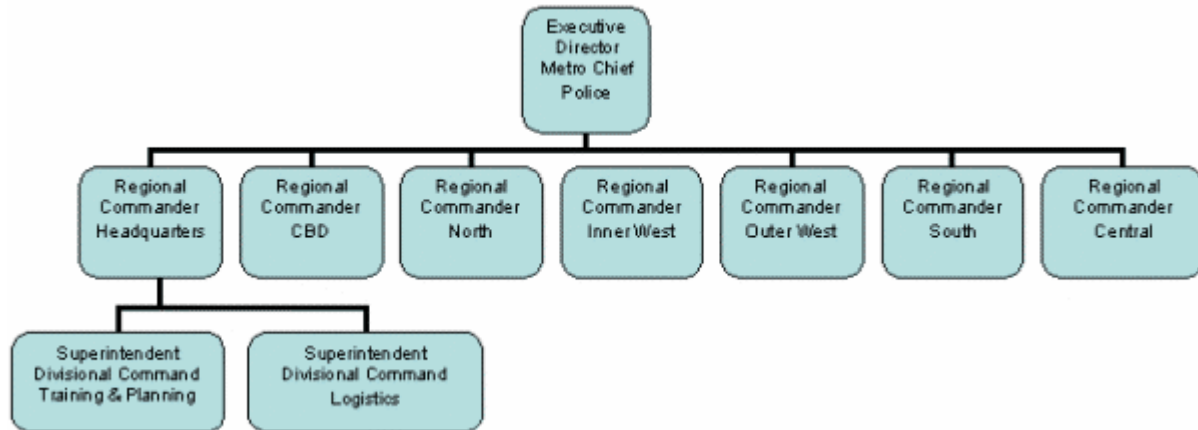
The structure of each of the police agencies (SAPS and the five municipal police services) will be represented below by means of organograms.

Durban City Police Organisational Structure

¹⁴⁵ As at 2006; see South African Police Service *Annual Report 2006*. Pretoria: South African Police Service at 9.

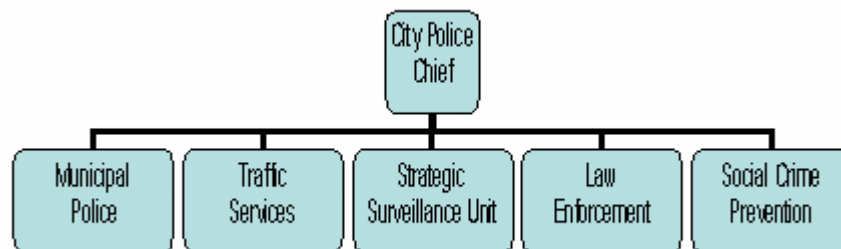
¹⁴⁶ As at 2002; see G Newham et al (2002) *Metropolitan Police Service in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

¹⁴⁷ As at 2006; see South African Police Service *Annual Report 2006*. Pretoria: South African Police Service at 9.



Source: G Newham et al (2002) *Metropolitan Police Service in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation

Cape Town City Police Organisational Structure



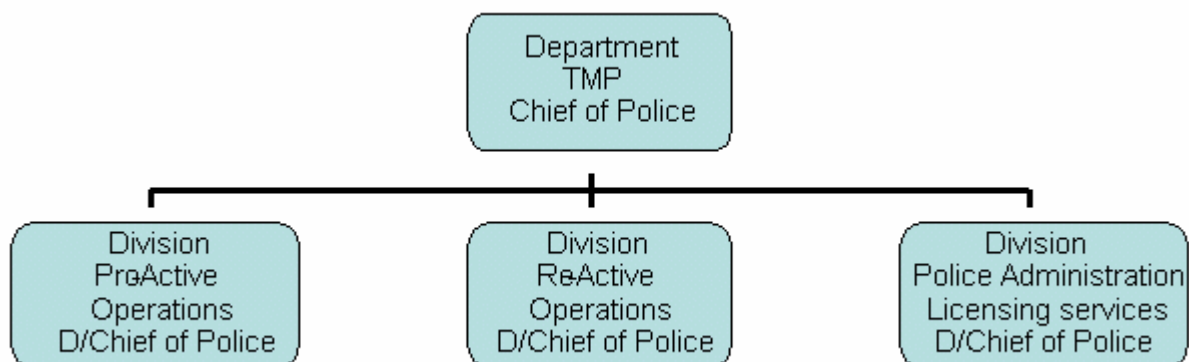
Source: G Newham et al (2002) *Metropolitan Police Service in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation

Johannesburg Metro Police Service Organizational Structure and Services



Source: G Newham et al (2002) *Metropolitan Police Service in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation

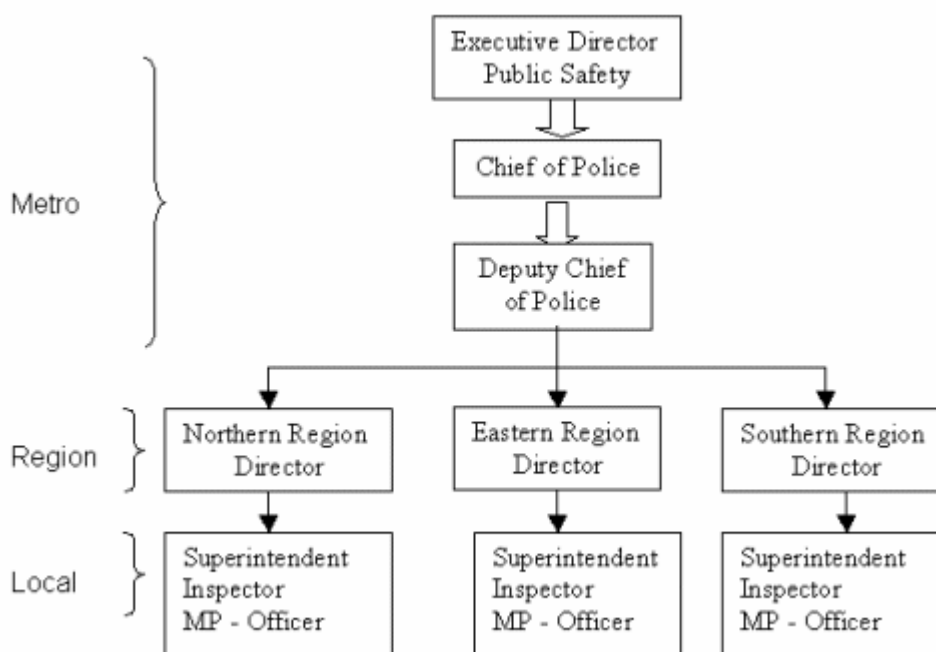
Tshwane (Pretoria) Metro Police Department Organizational Structure and Services



Source: G Newham et al (2002) *Metropolitan Police Service in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation

Ekhuruleni Metro Police Service Organisational Structure and Services

Source: G Newham et al (2002) *Metropolitan Police Service in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation



4 Crime Prevention Activities of the Policing Agencies

4.1 The South African Police Service

It is clear that there rests a Constitutional obligation on the policing agencies of this country to engage with the prevention of crime. This Constitutional obligation has been translated into and amplified by both legislation and policy. But how has this framework been given effect by the South African Police Service?

Subsequent to the quiet demise of the two national crime prevention policy documents, as well as various experiments with localised crime prevention partnerships many of which showed limited results¹⁵⁰, Pelser and Louw reflect as follows:

The success of any policy is measured by how it is implemented and its effect. Given this, the implementation of crime prevention policy in South Africa has not had a promising start. This is hardly surprising, considering that the lead responsibility for crime prevention lies with the police, rather than with the government departments specifically focused on social issues.¹⁵¹

Pelser and Louw conclude that South Africa had made the mistake of adopting rather than adapting first world crime prevention models for which the country is not yet ready. Furthermore, South African still sees crime prevention as the domain of the criminal justice system – and particularly the police – when it should be viewed as a ‘social health’ issue.

The police, too, have grappled with their role in crime prevention, but there has been a growing recognition that they can only play a limited role. The SAPS 2006 *Annual Report* provides a detailed overview of their crime prevention activities, and reflects this understanding.

Firstly, it is telling that the 2005/2006 preventive activities of the police are reported under - what the police demarcate as Programme 2 of their mandate – ‘Visible Policing’. Programme 2 has three sub-programmes, being

- A. Crime Prevention
- B. Borderline Security
- C. Combating public violence.

Sub-programme B concentrates on securing the borders of South Africa with specific emphasis on the arrest and seizure of stolen vehicles and firearms, narcotics and illegal goods, and the

¹⁵⁰ See E Pelser (ed) *Crime Prevention Partnerships: Lessons form Practice*. Pretoria: Institute for Security Studies.

¹⁵¹ E Pelser and A Louw (2002) ‘Where did we go wrong?’ *SA Crime Quarterly* 2 at 1.

arrest and detention of illegal immigrants. It also outlines co-operative work with policing agencies in neighbouring countries under the umbrella organisation of the Southern African Regional Police Chiefs Co-ordinating Organisation. This is preventive work aimed at transnational and organised crime and founded on the understanding that supply-sided reduction of crime facilitators, such as guns and drugs, plays a role in the prevention of crime.

Sub-programme C outlines the activities of the police during the period under review regarding incidents of public violence. Here the preventive role of the police lies in the understanding that control of civic unrest situations, such as strike actions and civic protest actions, prevents outbreaks of random violence and the protection of property.

Sub-programme A, however, is the most extensive of the three, and has, in turn, several sub-items. It is useful to first get an overview of this sub-programme and then to comment on various aspects thereof. The skeleton of the sub-programme looks as follows:

Sub-programme A: Crime Prevention

Crime prevention *actions*

- a Stop, search and seizure and increasing the arrest rates of all categories of crime;
- b Recovery of stolen firearms;
- c Recovery of stolen vehicles;
- d Drug seizures.

Crime prevention *partnerships*

- a. Social crime prevention
- b. Community policing
- c. The use of police reservists
- d. Sector policing
- e. Partnerships with business groupings.

The above taxonomy clearly indicates a delineation of that which the police do alone as law enforcers and that which is done in partnership with other role-players. With regard to the former the Report states unambiguously that this is prevention through

...policing functions which act as a deterrent to crime. These policing functions include law enforcement, crime investigations, maintaining order and visible policing.¹⁵²

The latter – crime prevention partnerships – is much more complex, and, like most partnerships, abounding in pitfalls. But it is opportune to use the Report as a means of understanding the role and functions of the police in such partnerships.

a. Social crime prevention

The Report states that “the SAPS is involved in various activities pertaining to social crime pre-

vention.” These are:

- The Anti-Rape Strategic Framework, the police conducting awareness campaigns;
- Implementation of the Domestic Violence Act, once again the police confining their activities to awareness/educative campaigns;
- The Safe Schools Programme, the police component comprising of school visits that include patrols, searches for drugs and weapons and legitimating and sensitising programmes, such as Adopt-a-Cop and Captain Crime Stop;
- Child Protection Week: awareness programmes;
- Various youth programmes with police being involved in awareness programmes;
- Victim empowerment: victim-friendly facilities – commonly known as trauma rooms – have been established at 594 police stations around the country, and 454 police members have received training so as to deal appropriately with victims of crimes, particularly inter-personal crimes.
- Local Crime Prevention Programme, with the police participating in the crime prevention initiatives proposed under either the Urban Renewal Programme or local governments’ Integrated Sustainable Development Plans.

