



## ARCHIVED - Archiving Content

### Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

## ARCHIVÉE - Contenu archivé

### Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



CENTRE  
INTERNATIONAL  
POUR LA  
PRÉVENTION  
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL  
CENTRE  
FOR THE  
PREVENTION  
OF CRIME

CENTRO  
INTERNACIONAL  
PARA LA  
PREVENCIÓN  
DE LA CRIMINALIDAD

L'APPROCHE TERRITORIALE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE  
STRATÉGIES DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE : ÉTUDE  
EXPLORATOIRE D'EXPÉRIENCES DANS DES PAYS OCCIDENTAUX

Février 2013

[www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org)

**L'approche territoriale dans la mise en œuvre de stratégies de prévention de la délinquance : étude exploratoire d'expériences dans des pays occidentaux**

Février 2013

Ce rapport a été réalisé dans le cadre de l'entente financière entre le Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC) et le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD).

Supervision : Serges Bruneau

Coordination, recherche et rédaction : Esteban Benavides

**Mots-clés** : sécurité urbaine, stratégies territoriales, prévention au niveau local.

**Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC)**

465, rue St-Jean, bureau 803

Montréal, (Québec)

Canada

H2Y 2R6

[www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org)

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
1. Cadre général des stratégies territoriales	9
2. Les stratégies territoriales	11
3. Le partenariat	14
4. Le rôle de la police	16
5. Participation citoyenne et communication	20
6. Méthodologies d'intervention	23
7. La coordination	25
8. Le diagnostic	27
9. L'implantation et mise en œuvre de stratégies	30
10. L'évaluation	32
<b>CONCLUSION</b>	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>39</b>

**ANNEXE I : Liste de personnes contactées (responsables de programme et praticiens de la sécurité urbaine)**

## LISTE DES ENCADRÉS

<b>Encadré 1 :</b> Cadre normatif de la politique de sécurité et de la prévention de la délinquance dans les municipalités en France	<b>10</b>
<b>Encadré 2 :</b> La <i>Politique montréalaise pour des environnements paisibles et sécuritaires</i> , Canada	<b>11</b>
<b>Encadré 3 :</b> La Stratégie <i>Medellín más segura : Juntos si podemos</i> , à Medellín Colombie	<b>13</b>
<b>Encadré 4 :</b> La Stratégie pour une ville plus sûre ( <i>Strategy for a Safer City</i> ) à Melbourne, Australie	<b>14</b>
<b>Encadré 5 :</b> La Police communautaire au Québec	<b>18</b>
<b>Encadré 6 :</b> <i>Safer Schools partnerships</i> (« Partenariats pour des écoles plus sûres »), Grande-Bretagne	<b>19</b>
<b>Encadré 7 :</b> <i>Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne – Tandem</i> , Montréal, Canada	<b>22</b>
<b>Encadré 8 :</b> La certification des collectivités selon le modèle des « communautés sûres », Nouvelle-Zélande	<b>24</b>
<b>Encadré 9 :</b> <i>Waterloo region Community Safety and Crime Prevention Council (CS&amp;CPC)</i> , Waterloo, Canada	<b>27</b>
<b>Encadré 10 :</b> Diagnostic de la sécurité urbaine de l'Arrondissement de Montréal-Nord, Canada	<b>29</b>
<b>Encadré 11 :</b> <i>Glasgow theme strategic assessment</i> (« Identification des priorités en matière de sécurité »), Glasgow, Écosse.	<b>31</b>
<b>Encadré 12:</b> <i>Safe City Strategy 2007-2012</i> : Stratégie de sécurité urbaine de la Ville de Sydney, Australie	<b>32</b>
<b>Encadré 13 :</b> Evaluation de la phase restreinte d'implantation de stratégies locales de prévention au Québec, Canada	<b>35</b>
<b>Encadré 14 :</b> Évaluation d'initiatives communautaires de prévention du crime à Ottawa, Canada	<b>36</b>

