

L'approche territoriale en sécurité publique : l'exemple des stratégies locales de prévention de la criminalité

par

Linda Veillette

Chef d'équipe

Direction de la prévention et de la lutte contre la criminalité

et

Robert Lavertue

Conseiller en prévention de la criminalité

Direction de la prévention et de la lutte contre la criminalité

Introduction

Certains d'entre vous ont peut-être été invités au cours des dernières années à participer à l'élaboration de stratégies locales de prévention de la criminalité. Si vous ne l'avez pas été, sans doute le serez-vous au cours des prochaines années. Plusieurs MRC, municipalités et arrondissements dans les grandes villes se sont en effet engagés ou s'engageront dans une démarche d'élaboration d'une telle stratégie de prévention pour leur milieu. À cette fin, la participation de représentants des secteurs de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de la solidarité sociale, de même que des milieux municipaux, policiers et communautaires est requise.

Qu'est-ce qu'une stratégie locale de prévention de la criminalité ? Pourquoi votre participation est-elle requise ? Quelle est la contribution attendue de votre part ?

L'objectif de cette brève présentation est de vous faire connaître ces stratégies et l'approche par milieu de vie qui les sous-tend, de définir la démarche d'élaboration préconisée et de faire valoir l'importance de la contribution de nombreux secteurs d'intervention.

1. Un peu d'histoire

Le concept de stratégie locale a été mis en avant par le ministère de la Sécurité publique dans sa politique de prévention de la criminalité intitulée : « Pour des milieux de vie plus sécuritaires¹ ». Lancée en novembre 2001, cette politique répondait à la nécessité de mieux encadrer le secteur de la prévention, entre autres pour en favoriser un développement plus cohérent et pour accroître les retombées tangibles et durables des interventions préventives réalisées sur le terrain.

Il faut rappeler qu'à cette époque encore toute récente le secteur de la prévention connaissait un rapide essor partout au Québec. La disponibilité de nouveaux programmes visant à financer des initiatives en prévention de la criminalité par le développement social a contribué à cet essor et permet, encore aujourd'hui, de le soutenir.

1. Ministère de la Sécurité publique, *Politique ministérielle en prévention de la criminalité. Pour des milieux de vie plus sécuritaires*, Québec, 2001, 36 pages.

À part quelques rares exceptions, les projets de prévention soumis à l'intérieur de ces programmes privilégient une approche par problème. Ainsi, les projets ciblent soit de très larges problèmes de sécurité ou de criminalité, tel le phénomène de la violence chez les jeunes, et proposent des mesures préventives ponctuelles visant à agir localement sur ce problème, par exemple par des ateliers de sensibilisation auprès des jeunes de quelques écoles. Soit encore le projet circonscrit un problème de sécurité propre à un milieu et propose alors diverses activités pour le contrer, par exemple offrir des activités aux jeunes fréquentant un parc afin de réduire les actes de vandalisme qui s'y produisent.

À partir de 1998, des centaines de projets de prévention couvrant un large éventail de problèmes de sécurité ou de criminalité ont ainsi été réalisés dans toutes les régions du Québec. Après trois années d'application des programmes de financement, qui ont permis d'investir de 7 à 8 millions de dollars par année en prévention, un premier bilan apparaissait mitigé. Non pas que les projets financés aient été des échecs puisque, au contraire, la grande majorité des interventions réalisées sur le terrain et des mesures préventives appliquées se sont avérées utiles et ont eu des effets bénéfiques, quoique souvent modestes et éphémères. C'est davantage les retombées de l'ensemble des projets qui n'étaient pas à la hauteur des attentes, particulièrement dans les milieux.

Le constat fait alors est que l'approche par problème s'est traduite par une multiplication d'initiatives et d'actions isolées, éparpillées sur le territoire et peu concertées, peu ou pas encadrées à l'échelle locale, abordant une multitude de problèmes dans les différents milieux et procédant d'une démarche peu structurée. Il en résulta une dispersion des ressources et des efforts dans un grand nombre de petits projets ponctuels dont les retombées se sont avérées nécessairement limitées.

2. Une approche territoriale

Pour accroître ces retombées, en particulier dans les milieux, il est apparu nécessaire de proposer dans la politique ministérielle une nouvelle approche en prévention de la criminalité, davantage intégrée que celle par problème.