In summary, under the rubric of ‘social crime prevention’, the police have confined their role to awareness campaigns and providing staffed trauma rooms at certain police stations.

b. Community policing

In this section the Report states that

...community policing was introduced in the SAPS in 1994 as an approach to policing which recognizes the interdependence and shared responsibility of the police and the community in establishing safety and security. The key to this approach is the establishment of active partnerships between the police and the public through which crime and community safety issues can be jointly addressed. Police/community partnerships have been structured by means of Community Policing Forums...¹⁵³

The Report thus not only states the SAPS understanding of community policing, but also the mechanism for its implementation. The Report’s reference to changing the profile of CPFs only makes some sense if one traces the history of community policing in South Africa.

As South Africa converted to a democracy in 1994 with most of the police that served under the apartheid regime still in service, the legitimation and oversight of this organ of the new state was critical. Thus, already under the ‘Interim Constitution’ of 1993, the notion of ‘community policing’ was introduced by the Constitutional provision for the establishment of Community Police Forums at each police station, which provision was also reiterated in the South African Po-

¹⁵² South African Police Service (2006) *Annual Report 2005/2006*. Pretoria: South African Police Service at 33.

lice Service Act of 1995.¹⁵⁴ The 1996 Constitution was much more circumspect, s 206(3) simply stating that the provincial executive is entitled, amongst others,

- (c) to promote good relations between the police and the community;
- (d) to assess the effectiveness of visible policing;

However, Dixon points out that, despite the amorphousness of the concept 'community policing', the philosophy was taken up already in 1994 by the police and that

...the SAPS guidance drew extensively on the work of North American scholars and practitioners in setting out the parameters for a 'collaborative, partnership-based approach to local problem-solving'.¹⁵⁵

In 2002 Pelser et al described and assessed the implementation of the community policing policy of the SAPS in 45 police stations across the country and the 32 area offices that these stations reported to. The study concluded that

- In the years since the legislative provisions of 1995 Act, the emphasis had shifted from community oversight to building relationships with the community to help police improve police services and to galvanize the public to assist the police with crime prevention.
- Implementation of the community policing policy focused almost entirely on the establishment and functions of the community police forums (CPFs).
- This notwithstanding, CPFs had "very little public reach", and in their present incarnation were "poorly placed" to establish community safety needs and jointly develop "a responsibility and capacity for addressing crime".¹⁵⁶

From 2002 CPFs waxed and waned – mostly waned - depending largely on personalities and resources. Concomitantly, the SAPS shifted their focus to sector policing (see below) and civil society experimented with a more sector-wide approach through the establishment of Community Safety Forums, primarily in the Western and Eastern Cape, the latter coming up with overly ambitious 'wish lists' for community safety, but unable to move from information-sharing to implementation.¹⁵⁷

The police seemed content with the status quo, until 22 May 2007, when the Minister of Safety and Security announced in his budget speech to Parliament that community policing, through CPFs that would be elevated to sector-wide Community Safety Forums, would be 'revitalised'. The Minister promised legislative provisions to this effect, as well as resources. In a volte-face

¹⁵³ South African Police Service (2006) *Annual Report 2005/2006*. Pretoria: South African Police Service at 50-51.

¹⁵⁴ Section 221(2) of Constitution of the Republic of South Africa, Act 200 of 1993.

¹⁵⁵ See B Dixon 'Globalising the Local: A Genealogy of Sector Policing in South Africa' *International Relations* (forthcoming) at 168; and B Dixon (2004) 'Community Policing: "Cherry Pie" or Melkert?' *Society in Transition* 35(2): 251-72.

of the previous tendency to keep local crime statistics under wraps, the Minister said that he would ensure that police stations would begin to report to CPFs on the crime trends in their area every two to three months.¹⁵⁸

Whether this revitalisation will ensure that this model of community policing will be able to side-step the difficulties of the past, and more importantly will be able to come up with crime prevention initiatives remains to be seen.

c. The use of police reservists

The Report makes clear that a larger pool of police reservists are needed to assist police with patrols and visible policing.

d. Sector policing

The 2006 police Annual Report states that the SAPS has been implementing sector policing since 2002, primarily at the 169 high-contact crime stations. Notwithstanding this, the Report goes on to state that in those 169 stations, sector policing was only fully implemented in 76% of the stations. The Report alludes to a shortage of resources and that reservists are being used "as force multipliers within sectors."¹⁵⁹ From this one could deduce that this model of policing is also subject to uncertainties.

Not unlike community policing, one of the root causes of the confusion surrounding sector policing, is definitional. One commentator states that

Sector policing is not so much a monolithic concept as a cocktail of many of the ideas that have developed in the field of crime prevention in the last three decades.¹⁶⁰

Another, that sector policing falls "within the broad tradition of community policing" but, by going back to its founding principles, firms up the definition as follows:

But this is not to say that sector policing is indistinguishable from other forms of community policing. Rather it is distinctive inasmuch as it contemplates a particular form of organization change or adaptation: the allocation to a dedicated team of police personnel of more or less permanent responsibility for policing a clearly delineated area within the territory covered by the traditional station, precinct or command unit. In doing so it bases itself on a construction of 'community' as a function of physical proximity and sees the reallocation of responsibility for local policing as a concomitant of, if not precondition for, dialogue between police and public and a commitment on the part of the former to problem-solving, responsiveness and support for community crime prevention.¹⁶¹

¹⁵⁶E Pelser et al (2002) *Not everybody's business: Community Policing in the SAPS' priority areas*. ISS Monograph Series No 71 at Ch 10.

¹⁵⁷ See E Pelser and A Louw (2002) 'Evaluating Community Safety Forums' in E Pelser (ed) *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice*. Pretoria: Institute for Security Studies.

¹⁵⁸ See 'CPFs set for a major redesigning' *Pretoria News* 15 May 2007 at 2.

From the 2006 Annual Report it would seem as if this is how the SAPS understand sector policing. Furthermore, the mechanism put in place to allow for “dialogue between police and public... problem-solving ...responsiveness and support for community crime prevention” is the Sector Crime Forum, as a sub-forum of the Community Police Forum. Here the concerns relating to Community Police Forums¹⁶² – dormancy, as well as the question of community representivity – should sound an alarm.

In December 2003 the SAPS National Commissioner issued a *Draft National Instruction on Sector Policing*. At the time of writing – four years later – the National Instruction is still in draft form and as the 2006 Annual Report makes evident is still not fully operationalised.

Clues for the prevarication and partial operationalisation lie in part in what Dixon calls “the genealogy of sector policing in South Africa”, which may show why some policy transfers are unsuccessful, either in whole or in part.

It would be well also to remember that “the form sector policing takes is shaped in no small part by the host policing culture that receives it.”¹⁶³ The strong turn of emphasis from crime prevention to crime combating in 1998, which contributed to the demise of the National Crime Prevention Strategy, must factor here as well. Another factor is what Steinberg calls “the quality of human capital at the grassroots”. The success of sector policing lies in the extent to which sector personnel are able to be successful at dialogue with their community, problem-solvers, and versed in the “subtleties of crafting situation-sensitive crime prevention plans”.¹⁶⁴

A 2003 assessment¹⁶⁵ of sector policing found that, whilst there was “general agreement on what sector policing should be about, there were clear differences in *approach*”.¹⁶⁶ Differences in approach to sector policing were identified in the following key areas:

- To what extent the community should be involved in sector policing;
- Whether sector policing was owned and controlled by the police or by the community or shared;
- The purpose of sector policing forums were seen by some as a forum where the police provided information to the community, others thought that since the community and police were equal partners in the forum, the community were also responsible for providing the resources necessary to ensure that policing was carried out effectively in the sector;
- There was disagreement about whether sector personnel were accountable to their sector managers or to the community, and if the latter what it actually meant to be ac-

¹⁵⁹ South African Police Service (2006) *Annual Report 2005/2006*. Pretoria: South African Police Service at 60.

¹⁶⁰ J Steinberg (2004) *Sector policing on the West Rand*. ISS Monograph Series no 110. Pretoria: Institute for Security Studies at 17.

¹⁶¹ See B Dixon ‘Globalising the Local: A Genealogy of sector Policing in South Africa’ *International Relations* (forthcoming) at 165.

¹⁶² See B Dixon ‘Globalising the Local: A Genealogy of sector Policing in South Africa’ *International Relations* (forthcoming) at 165.

countable to a community.

Finally, the 2003 study found that the only performance management tool was the use of crime statistics. If the number of arrests increased this meant that the community trusted the police and the police would be better able to identify crime problems. Thus sector managers were measured by response times, number of arrests and confiscations. Such measurement tools are indicators of crime combating and deterrence efficiency, and in part community trust levels, but they cannot be measurements for crime prevention. There needs to be far more sophisticated measurements to assess problem-solving skills and the ability to “craft situation-sensitive crime prevention plans”, which of necessity will mean an absence of arrests and confiscations.¹⁶⁷

In conclusion, it is submitted that much work needs to go into firming up and finalising the Draft National Instructions, and a great deal of training needs to be conducted. It is perhaps advisable that a national roll-out of this model of policing should be avoided at first, but should be implemented piecemeal by way of piloted stations where the police have been trained and resourced and the Community Police Forums are functioning vibrantly.

e. Partnerships with business groupings

Without seeking to diminish the value of the partnerships established between the state and big business, the Report makes clear that thus far the ideas and projects that have emerged from these liaisons have primarily focused on the vested interests of business. With Business Against Crime the initiatives have translated into a Vehicle Hijacking Project, a Retail Robberies Initiative and a Cash Risk Management Initiative.¹⁶⁸

4.2 The Municipal Police Services

All five of the Municipal Police Services have a range of patrol units, from foot patrols, to motorised patrols and even horse patrols. Visible policing, tourist protection and traffic control thus form a large part of their operational functions. In addition, all five Services also have a crime prevention unit – some labeled as ‘social crime prevention unit’. A 2002 study by Newham et al¹⁶⁹ shows that the main operational output of these five bodies can be divided into three categories: traffic control, by-law enforcement and crime prevention. A breakdown of the time spent on these three categories of operational functions, showed that Durban and Ekurhuleni spent

¹⁶³ J Steinberg (2004) *Sector policing on the West Rand*. ISS Monograph Series no 110. Pretoria: Institute for Security Studies at 3.