## L'approche territoriale dans la mise en œuvre de stratégies de prévention de la délinquance : étude exploratoire d'expériences dans des pays occidentaux

L'utilisation de l'approche territoriale dans la mise en œuvre d'actions de prévention de la délinquance s'est progressivement imposée à travers le monde lors des dernières décennies. Sur la scène internationale, des nombreux pays et villes en occident et ailleurs ont reconnu que la sécurité quotidienne peut être mieux abordée à partir du niveau local par la mise en place d'actions qui prennent en compte les préoccupations et les besoins locaux. Depuis les années 90, un mouvement international - auquel ont notamment participé le Forum Européen pour la sécurité urbaine (FESU), la *National League of Cities* (États-Unis), le Programme Villes plus sûres d'ONU-Habitat, le Ministère de sécurité publique du Québec, le Centre national de prévention du crime du Canada, le Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), entre autres – a contribué à promouvoir le rôle des villes dans la mise en œuvre de stratégies de sécurité locale.

La sécurité est parmi les principales préoccupations des habitants des villes<sup>1</sup>. De par sa proximité, l'échelon local est considéré comme étant le plus effectif pour faire face aux problématiques de sécurité quotidienne en mobilisant les acteurs de la communauté. Les villes et les municipalités jouent un rôle central dans la gouvernance locale de la sécurité. En effet, les collectivités locales ont la capacité de mobiliser les acteurs publics, privés et de la société civile, ainsi que d'encourager la participation citoyenne. L'approche territoriale de prévention de la délinquance repose sur une logique partenariale qui permet de prendre compte les besoins des habitants de manière transversale (sécurité, justice, urbanisme, emploi, éducation) et de mettre en place des actions ciblées susceptibles de produire des effets concrets dans les quartiers, dans les espaces publics, dans les écoles.

L'expérience française en matière de sécurité locale a été une des pionnières, exerçant également une influence en dehors de ses frontières. Dans le paysage hexagonal, un jalon significatif de l'approche territoriale a notamment été la Commission des Maires sur la sécurité de 1982, présidée par Gilbert Bonnemaïson, qui à l'époque a donné lieu à la création de Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD). Depuis une quinzaine d'années, les contrats locaux de sécurité (CLS)<sup>2</sup>, sous le

---

<sup>1</sup> Dans une enquête mondiale menée dans 14 villes sur cinq continents en 2008 pour le compte de l'Observatoire des modes de vie urbains de VÉOLIA, la « sécurité des personnes et des biens » était indiqué comme la principale préoccupation par les citoyens interrogés (36%). IPSOS, *Veolia Observatory of Urban Lifestyles : 2008 – Life in the city*, Véolia Environnement, Paris, 2008, p.24. Disponible sur : [http://knowledgecenter.ipsos.de/downloads/KnowledgeCenter/383ABF91-A626-43B3-97E5-1FAB4F9CB3DF/Ipsos-Veolia-Studie\\_April2008.pdf](http://knowledgecenter.ipsos.de/downloads/KnowledgeCenter/383ABF91-A626-43B3-97E5-1FAB4F9CB3DF/Ipsos-Veolia-Studie_April2008.pdf)

<sup>2</sup> Le « Contrat local de sécurité » (CLS) est un dispositif local de sécurité créé en France à partir des circulaires du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999. Le CLS est un partenariat liant l'État et les collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'actions de sécurité de proximité dans les domaines de la prévention de la délinquance, la répression et le civisme. Le CLS prévoit notamment la réalisation d'un diagnostic local de sécurité sur le territoire donné.

pilotage des Conseils locaux de sécurité et prévention de la délinquance (CLSPD)<sup>3</sup> sont un des principaux dispositifs de prévention de la délinquance<sup>4</sup>, reposant notamment sur le tryptique diagnostic-plan d'action-évaluation.