Il s'agit d'abord d'une approche qui s'appuie sur une démarche structurée de planification des interventions préventives dans un milieu donné, de manière à :

- cibler de façon plus précise les problèmes de sécurité et de criminalité qui touchent le milieu et préoccupent les citoyens ;
- établir des priorités d'intervention parmi les problèmes définis ;
- établir des plans d'action pour les problèmes jugés prioritaires ;
- évaluer de façon systématique les interventions réalisées par le milieu.

Il s'agit ensuite d'une approche qui s'appuie sur le partenariat, de manière à :

- amener les organismes du milieu et les intervenants des secteurs concernés par les problèmes de sécurité et de criminalité à collaborer plutôt qu'à se concurrencer ;
- favoriser une mise en commun de l'expertise et des ressources disponibles dans le milieu ;
- favoriser les interventions multisectorielles.

Il s'agit, enfin, d'une approche qui trouve appui sur une gouvernance locale de manière à :

- assurer dans le milieu un leadership en matière de prévention de la criminalité ;
- instaurer et encadrer une démarche de planification des activités de prévention dans le milieu ;
- encadrer et coordonner la mise en œuvre des interventions et des mesures préventives retenues ;
- pouvoir transférer les difficultés et les désaccords vers une autorité responsable disposant d'un pouvoir de décision ;
- assurer l'allocation équitable des ressources.

Cette approche, dite territoriale, inspire l'ensemble des six orientations de la politique ministérielle et se concrétise principalement dans la première d'entre elles, qui confie aux municipalités locales et aux MRC la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies locales de prévention pour leur communauté, en concertation avec les différents partenaires du milieu.

3. Les stratégies locales de prévention

Une stratégie locale de prévention est avant tout une démarche structurée de planification qui a pour objectif, sur la base des résultats d'un diagnostic de sécurité, l'élaboration de plans d'action qui proposent les mesures préventives les plus appropriées pour apporter des solutions durables aux problèmes de sécurité et de criminalité sur lesquels un milieu a choisi d'intervenir de façon prioritaire.

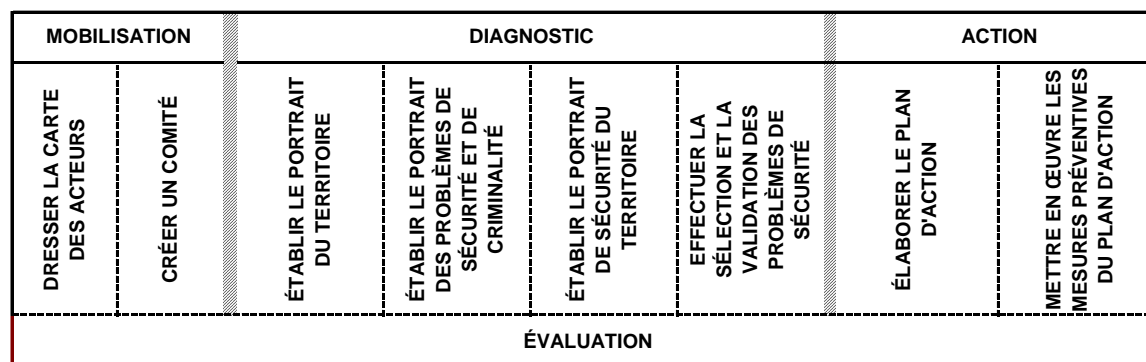
Pourquoi préconiser une telle démarche ? La criminalité est un phénomène social complexe et sa prévention nécessite une approche rigoureuse et systémique. La démarche proposée dans la politique reprend celle retenue par le Comité interministériel sur la sécurité dans les milieux de vie dans son guide sur la sécurité dans les milieux de vie² et elle est largement reconnue au niveau international.

Cette démarche compte trois grandes étapes. La première vise la mobilisation des organismes du milieu et des intervenants des différents secteurs interpellés par les questions de sécurité et de criminalité. Sur la base d'une carte exhaustive des acteurs concernés des secteurs de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de la solidarité sociale, des milieux municipaux, policiers ainsi que des organismes communautaires, caritatifs et de ceux représentant les entreprises du secteur privé, un comité chargé d'entreprendre la démarche doit être mis en place.

La deuxième est celle de l'élaboration du diagnostic, où il s'agit de déterminer, en recourant à une méthode d'analyse rigoureuse, les problèmes locaux de criminalité et de sécurité qui touchent le milieu et préoccupent les citoyens. Puis un exercice doit décider des problèmes sur lesquels il importe d'intervenir en priorité.