¹⁶⁴ Ibid at 23.

¹⁶⁵ T Masuku (2003) *Enhancing Sector Policing in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

¹⁶⁶ Ibid at 21-22.

¹⁶⁷ Ibid at 27.

about 60% of their time on crime prevention, whereas Cape Town, Pretoria and Johannesburg Metro Police Services spent most (60%, 43% and 77% respectively) on traffic control. By-law enforcement got very little attention, in the main because there are other local government departments that enforce by-laws such as fire, health and planning. Metro Police Services thus primarily focus on by-laws regulating illegal dumping, hawking and land invasion. That the enforcement of traffic regulations comprises such a large percentage of certain Metro Policing operations can be put down to the fact that most metro police officers were formerly traffic officers. This fact impacts on the skills available to conduct other crime prevention work. Newham's study finds that the most prominent activities to achieve the objectives of preventing and reducing crime for these Metro Police Services are visible policing, search and seizure roadblocks and increasing the number of arrests. Activities that these metro police agencies regard as crime prevention – and some label them as 'social crime prevention' – tend to be educational campaigns and information dissemination.

In conclusion, Newham points out that

Metro Police agencies that take cognizance of the available international research findings on policing methods may develop crime prevention approaches that prove more successful. Sherman (1998) highlights how the following policing activities can yield positive results in reducing certain types of crime:

- When the police strategy is very focused, rather than general;
- Patrols that are directed at particular crime hot-spots;
- Proactive arrests that are aimed at serious repeat offenders or at high-risk geographical areas;
- Proactive drunk driving arrests;
- Street policing and interaction with the public that is conducted in a polite manner to build police legitimacy amongst the public.

V CHALLENGES

South Africa is a developing country with a high crime rate and high levels of fear of crime. A sober realisation is that the role of police in crime prevention in this country remains limited. Police should not be expected to do much more than visible policing and experimenting – over decades if necessary as other more resourced countries have done – with various models of community policing at smaller scale. Communities will have to play their part: resourced com-

¹⁶⁸ South African Police Service (2006) *Annual Report 2005/2006*. Pretoria: South African Police Service at 62.

¹⁶⁹ G Newham et al (2002) *Metropolitan Police Service in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

munities will need to take responsibility for their safety through the private security industry and neighbourhood watches; business will have to provide the expertise and resources to combat sophisticated transnational crimes; under-resourced communities will have to provide time, information and local knowledge to a police service that they can trust. But most importantly, South Africa has to move away from the notion that crime prevention rests with the police alone and to view it as a 'social health' problem. It is imperative that the executive concerned with social and economic issues come up with the next national crime prevention strategy.

In turn, the police agencies of South Africa need to stamp out corruption within their ranks. They will need to build relationships with the communities they serve to engender trust and co-operation and they will need to be highly visible in their communities, both as a deterrent to crime but as a service that vigorously responds – even if reactively only at first – to crime and grime. In short, they should be encouraged to do what they do best better, whilst experimenting on small scales and under optimum conditions with various models of community policing. These should only be replicated once thoroughly evaluated for their preventive impact.

CASE STUDY: TANZANIA

I CONTEXT

1 Political context of the country¹⁷⁰

Between 1886 and 1919, the mainland of Tanzania – then known as Tanganyika – was a German colony *de facto* controlled by the German East Africa Trading Company. During this period the army and paramilitary were used to maintain law and order to protect the colonial administration. The existing network of district and village authorities was left to police the indigenous population.

Global events post World War I saw the transfer of the control of Tanganyika to Britain. By this stage, the island of Zanzibar and adjacent smaller islands were already under British rule.

Tanganyika became an independent republic in 1962. In 1967, in the Arusha Declaration, President Julius K. Nyerere stated the government's intention to introduce a form of African socialism, with nationalisation of key enterprises and encouragement of the collectivisation of agriculture (the policy of *ujamaa*). In mid-1963 Zanzibar joined up with the mainland to become the Tanzania of today, but by joint agreement retained its own separate ruling party and government structure. A one-party system was introduced with Nyerere's Tanganyikan African National Union becoming the sole legal political party, and in 1975 the Constitution was amended to incorporate this state of affairs. This was consolidated in 1977 by a merger of the mainland ruling party, TANU, with the Afro-Shirazi Party that governed Zanzibar. The merged parties, The Chama Cha Mapinduzi (CCM) Party has ruled Tanzania since then.

Declaring that "I have failed" - particularly with regard to his socialist economic policies - Nyerere resigned in 1985 as President. His successors have largely jettisoned Tanzania's socialist policies and opened the economy to markets, privatised the bulk of state enterprises and in general bowed to Western pressures to liberalise both the economy and polity. Nyerere remains however a revered figure, the accepted "Father of the nation".

In 1992 the government agreed to consider instituting multi-party politics. It instituted the Nyalali Commission to look into the establishment of a multi-party democracy, and to provide recommendations for reform. The Constitution was amended in mid-1992 to allow for opposition parties, and four general elections have taken place since that time, each of which returned the former TANU to power on the mainland.

¹⁷⁰ See Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania*. Dar es Salaam: Commonwealth Human Rights Initiative at 2-6.

2 Crime Context

Official crime statistics are not open to public scrutiny and their nature or reliability is unknown. The crime context of Tanzania can partially be surmised from two victim surveys conducted in Dar es Salaam in March 2002¹⁷¹. Since crime figures in rural environments are generally lower than in densely populated urban environments, picture sketched by the victim surveys could amount to a 'worst case' context *for that year*. Seven years later, and the context could have improved or deteriorated. However, anecdotal evidence suggests that crime in Dar es Salaam has risen.

The two surveys were conducted under the auspices of the UN-HABITAT Safer Cities Programme. The first survey, aimed, amongst other things, to arrive at an understanding of crime levels in Dar es Salaam, premised on the understanding that not even the best official crime statistics are without a 'dark figure'. The second study consisted of in-depth interviews with a sample of women who, gleaned from the data of the first study, had experienced some form of abuse. The aim of this study was to arrive at an idea of the levels of violence against women in Dar es Salaam.

The city victim survey brought to light the following:¹⁷²

- 43% of the sample had been victims of household burglary in the past 5 years;
- Theft was the next most common crime – 32% of respondents had been victims of this crime;
- 20% of respondents, mostly in the peri-urban areas of the city, had been victims of crop- and stock theft;
- 19% of respondents had experienced theft of motor vehicle parts, but few of motor vehicle theft itself;
- 16% of respondents had been victims of assault;
- 14% said they had been robbed in the past five years; and
- 1% of respondents had a household member who had been murdered in the past 5 years.

These figures indicate that property crime was more prevalent than violent crime.

The violence against women survey cast further light on the 16% who had been victims of assault.¹⁷³

- 71% of the respondents had been physically abused, most incidents occurring in the

¹⁷¹ See R Robertshaw, A Louw and A Mtani (2007) *Crime in Dar es Salaam* available at <http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=15&catid=237> (accessed on 17 October 2007).

¹⁷² Ibid at 13.

¹⁷³ Ibid at 19-20.

home (86%);

- 33% of these respondents said that the abuse happened countless times;
- In 66% of the cases the perpetrator was a partner or spouse;
- 45% of respondents had been sexually abused, rape occurring in 40% of these cases;
- 21% of these respondents said that this form of abuse (sexual abuse) happened to them countless times;
- In 54% of the cases of the respondents who indicated that they had been sexually abused, the abuser was *not* a partner or spouse.

Although the Safer Cities Victim Survey did look at levels of reporting and confidence in the police, the data only pertains to Dar es Salaam. For a more national picture, the data obtained by the 2003 Afrobarometer survey¹⁷⁴ will be used to assess these levels.

The general attitude to crime levels in the country appear to mostly positive. When asked whether safety from crime was better or worse than a few years ago, 37% of respondents said that it was “Better” and 19% said that it was “Much Better”. Only 13% - mostly urban respondents – said that it was “Worse”.¹⁷⁵ Asked how well or badly government was handling the reduction of crime, respondents, once again, were positive: 48% said that the government was handling this “Fairly well” and 22% chose “Very well”.¹⁷⁶ Staying on a positive note, when asked to what extent the respondent trusted the police, 62% indicated “A lot”; 23% “Somewhat”, and only 8% chose the category “Just a little”.¹⁷⁷

Conversely, 37% of respondents indicated that it was “Difficult” to obtain help from the police when needed, and 23% chose the category “Very difficult”. These were mostly rural respondents. 29% of respondents – mostly urban respondents - said that it was “Easy” to obtain help from the police.¹⁷⁸

These seemingly contradictory indicators might be explained by the fact that for most Tanzanians crime is not regarded as a high priority for government: only 3% said that it was the most important problem facing the country that government should address. Water (16%), roads and infrastructure (12%), health (10%) and poverty (9%) were seen as far more urgent than crime. Furthermore, 20% of respondents, when asked how many police were involved in corruption, chose the category “Don’t know”. These respondents were mostly rural dwellers. Exactly the same percentage – 20% - indicated that “Most of them” (police) were involved in corruption.¹⁸⁰

A possible conclusion, then, is that Tanzanians, particularly rural dwellers, have very little con-

¹⁷⁴ Afrobarometer (2005) *Round 3: Summary of Results of Survey in Tanzania* available at www.afrobarometer.org/Summary%20of%20Results/Round%203/tan-R3SOR-19jan07-final.pdf (accessed on 15 October 2007).

¹⁷⁵ Ibid at 27.

¹⁷⁶ Ibid at 40.

¹⁷⁷ Ibid at 29.

¹⁷⁸ Ibid at 45.

¹⁷⁹ Ibid at 36-37.

¹⁸⁰ Ibid at 32.

tact with the police, the service either not being needed much, or difficult to obtain, and hence if a service is needed people turn to other mechanisms. Crime and insecurity is also not uppermost on their list of concerns, and thus the general outlook regarding crime and the provision of security is mostly positive. In the urban environment, this optimism is more tempered. The service is more easily accessible; when encountered, corruption is more noticeable, but still most urban dwellers felt that government was doing a fairly good job of it and that crime was coming down. If this is an accurate reflection of the crime context, then the Tanzanian government should seize the moment to evaluate successes and shortcomings, to build on the former and to remedy the latter.