À l'heure actuelle, le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD)<sup>5</sup> mène une réflexion sur le développement de « stratégies territoriales » qui devraient substituer progressivement les contrats locaux de sécurité. Le Plan national de prévention de la délinquance<sup>6</sup> définit la « stratégie territoriale » comme étant « *l'expression claire d'une volonté d'agir, partagée par les partenaires d'un territoire, pour améliorer la sécurité des habitants par la prévention de la délinquance* »<sup>7</sup>. Elle constitue un programme de travail du conseil local (ou intercommunal) en matière de prévention de la délinquance et inclut autant des objectifs opérationnels, un programme d'action précis ainsi qu'une méthodologie et des outils d'évaluation<sup>8</sup>.

Dans le cadre de son accord avec le Comité interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), le Centre international pour la prévention de la délinquance (CIPC) a conduit une étude exploratoire internationale sur l'utilisation de l'approche territoriale dans la mise en œuvre d'actions de prévention de la délinquance. Cette étude, réalisée grâce au financement du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, entend alimenter la réflexion sur le développement de stratégies territoriales et s'adresse à toute organisation désireuse de s'engager dans une démarche concertée de sécurité urbaine. À l'aide d'expériences de sécurité urbaine identifiées sur la scène occidentale, ce rapport vise à explorer des enjeux identifiés dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies territoriales, tels que :

- améliorer la connaissance des problématiques liées à la mise en œuvre des stratégies territoriales en matière de prévention de la criminalité et de sécurité quotidienne ;
- préciser le rôle des partenaires dans une telle démarche dans le respect du mandat de chacun ;
- identifier des facteurs de réussite et d'échec dans la mise en œuvre de ces stratégies ;
- savoir adapter chaque stratégie à son environnement propre ;
- prendre en compte l'évaluation et la définition d'indicateurs.

---

<sup>3</sup> Présidé par le Maire, le « Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance » (CLSPD) est le « *cadre de concertation sur les priorités de lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes* » (art. D.2211-1 alinéa 1 du code général des collectivités territoriales). Le CLSPD regroupe des représentants de l'État (ex. : préfet, procureur de la république, Président du Conseil général, etc.) et d'autres partenaires sociaux (associations, sociétés de transport, commerces, etc.) qui peuvent contribuer à la sécurité sur le plan local. Le CLSPD est l'instance d'élaboration, de pilotage et de mise en œuvre du contrat local de sécurité (CLS).

<sup>4</sup> En 2009, 392 contrats locaux de sécurité (CLS) ont été recensés. Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (SG-CIPD), *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012*, CIPD, Paris, 2009, p.22.

<sup>5</sup> Présidé par le Premier ministre, ce comité fixe les orientations et coordonne l'action des ministères (intérieur, défense, cohésion sociale, éducation nationale, justice, transports, santé, outre-mer et jeunesse) en matière de prévention de la délinquance (Art.1 et 2 du décret du 17 janvier 2006).

<sup>6</sup> Dans la suite de la Politique de prévention de la délinquance (loi du 5 mars 2007), ce plan triennal constitué de 50 mesures est le cadre de référence pour les acteurs de la prévention pour la période 2010-2012. Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (SG-CIPD), *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012*, CIPD, Paris, 2009.

<sup>7</sup> Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), *Le livret de prévention du maire*, CIPD, Paris, 2012, p.10. 3<sup>e</sup> édition actualisée.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.10.

Sur le plan méthodologique, nous avons réalisé une recherche documentaire qui nous a permis de retrouver une série de documents d'analyse : stratégies et plans locaux de sécurité, politiques concernant l'intervention territoriale, diagnostics, plans d'action et rapports d'évaluation. Nous avons identifié une série de stratégies locales de sécurité urbaine mises en place dans différents pays en Europe, en Océanie et aux Amériques (Angleterre et pays de Galles, Australie, Canada, Colombie, Écosse, Nouvelle-Zélande). Nous nous sommes intéressés aux expériences de différentes villes à travers le monde, notamment, Glasgow, Medellín, Melbourne, Montréal, Ottawa, Sydney, la Région municipale de Waterloo, Wellington, entre autres.