2. Comité interministériel sur la sécurité dans les milieux de vie, *Sécurité dans les milieux de vie : pour le mieux-être des citoyens, des citoyennes et des familles*, mai 1999, 69 pages.

Figure 1 Les étapes de la démarche structurée de planification des interventions préventives



La troisième étape est celle de l'action, où il faut que le comité de prévention élabore pour les problèmes retenus des plans d'action qui déterminent les interventions à réaliser, les mesures à mettre en place, les responsabilités de chacun, de même que l'allocation des ressources disponibles. Cette étape se conclut avec la mise en œuvre de ces plans d'action et leur suivi.

Tout au long de la démarche, un processus d'évaluation doit aussi être mis en œuvre afin de connaître l'incidence des interventions réalisées, les résultats obtenus et, le cas échéant, d'apporter les correctifs nécessaires.

Appliquée à l'échelle municipale, nous croyons que cette démarche permet de mieux cibler les problèmes de sécurité et de criminalité dans les milieux, de mieux comprendre l'origine, la nature et la teneur des problèmes à prévenir et d'élaborer des plans d'action plus rigoureux qui prévoient les interventions préventives les plus appropriées pour apporter une solution durable à ces problèmes.

Certes, cette démarche n'a rien d'original, mais la responsabilité de l'instaurer et de la coordonner qui est confiée aux municipalités locales et régionales l'est davantage.

Pourquoi remettre aux municipalités cette responsabilité ? Parce qu'au Québec elles ont déjà celle d'assurer la protection des personnes et des biens sur leur territoire. Il apparaît donc tout naturel que les municipalités assument une gouvernance en matière de prévention de la criminalité dans leur milieu. Plus près des citoyens, l'instance municipale est mieux à même de connaître leurs préoccupations en matière de sécurité, de même que les problèmes de criminalité touchant le milieu. L'autorité politique qui est sienne lui confère la capacité d'entamer une démarche visant à définir des stratégies locales de prévention en requérant la collaboration des organismes et intervenants des différents secteurs concernés. Les pouvoirs et l'autorité dont elle dispose lui confèrent la capacité aussi de coordonner cette démarche, de même que la mise en œuvre des stratégies définies et des interventions sur le terrain qui en découlent. Enfin, la responsabilité politique des autorités municipales fournit l'assurance que la démarche sera rigoureusement encadrée.

Si les municipalités locales et régionales sont en mesure d'assumer une gouvernance en prévention de la criminalité sur leur territoire, elles ne peuvent toutefois agir seules en ce domaine. Leur rôle est d'abord d'instaurer une démarche puis de mobiliser les organismes du

milieu, les intervenants et les personnes concernés par la prévention de la criminalité dans la communauté et de susciter le partenariat. Elles doivent aussi exercer un leadership afin d'amener tous les intervenants à élaborer, en concertation, des stratégies locales de prévention qui résultent d'un processus structuré de planification des interventions. Enfin, les municipalités se doivent d'encadrer et de coordonner la mise en œuvre des stratégies locales de prévention qui auront été définies pour leur territoire.

4. Une première phase d'expérimentation

Une première expérimentation de la démarche d'élaboration de stratégies locales de prévention préconisée dans la politique ministérielle a été lancée en 2002 dans deux milieux très différents, l'un urbain, soit la ville de Gatineau, et l'autre rural, soit la MRC de La Mitis dans la région du Bas-Saint-Laurent. Ces projets pilotes ont connu des parcours accidentés. Dans le cas de Gatineau, il a pris au départ une tangente imprévue qui l'a éloigné des objectifs poursuivis. Dans la MRC de La Mitis, le projet a connu un départ plus lent, a suivi un chemin chaotique, ponctué d'arrêts, de remises en question, de reprises, mais il semble aujourd'hui sur la bonne voie et devrait parvenir sous peu à destination.