However, A US State Department Report on Human Rights in Tanzania for 2006 stated that in general,

The police force remained underfunded and inefficient. The use of excessive force, police corruption, and impunity were serious problems. Citizens often complained that police were slow to investigate crimes and prosecute criminals. Although not lawyers, police acted as public prosecutors in the primary courts. Many judicial experts criticized this arrangement, which allegedly allowed police to manipulate evidence in criminal cases and at times resulted in cases being thrown out of court. According to NGO reports, there were instances in which the police lost evidence, and suspects with sufficient means successfully avoided prosecution by bribing police officers. Police also used the threat of arbitrary arrest to extort money. Communities perceived a general lack of protection amid an increase in crimes committed by armed persons. Lack of trust in the police force and in the court system contributed to incidents of mob justice during the year. Internal mechanisms within the police hierarchy were available to investigate violations committed by police, but, despite improvements, continuing police misbehavior suggested that they were not used effectively.

II POLICE AGENCIES

1 Legal framework and policy documents, with specific emphasis on crime prevention

Tanzania's Constitution is largely silent with regard to the police.

...

Article 27(1) places an obligation on all able-bodied Tanzanians to prevent crime and maintain peace and security. Article 146(2)(b) establishes a Local Government Authority to ensure the enforcement of law and public safety of the people, while Article 146(1) requires the "transfer of authority to the people".¹⁸¹

Policing in Tanzania is somewhat pluralistic, with the National Police the leading law enforce-

¹⁸¹ See Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania*. Dar es Salaam: Commonwealth Human Rights Initiative at 7.

ment body. The People's Militia and the so-called *sungusungu* are responsible to local governments not the Police, and enjoy both state and constitutional sanction. The following law enforcement bodies can be noted:

- The Tanzanian Police Force;
- The Auxiliary Police;
- People's Militia; and
- Ward Tribunals.

1.1 *The Tanzanian Police Force*

The Police Force and Auxiliary Services Act of 2002 governs the operation of the Tanzanian Police Force. The Act must be read with the Police Force Service Regulations of 1995 and the General Orders.

Crime prevention is specified in the 2002 Act as one of the functions of the police force. Moreover, the General Orders make explicit the importance of visible policing. It stipulates that police patrols should be carried out regularly, that the patrolling officer should sign in at different stations *en route*, and sets out the required discipline and behaviour of the patrolling officers.¹⁸²

1.2 *The Auxiliary Police*

The Auxiliary Police Amendment Act No 19 of 1969 legalized the establishment of Auxiliary Police. However, this is not a national body with a nation-wide mandate, but units that are established on an *ad hoc* basis to maintain order and protect property *in a declared area*. It is the President who grants permission for the establishment of an Auxiliary Police Unit in a particular and declared area.

The rationale for the establishment of Auxiliary Police Units appears to be that they take pressure off the Tanzanian Police Force, cost less to recruit and maintain, have a detailed knowledge of a particular area, and are more representative of and responsive to the community in which they operate.

It is unclear whether the mandate for each Auxiliary Police Unit is identical, and indeed what this is. What is known is that the Dar es Salaam Auxiliary Police Unit, established in 2001, was mandated, *inter alia*, to prevent crime primarily through visible policing in the city.¹⁸³

1.3 *The People's Militia*

¹⁸¹ Ibid at 8.

¹⁸² Ibid at 18.

People's Militia are state sanctioned groups of community members who exercise a policing function within their specific community. They are established by the People's Militia Law of 1973 (as amended in 1989). The 1989 Amendment Act defines them and states their role as

...an organized group ... for the protection of the people or the property of the United Republic...

The most widespread examples of People's Militias are the groups known as *sungusungu*.¹⁸⁴

1.4 Ward Tribunals

The Ward Tribunals Act of 1985 establishes these structures and places them under the authority of local government. The objective of these tribunals, as stipulated by the Act, is "to secure peace and harmony by mediation and alternative dispute resolution". In essence these are localized, state sanctioned quasi-judicial bodies that have the authority to determine disputes for a specified range of offences and anti-social behaviour.

2 Vision

As the sole national policing agency, only the Tanzanian Police Force has an officially stated vision:

Maintenance of peace and tranquility by reducing incidences of crime and fear of crime.¹⁸⁵

III ORGANISATIONAL STRUCTURE OF POLICE

1 Size

A desk-based search did not yield any official information on the number of police officials in Tanzania. Data on the ratio of personnel to population (see below) suggest a figure in the region of 24,000.

2 Ratio

¹⁸⁴ Ibid at 20-21.

¹⁸⁵ Ibid at 11.

In April 2003, when the population stood at 34 million, the police to population ratio was 1: 1 400. Although the ratio had increased from that of 1999, it is still lower than international ratio standards.¹⁸⁶

3 Organisational structure

3.1 The Tanzanian Police Force

The police are headed by an Inspector General, who reports to the President. Below the Inspector General are five Commissioners, 9 Deputy Commissioners, and then the ranks of Senior-Assistant Commissioner, Superintendents, Inspectors and Constables.¹⁸⁸

For policing purposes, Tanzania is divided into 28 regions.¹⁸⁹

In all, the Force consists of 17 units, most the standard type of departments (CID etc.). There is also an Anti-drug Unit, an Anti-Robbery Unit, a Stock Theft Prevention Unit, and an Anti-Terrorism Unit.¹⁹⁰

3.2 The Auxiliary Police

Although an Auxiliary Police Unit is established in terms of an order of the Commander in Chief of the Army, these units nonetheless fall under the general command and supervision of the Inspector General of the Police, ostensibly to avoid overlapping competencies with the Tanzanian Police Force. A list of the existing Units of the Auxiliary Police suggests that, in the main, the units are deployed to maintain law and order and to protect business/parastatal properties, and other sensitive state properties. Examples are, the units of:

- University of Dar es Salaam
- Muhimbili National Hospital
- Tanzania Harbours Authority
- Tanzania National Parks
- Tanzania National Petroleum
- Mtera Dam
- Kilombero Sugar Company
- Williamson Diamonds Ltd., Shinyanga

¹⁸⁶Ibid at 12.

¹⁸⁷Ibid at 22.

¹⁸⁸Ibid at 11.

¹⁸⁹Ibid.

¹⁹⁰Ibid at 12.

-
- Bank of Tanzania

An exception is the Dar es Salaam City Council and Municipal Councils of Kinondoni, Temeke and Ilala, which was established to assist the Tanzanian Police Force across the entire geographic area that make up these areas of local government. They are akin to a city police force, except that their chain of command structure is not clear.¹⁹¹

3.3 *People's Militia*

These groupings, although sanctioned by law, are informally structured, and fall largely under the ambit of local governments. It would appear that there have been calls on government to enact regulations and orders to supplement the People's Militia Laws (Amendment) Act of 1989.¹⁹²

3.4 *Ward Tribunals*

Members of the Ward Tribunal are *elected* by a Ward Committee. Although they are accountable, *administratively*, to the relevant local authority,¹⁹³ it is to the formal court system that aggrieved people must turn to 'appeal' a decision of a Ward Tribunal.¹⁹⁴

4 **Crime prevention mandate of the police / various police**

4.1 *The Tanzanian Police Force*

Crime prevention is stipulated as one of the functions of the police by The Police Force and Auxiliary Services Act of 2002.

4.2 *The Dar es Salaam City Auxiliary Police Unit*

This Auxiliary Police Unit, initially intended to be a city police force for Dar es Salaam before the metropole split up into four municipalities, is specifically mandated to enforce municipal by-

¹⁹¹ Ibid at 18, where it is stated that the Auxiliary Police Units report to the national police. But see J Klipin (2003) *Safer Cities Dar es Salaam Project: City Auxiliary Police Evaluation Report*. Dar es Salaam: Safer Cities Project, in which it would appear that the Unit reports to the four municipalities of the former Dar es Salaam metropole..

¹⁹² Anon. *Crime and Policing Issues in Dar es Salaam, Tanzania, focusing on community neighbourhood watch groups – 'sungusungu'*. Presentation at the 1st sub-Saharan Executive Policing Conference of the International Association of Chiefs of Police, Durban, 27-30 August 2000 and available at http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1825_12883_sungusungu.pdf (accessed on 18 October 2007) at vi.

¹⁹³ Ward committees are established in terms of the Local Government (Urban Authorities) Act of 1982; ibid at 14.

¹⁹⁴ See Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania*. Dar es Salaam: Commonwealth Human Rights Initiative at 22.

laws, guard municipal property, act in co-operation with the national police force as law enforcers, and provide crime prevention, primarily through visible policing and targeted patrols.¹⁹⁵ The latter and by-law enforcement is usually given a preventive slant via the now famous 1982 'broken windows' theory of Wilson and Kelling and the equally famous, but abused, 'zero-tolerance' approach that emanated from New York in 1996.

4.3 *People's Militia*

Self-policing schemes, such as the *sungusungu*, provide informal social control through improved community surveillance. They have a preventive role where the state has a severe shortage of law enforcement personnel. This is not to say that such preventive mechanisms are not fraught with problems, particularly regarding accountability, due process and other human rights.

In Dar es Salaam, when the UN-HABITAT Safer Cities Project was introduced in 1996, existing *sungusungu* groups were favourably viewed by the community and the municipal authorities, and drawn into the Safer Cities partnership. It would appear that they patrol without the police, but are able to call for police back-up by mobile phone.¹⁹⁶

4.4 *Ward Tribunals*

As a dispute resolution mechanism at community level, Ward Tribunals could be said to have a preventive function in that communities may be deterred from committing such offences or incivilities in the sure knowledge that such behaviour will be reported to and dealt with by a highly localised and informal tribunal.¹⁹⁷

IV COMMUNITY POLICING

There is as yet no formal community policing programme in Tanzania. Plans are afoot to establish a policy on community policing. However, the concept seems to be misunderstood, the popular understanding being yet another alternative community police force (such as the Auxiliary Police).¹⁹⁸

Phase 2 of the Dar es Salaam Safer Cities Project aims to, *inter alia*, strengthen law enforce-

¹⁹⁵ Ibid at 18 and J Klipin (2003) *Safer Cities Dar es Salaam Project: City Auxiliary Police Evaluation Report*. Dar es Salaam: Safer Cities Project at 7-8.

¹⁹⁶ See J Assiagio *Promoting Urban crime Prevention Strategies in Africa* available at www.unhabitat.org/programmes/safercities/publications.asp (accessed on 3 October 2007); as well as (on behalf of the Ilala Municipal Council) J Lubuva (2004) 'Community Approach to Security, Social Inclusion and Development in Tanzania', paper presented at the *Dialogue on Promoting Coexistence and Security in the Information Society* Barcelona, 9-11 September.

¹⁹⁷ See Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania*. Dar es Salaam: Commonwealth Human Rights Initiative at 21.