En fonction des différents contextes politiques et administratifs, ces stratégies « locales » relèvent tant de villes (ex.: métropoles) que de municipalités ou d'arrondissements. Nous avons analysé ces informations à la lumière des points de vue des praticiens en menant des entrevues auprès de responsables de ces mêmes stratégies identifiés<sup>9</sup>, ce qui nous a permis de mettre en perspective le contenu des stratégies, telles qu'elles sont énoncées dans les documents officiels. Aux fins de ce rapport, étant donné que nous examinons des expériences dans différents pays, de manière générale, nous entendons par « *stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* » les initiatives partenariales de prévention dont la mise en œuvre est pilotée par une ville ou une municipalité à l'intérieur de son territoire. Afin d'enrichir notre réflexion, nous incluons dans notre analyse tant les plans opérationnels que les politiques qui donnent les orientations et qui constituent le cadre de ces démarches.

Sur la base de ces expériences menées à l'étranger, nous avons examiné un certain nombre de questions quant à la mise en œuvre de stratégies territoriales :

- Qui doit assurer le leadership du déploiement d'une stratégie territoriale de prévention de la délinquance?
- Qui doit l'animer au jour le jour?
- Comment l'évaluer?
- Quelle est l'importance d'un diagnostic partagé et comment chacun des partenaires peut-il y contribuer ? Sur quelle méthodologie doit-on s'appuyer?
- Qu'entend-on par une approche de police de proximité ou de quartier? Quels sont les éléments à considérer dans la mise en place d'un tel dispositif?
- Comment animer la participation citoyenne?
- Quels sont les éléments fondateurs d'une approche qui donne la parole à l'habitant et qui l'intègre?
- Quels sont les mécanismes de communication et les actions de restitution à développer en direction de la population?

---

<sup>9</sup> Il s'agit de : **François Bérard**, Maison Saint-Laurent (Canada); **Marcel Cajelait**, Ville de Montréal (Canada) ; **Luis Fernando Echavarría**, Alcaldía de Medellín (Colombie) ; **Laurie Gabites**, Safe Communities Foundation of New Zealand (Nouvelle-Zélande) ; **Robert Lavertue**, Ministère de la sécurité publique du Québec (Canada) ; **Mark Liddle**, Applied Research in Community Safety (ARCS) Ltd. (Royaume-Uni) ; **Anne Malloch**, City of Melbourne (Australie) ; **John Maynard**, City of Sydney (Australie) ; **Nancy Pierorazio**, City of Melbourne (Australie) ; **Christiane Sadeler**, Waterloo Region Crime Prevention Council (WRPCPC) (Canada) ; **Nancy Worsfold**, Crime Prevention Ottawa (CPO) (Canada). Voir détails en annexe.



Le CIPC souhaite remercier toutes les personnes interviewées pour leur disponibilité et pour avoir accepté de partager leur expérience dans le cadre de l'élaboration de ce rapport.

Nous espérons que les résultats de cette étude contribueront à alimenter la réflexion sur le développement de stratégies territoriales.

Bonne lecture!

## 1. Cadre général des stratégies territoriales

La stratégie territoriale vise à améliorer la sécurité quotidienne par la mobilisation des acteurs à l'échelon local. Or, bien que la stratégie est menée par des leaders locaux et est façonnée selon les besoins du territoire, elle s'insère généralement dans un cadre législatif et politique plus large. Parmi les expériences que nous avons identifiées, nous avons relevé que les stratégies territoriales découlent souvent d'une politique nationale, voire d'une loi<sup>10 11</sup>, qui encourage ou oblige les gouvernements locaux à mettre en œuvre de telles stratégies, dans des sites spécifiques ou de manière élargie. Ainsi, le gouvernement national (ou les différents paliers de gouvernement dans les États fédéraux) jouent un rôle de promoteur dans le déploiement de telles stratégies à l'échelle locale en offrant un cadre politique et des orientations techniques et méthodologiques.