Ces deux expérimentations ont tout de même livré très rapidement des enseignements utiles. Le premier est que les milieux doivent être encadrés, guidés et soutenus tout au long de la démarche d'élaboration de leur stratégie de prévention. Le second est qu'ils doivent être bien outillés pour ce faire.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que l'expertise de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a été sollicitée par le Ministère pour mettre au point différents outils visant à soutenir les milieux municipaux dans leur démarche. Ont ainsi été produits une trousse permettant de réaliser un diagnostic de sécurité dans un milieu municipal, des questionnaires d'enquête pour évaluer le sentiment de sécurité des personnes à l'échelle d'une MRC ou d'une municipalité, de même qu'un centre virtuel de ressources en promotion de la sécurité et en prévention de la criminalité où l'on trouve notamment de l'information validée sur les principaux problèmes de sécurité pouvant toucher les milieux et les meilleures pratiques permettant de les prévenir. L'INSPQ a également accompagné le Ministère dans une phase restreinte d'implantation des stratégies locales de prévention à l'échelle du Québec.

5. La phase restreinte d'implantation des stratégies locales

Dans la foulée des deux expériences qui étaient toujours en cours, le Ministère a décidé de lancer, il y a près de trois ans, cinq nouveaux projets d'implantation de stratégies locales de prévention, cette fois encadrés plus étroitement et devant faire l'objet d'une évaluation systématique. Ces projets devaient également permettre d'expérimenter les outils que développait alors l'INSPQ.

La sélection des lieux s'est faite de manière à avoir une représentation d'une variété de milieux, soit urbain, rural et rural avec ville centre. Des critères comme la desserte policière – territoire en tout ou en partie desservi par la Sûreté du Québec ou un service de police municipal – ont également été appliqués. De plus, les sites devaient se distinguer par des taux de criminalité dépassant la moyenne de leur région, du moins pour certaines grandes catégories d'infraction. Une dizaine de sites potentiels ont été identifiés et le projet a été présenté aux autorités locales. Tous ont manifesté un intérêt à y participer. Sur la base de nos critères de sélection, cinq

milieux ont été retenus, soit les MRC de D'Autray, de Matane, des Laurentides et les arrondissements de Ville-Marie à Montréal et de Limoilou à Québec.

Appuyé par une résolution du conseil des maires des MRC ou du conseil municipal des villes, un protocole d'entente d'une durée de trois ans a été signé. En plus des clauses administratives habituelles, ce protocole concrétise l'engagement des MRC ou des municipalités à élaborer et mettre en œuvre des stratégies de prévention de la criminalité pour leur communauté, en concertation avec les partenaires du milieu et en recourant à la démarche de planification des interventions préventives proposées dans la politique du Ministère (mobilisation des partenaires, création d'un comité, réalisation d'un diagnostic de sécurité et de criminalité, sélection des problèmes prioritaires, élaboration et mise en œuvre de plans d'action et, enfin, évaluation de la démarche et des résultats des mesures préventives réalisées).

Toutefois, la prévention de la criminalité étant une toute nouvelle préoccupation pour les milieux municipaux, il est clair qu'ils n'étaient pas en mesure d'entreprendre la démarche proposée sans soutien. Il a donc été convenu que chaque milieu embauche un coordonnateur local, responsable du projet, avec le soutien financier de la Stratégie nationale pour la prévention du crime.

Pour sa part, le Ministère a affecté une ressource à titre de coordonnateur provincial, dont le rôle est de soutenir les coordonnateurs locaux dans leur démarche, de les soutenir sur le plan technique et d'assurer un encadrement et un suivi de l'ensemble des projets. Le Ministère s'est également donné un comité de suivi.

Enfin, le Centre international pour la prévention de la criminalité a reçu le mandat de mener, tout au long des projets, une évaluation systématique de leur déroulement.

6. Quelques constats et enseignements

Même si les résultats de cette évaluation sont attendus à compter de 2008, quelques constats et enseignements se dégagent de ces projets pilotes. Premièrement, après trois ans, il faut convenir qu'on a peu de contrôle, en matière de respect de la démarche et d'échéances, sur ce qui se passe sur le terrain. Chaque milieu a sa propre dynamique, son rythme propre, de telle sorte que le déroulement des projets n'a pas suivi nos prévisions. En fait, les milieux ont pris un certain temps à s'approprier ces nouvelles préoccupations de prévention des problèmes de sécurité et de criminalité, de même que la démarche proposée. Ainsi, tous les projets accusent des retards et leur date d'échéance a dû être repoussée de deux ans, soit en 2008.