¹⁹⁸ Ibid at 44.

ment by fostering community policing and problem-oriented policing.¹⁹⁹ A 2003 evaluation of the Dar es Salaam City Auxiliary Police states that one of the development objectives of the programme was a city police that would conduct community policing duties so as to improve relations with the community. The evaluation, however, found that this objective had not been met for the following reasons:

- No clear chain of command across the four discreet municipalities that this one police unit services;
- Too few police officials spread across four municipalities, none of which have a good understanding of the existence and role of this city police unit;
- No strategic focus or plan to guide the operations of this city police;
- Severe resource shortages;
- City police conduct joint operations with the national police force and with the various People's Militia, which counteracts attempts to forge good relationships with the community.²⁰⁰

Although there have been some successes, notably at the Ubungu Bus Terminal Centre, and with the enforcement of hawking by-laws, the latter has been marred by reports of human rights abuses and claims of policing to placate the vested interests of formal business.²⁰¹

V CRIME PREVENTION IN CURRENT POLICE REFORM PROGRAMMES

Sector-wide reforms have only recently included the police. The *2004 Medium-term Strategy* of the Legal Sector Reform Programme of the Ministry of Justice and Constitutional Affairs has included a number of targets and outcomes that will affect the police, but none deal directly with their crime prevention mandate. At this stage the reform strategies are still directed at issues such as a review of the police academy training curriculum, upgrading police facilities and a transport scheme for police officers.²⁰²

VI CHALLENGES

¹⁹⁹ See <http://www.unhabitat.org/print.asp?cid=683&catid=2377&typeid=13> (accessed on 4 October 2007).

²⁰⁰ J Klipin (2003) *Safer Cities Dar es Salaam Project: City Auxiliary Police Evaluation Report*. Dar es Salaam: Safer Cities Project at 11-12.

²⁰¹ Ibid at 11, 16-17.

²⁰² See Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania*. Dar es Salaam: Commonwealth Human Rights Initiative at 43-44.

With the liberalisation of the economy and the end of one-party rule, Tanzanian society appears in a state of flux alien to its previous largely rural character. Dar es Salaam has undergone great population expansion, and crime in the city is reputedly a much more serious issue than in earlier years with the influx of rural dwellers. Public confidence in the police as a whole appears to have risen in recent years, but a majority still manifest considerable distrust of the institution, particularly as regards corruption and the arbitrary use of police powers.

The plural nature of policing, the under-resourced condition of the national police, and an over-extended judicial system still remain serious problems. Under the circumstances, the effective introduction of community policing models (at least of a state-centred kind) appears rather unlikely. Efforts to entrench community policing initiatives could do well to consider the extent to which the socialist-inspired vision of, and practical arrangements associated with 'people's policing' (a remnant of Tanzania's political past) may provide innovative clues for partnerships between government and the people under altogether different economic and political conditions. As in other countries considered in this report, major challenge to the modernisation of policing in Tanzania concerns the collection and public distribution of crime statistics.

Crime prevention may at present rest largely in the hands of informal mechanisms in the rural communities that comprise the bulk of the population. That in turn has its positive side, but the reverse side is the relatively frequent resort to self-help justice in rural areas. Economic growth has been strong in recent years, and together with reduction in the national debt due to the HIPC scheme, Tanzania in coming years may begin to be able to put more resources into its criminal justice system. For the moment, crime prevention remains somewhat of a step-child in official activities.

CASE STUDY: UGANDA

I CONTEXT

1 Political context of the country²⁰³

Uganda gained independence from Britain in 1962. The 1962 elections resulted in a coalition government under Milton Obote. In September 1966 Obote promulgated a republican Constitution, with himself as Executive President.

In 1971, whilst Obote was out of the country, Idi Amin, who was then at the head of the army as well as the Military Police Force, staged a coup and installed himself as President. In the eight years of the repressive Amin regime, the entire Asian population of the country was expelled, the economy went into free fall, and it is estimated that 300 000 citizens were killed by the security forces of the government. Amin's reign was brought to an end when the Ugandan National Liberation Army invaded Kampala on 10 April 1979, sending Amin into exile and reinstating Milton Obote.

Obote's second administration, however, was no better than the military dictatorship of Idi Amin. Extra judicial killings continued, estimated at about 500 000 between 1981 and 1985. It was during this period that Yoweri Museveni established the National Resistance Army. In July of 1985 a military coup under Tito Okello ousted Obote, but fell six months later to the National Resistance Army. Museveni became President of Uganda.

The distinctive feature of the Museveni government was a rejection of multi-party democracy. Museveni's 'no party' Movement survived until the 2005 referendum that indicated a vote in favour of multi-party democracy. The 2006 multi-party democratic elections, although challenged in the Ugandan Supreme Court by an opposition party, was nonetheless won by Museveni's National Resistance Movement.

2 Crime context

In 2006 the Ugandan population numbered 28 million, with an estimated population growth rate of 3.4%. Police statistics reveal that the crime rate per 100 000 of the population has climbed steadily since 2002, with a substantial increase in 2005 and 2006. In 2002 the ratio was 304; in 2003 it was 379; 491 in 2004; 661 in 2005; and 798 in 2006.

²⁰³Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Uganda*. Kampala: Commonwealth Human Rights Initiative.

In 2006 the districts that had the highest number of reported cases were Katwe (17 523), Jinja (19 185), CPS Kampala (9 633), Mukono (7 459) and Mbale (5 685). These are in the main the urban districts of the country, clustered around the capital of Kampala and Lake Victoria and the border with Kenya.

Theft and Common Assault by far make up the bulk of reported cases: Theft being 27.5 % of the reported cases and Common Assault making up 17% of the reported cases. Aggravated Assaults make up only 2.6% of the total and Robbery only 2.8% of the total number of reported cases. Regarding crimes against women, the crime of Defilement makes up 6.9% of the number of reported cases. Interestingly, there were nine reported cases of Treason in 2006, three for Terrorism and ten cases of Rioting and unlawful assembly.²⁰⁴

The 2005 Afrobarometer survey of national public attitudes on democracy shows that most people surveyed felt an increased sense of security compared to a few years prior to the survey, and that most felt that the government was handling the reduction of crime either "Fairly well" (55%) or "Very well" (20%).²⁰⁵ Most of the respondents felt that crime and security was not the most important problems facing the country that the government should address: Highest on the list of problems was poverty/destitution (21%), followed by water supply (10%), education (8%), civil war (8%) and health (7%).²⁰⁶

This notwithstanding, public attitudes regarding accessing help from the police were mixed: 17% (an almost even distribution between rural and urban respondents as well as male and female respondents) indicated that obtaining help from the police when needed was "Very difficult", 29% indicated that it was "Difficult". On the other hand 25% stated that it was "easy" and 23% stated that they "Never try". Of the latter category, 77% indicated that the question was "Not applicable". Most respondents that responded in this way were rural females.²⁰⁷

Also mixed were responses indicating levels of trust in the police: 23% trusted the police "A little bit"; 39% "A lot", and 27% trusted the police "A very great deal".²⁰⁸ On the other hand, 38% of respondents said that "Most" police were involved in corruption, and 29% said that "All" police were involved in corruption.²⁰⁹

²⁰⁴ Crime statistics obtained from the official website of the Uganda Police Force, www.ugapol.go.ug (accessed 3 October 2007).

²⁰⁵ Afrobarometer (2005) *Round 3: Summary of Results of Survey in Uganda* at 36 available online at http://www.afrobarometer.org/Summary%20of%20Results/Round%203/uga-R3SOR-15may06-final-revised_14jun06-6july06.pdf (accessed on 4 October 2007).

²⁰⁶ Ibid at 34.

²⁰⁷ Ibid at 40.

²⁰⁸ Ibid at 28.

²⁰⁹ Ibid at 30.

II POLICE AGENCIES

1 Policing legal framework and policy documents, with specific emphasis on crime prevention

1.1 *The Constitution*

The Uganda Police Force (UPF) is established under Article 211 of the Constitution of Uganda of 1995. Article 212 of the Constitution mandates the police to protect life and property, preserve law and order, prevent and detect crime and cooperate with civilian authority, other security organs and with the population generally.²¹⁰ Article 212 (2) empowers Parliament to make laws pertaining to the organisation, administration and functions of every police force in Uganda.

1.2 *The Police Act (as amended) 2005*

The Police Act of 2005 elaborates on the Constitutional mandate of the Ugandan Police by stipulating its functions. Section 4 of the Act mandates the police to:

- Protect the life, property, and other rights of the individual;
- Maintain security within Uganda
- Enforce the laws of Uganda;
- Ensure public safety and order;
- Prevent and detect crime in society;
- Perform the services of a military force when empowered to do so by the police authority; and
- Perform any other functions assigned to it under the Act.²¹¹

2 Mission

The Mission Statement of the Ugandan Police Force reads as follows:

To protect and secure life and property in a committed and professional manner in partnership with the public.²¹²

²¹⁰ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Uganda*. Kampala: Commonwealth Human Rights Initiative at 6.

²¹¹ Ibid.

²¹² www.jlos.go.ug (accessed on 4 October 2007).

3 Vision and Objectives

The Ugandan Police Force is currently undergoing reform as part of the Justice Law and Order Sector (J/LOS) reforms (see below). In line with these reforms the vision of the Ugandan Police is

To provide an enlightened and motivated Police Force that is efficient and accountable to the public.²¹³

4 Functions

Through the reforms underway under the Justice, Law and Order Sector programme, five core functions have been envisaged for the Ugandan Police, being:

- Crime Management;
- Public Order and Safety;
- Traffic Management;
- Community Assistance; and
- Intelligence.²¹⁴

III ORGANISATIONAL STRUCTURE OF POLICE

1 Size

In May 1991 the number of police stood at 20 000.²¹⁵ In 2007 that number had dropped to about 14 000. It is unclear whether this number includes the approximately 4 860 Special Police Constables who, in terms of section 64 of the Police Act of 2005, have been recruited from the Local Defence Units and placed under the command of the Inspector General of Police.²¹⁷

2 Ratio

According to the official website of the Uganda Police Force, Uganda has a population of about 25 million people, putting the ratio of police to population at 1: 1880.²¹⁸ Although the Force has

²¹³ www.jlos.go.ug (accessed on 4 October 2007).

²¹⁴ www.jlos.go.ug (accessed on 4 October 2007).

²¹⁵ D Das (ed) (2006) *World Police Encyclopedia*. New York: Routledge at 869-870

²¹⁶ www.ugapol.do.ug (accessed on 5 October 2007).

²¹⁷ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Uganda*. Kampala: Commonwealth Human Rights Initiative at 16; see also B Baker (2005) "Multi-choice policing in Uganda" *Policing and Society* 15(1) 19-41, at 28.