Cet effort de décentralisation est généralement accompagné d'un soutien technique et, à des degrés divers, permet d'avoir accès à des ressources spécifiques pour la mobilisation locale. Parmi ces orientations, on identifie généralement la promotion de l'approche intégrée (ex. : approche interministérielle), les partenariats intersectoriels (ex. : avec la société civile), la mise sur pied de structures de concertation locale (ex. : comités locaux), l'élaboration de plans de prévention basés sur des données probantes (*evidence-based*) ou encore l'évaluation des stratégies déployées. Le cadre politique énonce également quels sont les territoires prioritaires ou admissibles pour mettre en place de stratégies de sécurité urbaine, par exemple, sur la base de critères de défavorisation, de la présence de certains facteurs de risque, d'activité criminelle, etc.

En termes d'enjeux relatifs à la mise en œuvre d'une politique nationale, il y a celui du leadership, et ce, tant en sens vertical qu'horizontal. Le premier fait référence à la coordination effective des différents paliers de gouvernement mobilisés dans la démarche de sécurité locale (ex. : niveau central, intermédiaire, municipal) et au degré d'autonomie sur le terrain pour mener à bien la stratégie. Bien que la « Politique » prône la prise en charge de la sécurité au niveau local, ce transfert de responsabilité suppose un certain accompagnement sur le plan technique et méthodologique afin de permettre le renforcement de capacités au niveau local. En sens horizontal, la question du leadership se pose par l'effective coresponsabilité des acteurs rassemblés dans la coordination des stratégies territoriales et un certain équilibre en termes de rapports de force qui permettent l'appropriation de stratégies par les acteurs locaux (*ownership*).

Un autre enjeu propre aux politiques et stratégies est l'accessibilité aux ressources nécessaires pour mettre en place des initiatives au niveau local. Dans certains cas, des programmes ou des enveloppes budgétaires réservent des ressources destinées à la mise en place des stratégies au niveau local. Ces ressources sont généralement affectées à des secteurs prioritaires ou mises à disposition via concours. Ainsi, ce type de financement est généralement périodique et est soumis aux aléas et aux changements politiques (ex. : élections, changements de gouvernement, etc.), ce qui pose le défi de la pérennité et la durabilité des initiatives sur le terrain.

<sup>10</sup> Par exemple, en Angleterre et le pays de Galles, le *Crime and Disorder Act* (CDA) adopté en 2008 oblige les autorités locales à créer sur leurs territoires des comités intersectoriels de sécurité (*Crime and Disorder Reduction Partnerships* et *Community Safety Partnerships*). Voir : <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/effective-practice/csp-contacts/>

<sup>11</sup> Ou d'un corpus de lois, comme c'est le cas en France.

## **Cadre normatif de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance dans les municipalités en France**

### **Le corpus antérieur à la loi de 2007**

- *Loi municipale du 14 décembre 1789 et loi des 16-24 août 1790*
- *Loi d'organisation municipale du 5 avril 1884*
- *Articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales*
- *Décret n° 83-459 du 8 juin 1983 portant création d'un conseil national et de conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance*
- *Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité*
- *Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales*
- *Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité*
- *Décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance*
- *Décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance*
- *Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives*
- *Circulaire du 4 décembre 2006 relative aux contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.*

### **L'apport spécifique de la loi du 5 mars 2007**

- *Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*
- *Décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département.*

### **Les textes et documents plus récents**

- *Rapports des Inspections générales sur le bilan d'application de la loi*
- *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012*
- *Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*

Élaboré sur la base des informations contenues dans CIPD 2012<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), *Les stratégies territoriales de prévention de la délinquance- Approche méthodologique*, CIPD, 2012, p.5. Disponible sur : [http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/fileadmin/user\\_upload/00-Page\\_d\\_accueil/strategies\\_VEdit.pdf](http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/fileadmin/user_upload/00-Page_d_accueil/strategies_VEdit.pdf)