Deuxièmement, ce qui explique en partie ces retards tient à ce que la démarche de planification des interventions proposées s'est avérée complexe à mettre en œuvre par les milieux et, à certains égards, dérangeante. Plus intéressés par l'action et pressés d'intervenir sur le terrain, certains milieux ont eu de la difficulté à s'astreindre à l'élaboration d'un état des lieux, d'un diagnostic de sécurité, puis d'un plan d'action, en plus d'éprouver des difficultés dans la réalisation de ces étapes. Le passage d'une étape à l'autre s'est également avéré périlleux, notamment la transposition des résultats des diagnostics en plans d'action. Souvent, le réflexe des organismes est d'ajouter simplement de nouvelles mesures ponctuelles à celles en place, sans se soucier de leur pertinence et de leur intégration dans un ensemble cohérent et efficace. En fait, il ressort des projets pilotes que la démarche proposée est inhabituelle pour nombre

d'organismes et que, pour être menée à terme, les milieux doivent être soutenus à toutes les étapes de réalisation.

Troisièmement, les projets pilotes nous enseignent que, si une telle démarche ne peut être entreprise sans un engagement formel des municipalités ou des MRC, il faut également compter sur l'appui et le soutien actif des administrations municipales. Il ne faut pas oublier que les municipalités et les MRC doivent assumer un nombre croissant de responsabilités, notamment en matière de sécurité publique, telle l'élaboration d'un schéma de couverture de risque incendie et d'un schéma de sécurité civile. L'élaboration d'une stratégie de prévention des problèmes de sécurité et de criminalité s'ajoute donc à un ensemble d'autres préoccupations auxquelles sont confrontées les administrations municipales. Que la prévention de la criminalité ne soit pas toujours une priorité est compréhensible. Cependant, elles se doivent de soutenir adéquatement le coordonnateur et la démarche instaurée pour en accroître les chances de succès.

Quatrièmement, la culture de partenariat reste dans une large mesure à construire dans les milieux. Certes, les organismes et les institutions participent à de nombreux comités et tables de concertation à l'échelle locale, y apportant leur expertise et leur offre habituelle de services. Mais force est de constater, comme le souligne Torjman et Leviten-Reid, que les gouvernements, les institutions, les administrations et même les organismes communautaires sont peu enclins et mal préparés à appliquer des approches globales (holistiques) et intégrées et, plus encore, des approches préventives globales et intégrées. Les problèmes de société, les préoccupations des citoyens, les besoins des individus sont trop souvent appréhendés et gérés en pièces détachées : d'un côté le social, de l'autre l'économique, à droite la santé, à gauche l'éducation, en périphérie la sécurité, le logement ou l'emploi³. Il nous faut aller au-delà, revoir nos façons d'aborder les problèmes et d'intervenir, car les problèmes de sécurité et de criminalité sont des phénomènes complexes qui appellent à des interventions multisectorielles concertées. Les organismes et les institutions locales doivent donc s'appliquer à déterminer ensemble leur contribution mutuelle à des solutions plus globales de ces problèmes.

Enfin, ces projets pilotes nous confortent dans notre conviction que les municipalités, qu'elles soient locales ou régionales, ont un rôle de premier plan à jouer dans la prévention des problèmes de sécurité et de criminalité dans les milieux. Elles sont les mieux placées pour assurer un leadership en la matière à l'échelle locale, pour mobiliser les partenaires des différents secteurs, pour instaurer et mettre en œuvre une démarche d'élaboration de stratégies locales de prévention. Même s'il s'agit d'une responsabilité supplémentaire qui leur est confiée, les municipalités sont de plus en plus nombreuses à considérer la sécurité comme un élément clé de leur développement durable. Monsieur Provost, préfet de la MRC des Laurentides, en témoignera d'ailleurs dans sa présentation. En témoigne également la résolution adoptée par l'Union des municipalités du Québec lors de ses dernières assises annuelles, préconisant que les municipalités adoptent des politiques de sécurité et de prévention en s'inspirant de l'approche intégrée de la politique ministérielle. En témoignent finalement les milieux municipaux qui ont récemment lancé une telle démarche, notamment la Ville de Saint-Eustache et la MRC de La Vallée-de-l'Or.

Même si notre approche demeure perfectible, tout indique que nous sommes sur la bonne voie afin de bâtir, en partenariat avec les réseaux de la santé, de l'éducation, des services sociaux,

3. Sherri Torjman et Eric Leviten-Reid, *Initiatives communautaires intégrées*, Caledon Institute of Social Policy, 2003, p. 5, www.caledoninst.org/Publications/PDF/553820487%2Epdf.

de la famille et de l'enfance, de la solidarité sociale, des milieux de vie plus sécuritaires pour tous les citoyens du Québec.