²¹⁸ www.ugapol.do.ug (accessed on 5 October 2007).

been recruiting around 500 new officers each year (865 in 2003 and with the intention to up this by 1 000 new recruits annually from 2004 onward), new recruits are barely able to keep pace with the attrition rate, and thus the ratio remains low by international standards.²¹⁹

3 Structure and Administration of the Ugandan Police Force

The Ugandan Police Force (UP) is in essence a militarised police force, with army appointees always having held the most senior police post. This is still the case, with Major General Kuihura being appointed as Inspector General of the Police in October 2005.²²⁰

The official website of the UP lists the following departments:

- Legal Department
- Traffic
- Communication
- Training and Planning
- Marine
- Mobile Police Patrol Unit (VIP guarding and escorting and Public Order Policing)
- Dog Section
- Fire Arms
- Child and Family Protection Unit
- Police Anti-Terrorism Unit
- Local Administration Police;
- And sundry departments such as the police band, stores, public relations and the sport department.²²¹

4 Crime Prevention mandate of the police

Section 4 of the Police Act of 2005 clearly places crime prevention within the remit of the Police Force. Although there appears to be no official crime prevention policy (or at least not in a policy document), the functions of two of the departments within the police have a bearing on crime prevention, and will thus be discussed in more detail.

²¹⁹ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Uganda*. Kampala: Commonwealth Human Rights Initiative at 19.

²²⁰ Ibid at 12.

²²¹ www.ugapol.do.ug (accessed on 5 October 2007). See also B Baker (2005) "Multi-choice policing in Uganda" *Policing and Society* 15(1) 19-41, at 27.

4.1 The Child and Family Protection Unit

In May 1998 this unit was established “to deal with violations of the rights of children and women”,²²² after selected members were trained by the United Nations Economic Mission for Africa and by UNICEF. The Unit is responsible for the investigation of cases relating to women and children (in conjunction with the Criminal Investigation Department), to counsel victims of abuse, and to create public awareness regarding the rights of women and children, in particular through school visits that are primarily aimed at raising the issue of child abuse.²²³

4.2 The Local Administration Police (LAP)

To be able to fully understand the role of the LAP requires some background knowledge of the devolution of power to the local level for the purposes of popular participation in community decision-making. Baker sketches this background information succinctly:

The process by which the Ugandan state has configured itself, following the National Resistance Movement (NRM) assumption of power following the civil war in 1986, has been crucial in determining the nature of justice in the country... Perhaps no single institution has been so influential on law and order as the local democratic structure of Local Councils (LCs). All adults automatically become members of their village council and directly elect a nine-person committee to administer the affairs of the village, and indirectly parish, sub-county and district levels above that.

...

The duties of the LCs at the local government levels...include: the mobilization of the local community in law and order matters; law enforcement through the LC funded Local Administrative Police (LAP); the gathering of criminal data; the service provision not only of courts, but of psychosocial care of the victims of crime; the establishment of bylaws that reflect local needs; and LC courts.

...

As a result, LCs have had a remarkable ordering effect on social life, and acted as the first line of protection against disorder and crime and the first point of call when it does occur.²²⁴

Particularly in rural areas, but not confined to them, the Local Council effect their mandate to provide for law and order *inter alia* through volunteer community patrols. These patrols operate by levying a monthly charge per household, and have ostensibly received training to be “crime preventers” from their local District Crime Prevention Panel (see below).²²⁵ Baker states that these structures “significantly support other policing structures, such as the Uganda Police, Crime Prevention Panels and Internal Security Organization (ISO).”²²⁶

²²² www.ugapol.do.ug (accessed on 5 October 2007).

²²³ www.ugapol.do.ug (accessed on 5 October 2007).

²²⁴ B Baker (2005) “Multi-choice policing in Uganda” *Policing and Society* 15(1) 19-41, at 22-23.

²²⁵ Ibid at 24.

²²⁶ Ibid at 26-27.

The Local Administration Police (LAP) was founded already shortly after Uganda gained independence through the Local Government Act of 1967. Their function is to assist local administration (LCs) to maintain law and order at local level, to enforce bylaws and to offer advice to LCs. Members of the LAP are recruited from the community that they serve, the intention being that they would understand local needs and problems and be able to respond far more quickly than the overstretched Ugandan Police. It is important thus to understand that, prior to 2005, the LAP was essentially an auxiliary police force with little police training, few resources, and accountable to the local authority rather than to the Ugandan Police Force.

In 2005, the Police Act (Amendment) Bill of 2000 was promulgated into law, which brought the LAP under the command and control of the Inspector General of Police, and which stipulates that LAP members receive full police training.²²⁷

IV COMMUNITY POLICING

Community policing, as a model of policing, was introduced in Uganda in the late 1980s, at first in the form of a pilot project in the Old Kampala Police Division. In essence, the pilot project was born out of community dissatisfaction with police performance in the face of increasing theft of electrical goods, which had assumed political overtones. In the pilot phase, community policing was aimed at improving police/public relations, providing the public with crime prevention tips, and a campaign to advocate the use of marking desirable goods. Community Police Officers (CLOs) were identified, provided with bicycles and sent out as beat officers. Essentially driven by the District Police Commander (DPC) of Kampala (and with the help of British police officers at the time in the country conducting training), the initiative fizzled out with the transfer of the DPC.

But, as elsewhere in the world, community policing had become the favoured model of policing, and it was revived in Uganda in 1993. Again, 60 force members were identified as CLOs and sent on a three-day training course. Although the training emphasized the need to prevent crime, as well as being a “readily available conduit of communication between the public and the police”,²²⁸ it would seem as if the latter was of greater significance for the UPF. By March 1997 220 police members had been trained as CLOs and dispatched throughout Uganda.

²²⁷ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Uganda*. Kampala: Commonwealth Human Rights Initiative at 15.

²²⁸ C Raleigh et al (1998) *Uganda Police Project Evaluation* London: Department for International Development (DFID) at 72.

In an evaluation of their assistance to the UPF as at end 1997, the UK Department for International Development (DFID) scrutinized too the application of community policing in Uganda. CLOs were primarily engaged in sensitising and instructing communities – particularly schools, local councils and NGOs – about the role of the police, basic human rights and due process rights, and initiating the establishment of neighbourhood watches and Crime Prevention Panels.²²⁹ In Kampala 200 taxi drivers were trained as “crime preventors”, the aim being to sensitize them to traffic matters. Media campaigns and property marking to avoid theft also fell under the aegis of community policing. Finally, CLOs sent monthly reports to the central police headquarters detailing meetings covered, problems encountered and assessments of the local situation, ostensibly to establish community needs. The DFID evaluation, however, notes that assessing community needs showed more concern for crime detection than consultation with community members to determine their needs and priorities.²³⁰ Despite this seemingly narrow interpretation and implementation of community policing, executive responsibility for community policing was allocated to the Department of Welfare and Community Affairs.²³¹

A 1997 impact study to assess the effectiveness of community policing described CLOs as the “soft link between police and the public”.²³² Positive outcomes ascribed to community policing was that CLOs had improved the relationship between police and public to a degree, resulting primarily in an increase of the UPFs crime intelligence capacity; motivated NGOs (particularly women’s organizations) to work on aspects of community safety, and decreased domestic violence. However, the study highlighted conceptualisation, design and implementation shortcomings; a lack of institutional framework and policy, resulting in *ad hoc* activities; poor selection criteria for the appointment of CLOs; a lack of objectives and impact indicators; limited community consultation; and limited training and training materials.²³⁴

This notwithstanding, the study found that community policing was now a popularly accepted concept, both by police and by the community, and that community policing was now recognized as a core activity of policing in Uganda.²³⁵

Into the new millennium not much seems to have changed. In October 2003, in a presentation

²²⁹ In 2005, Baker writes that the UPF plans to initiate Crime Prevention Panels (as a form of state approved policing) in every district. He describes Crime Prevention Panels as “local residents trained in crime prevention with a view, not only to empowering people about crime prevention and the requirements of the law, but to facilitating acceptance of responsibility for law and order in their locality. Two models of Crime Prevention Panels are emerging: one based on the community at large and one based on employment groups.” See B Baker (2005) “Multi-choice policing in Uganda” *Policing and Society* 15(1) 19-41, at 30.

²³⁰ C Raleigh et al (1998) *Uganda Police Project Evaluation* London: Department for International Development (DFID) at 76.

²³¹ *Ibid* at 73.

²³² S Tindifa and J Kiguli (1997) *Community Policing study report*. Nairobi: DFID at vi.

²³³ *Ibid*.

²³⁴ *Ibid*.

²³⁵ C Raleigh et al (1998) *Uganda Police Project Evaluation* London: Department for International Development (DFID) at 78.

to the International Police Executive Symposium at its 10th Annual Meeting, Commissioner Asan Kasingye – then Commissioner of Police for Community Police Affairs in the UPF – itemised the following problems still besetting community policing in Uganda:²³⁶

- Community policing has had little impact on the ground;
- Both public and police seem reluctant to embrace the policy of community policing;
- The crime rate has remained high and is growing; and
- The image of the police is still poor, particularly with regard to corruption.

He then goes on to list the following challenges for the implementation of community policing in his country:

- The concept of community policing has been misunderstood (a police-centred approach rather than a community-centred approach);
- The wrong options have been chosen in the design of community policing implementation;
- The Community Policing Programme needs to be managed;
- General police training in community policing is needed to combat a culture of resistance;
- Sustainable recruitment, training and deployment of CLOs; and
- Persistent mistrust between state roleplayers and volunteers in community policing programmes needs to be addressed; and
- Lack of political support for the programme.

He concludes as follows:

While community policing is a very important programme in *law enforcement* and restoration of order in society, its impact is slow.²³⁷

In 2005 the Community Affairs Department of the UPF issued a *Community Policing and Crime Prevention Training Manual*, in which community policing is defined as

a system of policing whereby the people act together with the police to prevent crime and disorder in communities.”²³⁸

²³⁶ A Kasinge (2003) *Implementing Community Policing: Uganda's experience*. Presentation at the 10th Annual Meeting of the International Police Executive Symposium, Kingdom of Bahrain, 11-16 October 2003, available at www.ugandapolice.go.ug/IMPLEMENTING%20COMMUNITY%20POLICING.pdf (accessed on 30 September 2007).

²³⁷ Ibid (emphasis added).

It would thus appear as if the current system of CLOs, as described above, is still in operation.

V CRIME PREVENTION IN CURRENT POLICE REFORM PROGRAMMES

A sector-wide reform process is currently underway in Uganda under the acronym J/LOS (the Justice Law and Order Sector).²³⁹ It is composed of the following government Ministries:

- Ministry of Justice and Constitutional Affairs
- Ministry of Internal Affairs
- The Judiciary
- The Uganda Prison Service
- The Uganda Police Force
- The Directorate of Public Prosecutions
- The Judicial Services Commission
- The Uganda Law Reform Commission
- Ministry of Gender Labor and Social Development - Probation Services
- Ministry of Local Government - Local Council Courts
-

The understanding of this sector is that it

ensures the security of all Ugandans and those residing therein *through prevention of crime and investigation* and prosecution of criminal activity. It also ensures adherence to the rule of law through enforcement, promotion of civic education and local community participation and feedback and establishment of mechanisms such as a police force, prison service, law reform commission and courts to carry out these tasks.²⁴⁰

The sector has identified reform of the criminal justice system as one of its two core areas for reform in the medium-term.

The Strategic Framework for the Criminal Justice Reform Programme was completed by October 2001. Under Strategic Objective 1B of the framework, being that of Strengthening the Administration of Justice, the identified Key Actions of the UPF in the medium term, *which are of relevance to crime prevention are*:

18.1.1 Design and implementation of a Core Policing Strategy to rationalise police functions and responsibilities;

...

18.1.3 Comprehensive review of the implications of and resource requirements for integrating the services of the Local Administration Police within the UPF regarding training needs and fiscal de-

²³⁸ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Uganda*. Kampala: Commonwealth Human Rights Initiative at 23.

²³⁹ www.jlos.go.ug (accessed on 4 October 2007).

²⁴⁰ Ibid (emphasis added).

centralisation in particular;

...
18.1.8 UPF Public Relations and Media Strategy (including role of community based policing);²⁴¹

However, as an initial step, four areas of efficiency savings were identified in the entire JLOS sector, the idea being that successful implementation of these four areas would generate funds that may be re-allocated within the sector. For the UPF, the area that would generate the greatest and most speedy saving was a project designed to reduce police expenditure on operations and maintenance of the police vehicle fleet.²⁴²

The net effect of these strategies and time-frames are that crime prevention and the role of police therein will not be receiving reform attention in the foreseeable future.

VI CHALLENGES

Not unlike that of most African states, the UPF is besieged by a legion of challenges. With the broadest of brush strokes the main challenges are as follows:

- The UPF are a militarised police that concerns itself foremost with the interests of the ruling party rather than with the general populace;²⁴³
- There no effective accountability mechanisms nor an accountability framework;²⁴⁴
- The UPF has a long record of perpetrating human rights abuses;²⁴⁵
- Legislation reforms have only recently begun with the 2005 amendment of the Police Act, but these amendments have not altered the character of policing in line with modern democracies;²⁴⁶
- The UPF is perceived to be corrupt;²⁴⁷
- The ratio of police to population is still low by international standards (see above), the UPF lacks resources, has outmoded communication systems and its mobility is poor;²⁴⁸
- The police budget is declining;²⁴⁹ and
- Reform programmes will take many years to come to fruition. In the interim it appears

²⁴¹ Justice Law and Order Sector Reform Programme (2001) *Strategic Plan, Part II, Criminal Justice Reform Programme*. Nairobi: Ministry for Justice and Constitutional Development at 25-26.

²⁴² www.jlos.go.ug (accessed on 4 October 2007).

²⁴³ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Uganda*. Kampala: Commonwealth Human Rights Initiative at ch 4 and 5.

²⁴⁴ Ibid at ch 8 and 9.

²⁴⁵ Ibid at ch 3.

²⁴⁶ Ibid at ch 2.

²⁴⁷ Ibid at 9; see also Afrobarometer *Round 3: Summary of Results of Survey in Uganda 2005* at 30.

²⁴⁸ Commonwealth Human Rights Initiative (2006) *The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Uganda*. Kampala: Commonwealth Human Rights Initiative at 19.

to be 'business as usual'.²⁵⁰

In the light of these challenges, fostering the role of the UPF in furtherance of crime prevention seems to be pure fantasy. And yet. If that role, at minimum, amounts to visible policing, community policing and the creation of and participation in partnerships with civil society and with the community (and ideally with other government agencies as well), then the UPF has made a start – albeit a false start - in this direction already.

For Uganda, responsabilising citizens for their own safety is not a neo-liberal governance response, but rather the result of a weak state. Indeed, Ugandans have experienced many decades of what Baker calls 'multiple-choice policing'. Baker summarizes as follows:

In Uganda, as a result of the inevitable gaps in provision by the Uganda Police, other policing agencies have arisen, offering localized protection with different levels of legality, effectiveness, availability, methods and services. Each enforces their own code of conduct and standards. As a consequence of these geographically overlapping policing agencies, Ugandans experience different spheres of policing authorizers and providers or may be in a position to choose as to which body they look to for protection and/or response to crime and disorder. They are rarely users of either private or public policing, as if these were mutually exclusive categories."²⁵¹

It is, perhaps, within this history of multiple-choice policing that the possibilities for sound crime prevention strategies may lie. It is perhaps precisely because the UPF is and will remain under-sized and under resourced that it has and will be forced into partnerships for the purposes of crime prevention.

What is needed, at the very minimum, is:

- A sounder understanding of the concept, modes of application and limitations of community policing throughout the UPF;
- True community consultation to enable communities to assist in establishing their needs and priorities (this presupposes good community-police relations and trust and low levels of corruption);
- An understanding by the UPF of their role as but one partner in crime prevention partnerships that should include many stakeholders;
- Political support, particularly at local government level, of crime prevention strategies;
- The establishment of a framework that regulates, co-ordinates and integrates the many current policing providers that operate within the rule of law, and strong disapproval of those who do not;
- Where possible, strong support for those communities and civil society groupings that participate actively in crime prevention initiatives to ensure that those communities who attempt to 'tip the scale' toward safer communities are in fact not left to swim against

²⁴⁹Ibid.

²⁵⁰Ibid at 23.

²⁵¹B Baker (2005) "Multi-choice policing in Uganda" *Policing and Society* 15(1) 19-41, at 36.

the tide.

C CONCLUDING COMMENTS

1 Social Context: Crime, Conflict, Democracy, Underdevelopment and Insecurity

The five countries studied in this Report display many fundamental similarities regarding the state of policing, but as equally many differences. The temptation is to focus on the similarities in search of generalisations; the real challenge is to engage with the differences in order to come up with findings at the relevant level of analysis. This is a formidable task in reaction to which these concluding remarks can only point the way. An obvious point of departure regarding different conditions relates to the incidence of serious crime and the resulting state of public order. One conclusion in this regard is clear: the most 'developed' country, South Africa, has the highest serious crime rate, Tanzania, the least 'developed' according to available social indicators, has the lowest. In between, the rank order with regard to the problem of serious crime appears to be Nigeria, Kenya, and Uganda. This finding leads to related points: the lower the police-population ratio, the higher the crime rate; the higher the level of urbanisation, the higher the crime rate, and so on. 'Development' in this regard appears more of a curse than a blessing. Of course, such a finding would be over-simplistic, but it underlines the variable circumstances to be encountered and the different conclusions to be reached depending on which African country is the object of study. In this regard, it might be countered that none of the countries under study is anything like 'fully' developed, and that the process of development itself may be an underlying cause of social dislocation and the rise of crime. This in turn is hardly an original conclusion and is of little help in coming to terms with appropriate policy and practical steps towards successful crime prevention in any specific case. But certainly the idea that 'development' as such is a panacea in resolving problems of crime can hardly be sustained – the opposite rather.

One reflection drawn from the meagre data sources and anecdotal evidence for four out of the five case studies is that as African economies have grown in the recent past, capital cities and other major urban conglomerations have become increasingly crime-prone. This fact also holds true in the least crime-ridden of the societies considered here, Tanzania. Four out of the five states have officially adopted or returned to 'multi-party democracy', but bitter conflicts over the division of national assets decided by the power incumbents remain. Four out of the five case studies can justly be called 'plural states' in terms of ethnic and 'racial' composition (Tanzania with no one major ethnic group as dominant and a prevailing lingua franca in Swahili is perhaps an exception, although the position of Zanzibar within the Tanzanian Union is contested). Poverty and destitution side by side with pockets of affluence give rise to acute relative deprivation, especially in South Africa but increasingly in the other states too. The challenges of economic (under)development, the rise in crime and citizen perceptions of personal insecurity make the position of the state police both critical to social order and fraught with tension. The difficulties

confronting the police agency notwithstanding, government's failure to supply a modicum of law and order has political consequences for the prospects of democracy itself. As Fernandez and Kuenzi state: '(P)erceptions of safety and government performance in the area of crime reduction are integrally linked to the success of the consolidation of democracy'.²⁵²

2 The Institutional Features of Policing in sub-Saharan Africa

It is a commonplace in the literature that from an international perspective the police in sub-Saharan Africa are under-resourced, under-trained, susceptible to corruption, and held in low public esteem. But again there are substantial inter-country variations with regard to our case studies. Despite shortcomings, the South African Police Services enjoys considerable resources of an advanced kind, training has improved, and since the transition to democracy the SAPS has gained a much wider public legitimacy. The same would not appear to be the case with regard to the police in Nigeria, despite the new democratic order. Again, there are considerable sub-cultural similarities, with continued paramilitary institutional habits and the accompanying abuse of police power, widespread corruption, repressive crime control, and the politics (in many instances) which comes with being the President's men.²⁵³ Superimposed on this reality is the fluff of reform talk: the desire of accountable and effective policing. Some progress has been forthcoming. The desirability of 'democratic policing' is professed in many quarters. As the country reports reflect, more concerted engagements with the objectives of reform and the strategies are being pursued at both national and regional level. Here national human rights constituencies and regional policy communities play an important part. On all counts the reform of the SAPS appears to have gone furthest, and civil society has the most vigorous influence, but the crime problem itself remains intractable.

3 On Community Policing

Much of the debate around crime prevention (or reduction, as the current vocabulary would have it) as opposed to 'mere' crime control revolves around the introduction of some form of community policing. All five countries considered here have engaged to various extents with this approach to policing, but in none can it said to have shown marked success. Even South Africa with its early constitutional entrenchment of Community Police Forums and an independent complaints directorate for citizen resort has backtracked from its position in this regard over the past eight or more years. The same is the case with regard to the 1996 National Crime Prevention Strategy, an ambitious multi-departmental commitment to tackling the social roots of chronic crime in South Africa.

On community policing as a solution to society's crime ills, Antony Altbeker²⁵⁴ has very recently

²⁵² Afrobarometer (2006) Crime and Support for Democracy: Revisiting Modernization Theory. Working Paper No. 64 (Report compiled by K.E. Fernandez & M Kuenzi).

²⁵³ A Hills (2007) 'Police commissioners, presidents and the governance or security' *Journal of Modern African Studies*, 45(3).

made the following incisive comments with regard to the South African case:

Along with all these [reforms], a new model of policing was being aggressively pursued. Based on faddish notions of community policing and crime prevention drawn from the pages of international criminology journals, it was premised on a conviction that traditional police methods for tackling crime were ineffective. It was argued that the existing approach – contemptuously called the 'professional model of policing' – resulted in policing that was too remote, too isolated from the community to deal with the social problems that gave rise to crime. Instead, the police were to embed themselves in communities and become the fulcrum about which social transformation would turn... For the 'blokes on ground level', as one senior cop took to calling them, the lunatics were running the asylum: everything that came out of the policy process smacked of an unarticulated contempt for law enforcement and, by extension, for law enforcers.

It could be argued that South Africa's embrace of crime prevention and the concept of community policing was the right step in theory, but that the implementation was poor. A counter-objection would be that official notions of crime prevention as in South Africa of the idealistic 1990s often suffered from an overly simple logic, and that it works best when integrated with, rather than substituted for, effective law enforcement. Over the past decade some lessons have been learnt. More sober and modest assessments of the police role in crime and criminality now affirm the value of *bandit-catching* in its own right. Crime prevention as a national strategy has been relegated from its central position, but has not been discarded. That observation leads on to more general considerations regarding the most recent findings on crime prevention.

4 Police and Crime Prevention

Recent generations of crime scholars have begun to sharpen our appreciation of what, if anything, works in preventing crime. The hallmark of these studies has been on clearly delimited and fairly rigorously evaluated specific crime prevention measures. Large and sweeping generalisations are making way for the measurements of impacts at local, municipal or regional level, and a statistical analysis of as many data-sets as are available. In the light of such an approach, a leading crime prevention scholar, Lawrence Sherman, had the following to say about policing and crime prevention in the US in the Report to Congress known by his name:

The more police we have, the less crime there will be. While citizens and public officials often espouse that view, social scientists often claim the opposite extreme: that police make only minimal contributions to crime prevention in the context of far more powerful social institutions, like the family and labor markets. The truth appears to lie in between. Whether additional police prevent crime may depend on how well they are focused on specific objectives, tasks, places, times and people. Most of all, it may depend upon putting police where serious crime is concentrated, at the times it is most likely to occur: policing focused on risk factors.²⁵⁵

Perhaps the key advances in modern crime prevention analysis are those that are most

²⁵⁴ A Altbeker (2007) *A Country at War with Itself: South Africa's Crisis of Crime*. Cape Town: Jonathan Ball.

strongly knowledge- or evidence-based. It is thus no accident that advances in this sphere have come from what might be called 'knowledge-based' societies of the first world. The relevance of this point for the African societies considered here is obvious: the kind of data on which modern crime prevention increasingly rests are either absent or completely inadequate. Of the five countries included here, only South Africa had anything approaching adequate official crime statistics. Such statistics are only the starting point for the data-collection exercises on which advanced analysis of crime prevention measures rests. Utilising available data down to station and sector level, the SAPS has been able to introduce pockets of policing excellence by way of 'problem-oriented policing'. The best known of these endeavours is documented by Steinberg in his study of Sector Policing on the West Rand near Johannesburg.²⁵⁶ But such sophistication in policing is not likely to be attainable in the near future in African countries. What does need to be prioritised is the introduction of effective national crime statistics efforts in Africa, supplemented where feasible by victimisation studies. Such a basic knowledge resource, available down to station and precinct level, is the *sine qua non* for further advances in analysing the effectiveness of African policing and the direction of policing resources to where they are most needed. At the moment, such a situation appears almost utopian. Although immense difficulties stand in the way of effective crime prevention strategies in sub-Saharan countries, it is perhaps encouraging that crime prevention as such is explicitly acknowledged as a police priority in all of the five case studies presented here. What is needed are practical strategies for bringing about (albeit in geographical pockets here and there and in small measures) localised effective police crime prevention efforts from the base up, beginning as already suggested by a concentration on crime data collection, the results of which can be disseminated down through police ranks for action.

Crime prevention policy in South Africa, as would seem to be the case in the other four countries, has evolved largely from paper to trash-can. Some modest crime prevention strategies have survived in South African cities, most notably between business and organs of government, including the police. In general all five case studies suggest that national crime prevention ideas have been somewhat long on policy, all too often confused on the police role, always weak on implementation and mostly short on action. Crime prevention or reduction policy may, in recent years, have come full circle. Tapping into South African experiences it would seem that ambitious policy has given way, thankfully, to more cautiously defined roles for the police with a reappraisal of the obligations and capacities of the police vis-à-vis crime combating.

One issue that deserves further attention in this regard concerns the interaction between the state and so-called traditional authorities or grass-roots mediation modelled on older customs. Bruce Baker²⁵⁷ in particular has consistently argued that this subject is too often neglected on a continent where the reach of the state is limited and people fall back on their own devices. Colonialism undermined and often shattered the pre-colonial dispute resolution mechanisms. Insofar as they are being rehabilitated or modernised with public support, they may provide more

²⁵⁵L. Sherman et al (eds) (1997) *Preventing Crime: What works, What doesn't, What's Promising*. New York: U S Dept. of Justice, National Institute of Justice.

²⁵⁶J. Steinberg (2004) *Sector policing on the West Rand*. ISS Monograph Series no 110. Pretoria: Institute for Security Studies.

potent instruments of low-level social ordering than the distant and often corrupt police and state agencies. There is however little consensus on this matter and grass-roots initiatives with a 'traditional' flavour all too often seem to degenerate into local power blocs acknowledging little legal restraint. Be that as it may, crime prevention experts and networks do seem well positioned to think through the implications which weak states and their fragile and corrupt police agencies pose for standard state-centred approaches to the business of crime reduction and prevention. By pushing the conceptual and strategic boundaries for our discussion beyond the formal and by actively mobilising informal capacities, crime prevention debates and actions can begin to grapple with local realities in a very real way.

5 Policy frameworks for police reform and crime prevention

Africa has suffered from too many policy ideas rather than being the recipient of carefully selected best practices. The rather recent stress on *good governance* norms has had the tendency in the first phase of prioritising accountability and only later has police effectiveness been inserted into the discussions. Synchronising the two priorities is vital for any project on crime prevention. Further complicating the issue has been the pressure on African states to fall in line with how global security has come to be dictated by the powerful and imposed on the weak in the name of aid. The fashion of security sector reform and the trendiness of related concepts such as 'joined-up' or 'whole of government' approaches presuppose a bureaucratic cohesiveness and integrity which simply does not exist, certainly not in national police forces in countries in most parts of Africa. Policy engagements with 'democratic policing' and 'security sector reform' (and 'crime prevention' for that matter) need to engage much more forcefully with local realities. This point is obvious enough. In the absence of doing so policies will simply remain policies, i.e. abstract visions on paper.

6 The politics and economics of policing reform in Africa

There are thus challenges for modernisation, professionalisation and democratisation across a wider frontier of the government, business and communities as well as the police. Training is important, but very low starting salaries deter suitable recruits. Putting in place the *basics* of modern police infrastructure: crime data, crime scene analysis, detective capacity and forensic skills, management, police objectives, monitoring and evaluation, is no easy matter. Clarifying the rules of engagement of different providers of security -- public police, private security, self-help social ordering mechanisms, and organised business sectors, for example -- needs attention but not complication. This is critical to arrive at a pragmatic assessment of what the police role *can realistically be* vis-à-vis crime prevention. Such assessments need to be informed by equally pragmatic assessments of the role of the police vis-à-vis order maintenance. Pacification of the streets in the congested, impoverished and volatile urban localities of contemporary

²⁵⁷B Baker (2005) 'Multi-choice policing in Uganda' *Policing and Society*, 15 (1). B Baker (2005) 'Who do People turn to for Policing in Sierra Leone?' *Journal of Contemporary African Studies*, 23 (3). B Baker 2004) 'Protection from crime: What is on offer for Africans?' *Journal of Contemporary African Studies*, 22 (2).

African is both a political *and* policing challenge. It could be argued that on the 'resolution' (or negotiation, rather) of this challenge depends the very parameters for crime prevention and the function which the police may hope to play in this regard in the foreseeable future.

7 Experiments in Police and Social Crime Prevention

The case studies profiled in this report do provide (some) encouraging evidence of experiments in crime prevention - bigger or smaller, ad hoc or organised, formal or informal - which bring government, police, community and NGO's in closer contact. Through efforts which focus on pressing social problems (violence against women, guns, drugs and gangs in inner-city areas, for example) a variety of constituencies can be brought into contact, social networks cemented and in the longer term social capital built. The role that development agencies and international issue-based networks can play in providing expertise and resources is not to be disputed. Neither of course is the importance of local involvement and capacity. Evaluative assessments of such efforts are necessary in order for the South to begin to develop a comparative understanding of what works under which kind of conditions and why. In this regard it may be instructive to look at the experiences gained through a project embarked upon by the United Nations Office on Drugs and Crime (Vienna, Austria) in 2004. Titled '*The South-South Regional Cooperation for Determining Best Practices for Crime Prevention in the Developing World, 2004- 2006*' the project involved an exchange which brought representatives - drawn from the police fraternity, policy elites, scholars and crime prevention practitioners - from the Caribbean and Southern African region together. One of the recommendations forthcoming from the exchange concluded that 'best practices in community policing in the developing world' provide opportunities for disseminating more widely the principles underlying crime reduction and crime prevention. It further highlighted the importance of record-keeping and data collection and for developing guidelines for project development and evaluation. Such recommendations point in the direction of knowledge-based project interventions - an indispensable part it would seem of effective crime prevention - whilst taking cognisance of the structural constraints confronting such endeavours in the South.

8 Violence against women

This problematic issue does seem to constitute an area within which a more preventative approach and collaborative efforts involving a wide range of agencies and constituencies are being cloned. There are lessons to be learnt from the ways in which the issue has been put on the international agenda; the concerted efforts made by victim-based interest groupings (both international and national) to mobilise for legal and social reform; through to the translation of policy ideas into the operational agenda of criminal justice systems more 'responsive' to the needs of victims. Prioritising violence against women as a social problem and placing positive duties on the police to provide 'victim assistance', as has happened more robustly in the South African case, is an illustrative example of how the values and practices of police agencies have shifted.

Imperfect as the operational practices remain at present, the current discourse on the policing of violence against women (in South Africa and elsewhere in the region) is indicative of the changes underway. Looking beyond gender-based violence, one is sure to find other examples too (youth offenders; drugs; gangs; school safety) of a more preventative approach informing the ways in which the police role in the new millennium is being cast – even under the most adverse of conditions. In regional police circles (SARPCCO being one illustrative example) there is also some indication that the role of police in social crime prevention involving particular groups of ‘vulnerable victims’ (women and children in particular) is being discussed. It remains to be seen to what extent such regional discussions being held in the inner circles of enforcement agencies in the SADC region will translate into practice. In this quest crime prevention expertise, as those located at the International Centre for the Prevention of Crime, do have an important role to play.