### **La Politique pour des environnements paisibles et sécuritaires<sup>13</sup> – Montréal, Canada**

En 2007, la Ville de Montréal (Canada) a lancé sa *Politique pour un environnement paisible et sécuritaire*, un instrument de référence sur la sécurité urbaine découlant du Sommet de Montréal, un vaste chantier de consultation publique sur des questions urbaines tenu en 2002. La politique confirme l'engagement de la ville à protéger le droit à la sécurité des citoyennes et des citoyens. Élaborée grâce à la participation d'un comité de travail de la ville de Montréal (incluant la police et les services des incendies) et des partenaires du milieu communautaire, du milieu de la santé et du secteur privé, cette politique est animée par de valeurs telles que l'universalité, l'équité, l'accessibilité, la qualité des services et le respect.

La *Politique pour des environnements paisibles et sécuritaires* repose sur une approche intégrée qui encourage la concertation territoriale et la mise en commun des ressources et des expertises locales, ainsi que la participation citoyenne. Les piliers sur lesquels est fondée cette politique sont :

- le leadership de l'agglomération en matière de sécurité publique
- la nécessité d'établir des actions concertées
- l'importance de mobiliser et d'engager la collectivité dans la mise en œuvre de cette politique<sup>14</sup>

Plus concrètement, la Politique pour un environnement paisible et sécuritaire prône la mise sur pied de tables de concertation locales en sécurité urbaine, qu'elle place sous le leadership des élus de l'arrondissement. En tant que comités locaux de sécurité urbaine, les tables sont outil qui permet la mobilisation des acteurs, la coordination des actions et le partage de l'information entre les différents acteurs présents dans chaque arrondissement. La politique suggère également un mode de fonctionne qui consiste à élaborer un plan d'action local, à établir des priorités annuelles et à assurer le suivi, sous la coordination d'un fonctionnaire de chaque arrondissement.

La politique pour des environnements paisibles et sécuritaires fait référence directe à l'approche territoriale en sécurité urbaine. Elle s'articule également à d'autres politiques sectorielles ou dossiers de développement social qui concernent la sécurité urbaine à la Ville de Montréal (ex. : Programme de soutien à l'action citoyenne – Tandem, itinérance, sécurité des femmes, développement social des populations autochtones, prévention de l'affiliation aux gangs des rues, etc.).

## **2. Les stratégies territoriales**

Dans le cadre de ce travail, en fonction des initiatives que nous avons identifiées, nous retrouvons différentes manières d'appréhender la « sécurité locale », c'est pourquoi nous abordons « l'approche territoriale » de manière large. En ce sens, nous incluons dans notre analyse les stratégies et les plans d'actions issus de la concertation locale (regroupements du milieu associatif et/ou institutionnel<sup>15</sup>), les projets de sécurité dans le cadre de programme de revitalisation urbaine intégrée, mais également les stratégies et les programmes de sécurité urbaine des villes, ou encore les programmes nationaux (ou provinciaux) qui promeuvent l'intervention territoriale en matière de sécurité quotidienne.

<sup>13</sup> Ville de Montréal, *Politique pour un environnement paisible et sécuritaire*, Montréal, 2007. Disponible sur : <http://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/P62/5a15.pdf>

<sup>14</sup> Op.cit.p.1

<sup>15</sup> Au Canada, par exemple à Montréal, nous pouvons retrouver parallèlement et sur un même territoire une table de sécurité urbaine, composé essentiellement par des acteurs du milieu communautaire (associatif), et un comité de sécurité composé essentiellement par des représentants du milieu institutionnel (ex. : chefs de service municipaux, chefs de commissariat, etc.).

La stratégie territoriale repose sur les paramètres énoncés dans de la politique-cadre (ex. : leadership local, partenariat intersectoriel, actions basées sur la recherche, évaluation des actions, etc.), quand celle-ci existe. La stratégie territoriale met en application les lignes directrices selon les conditions concrètes présentes sur le terrain où elle est mise en œuvre. Toute stratégie a besoin de l'engagement des acteurs locaux, et notamment d'un « répondant », un organisme ou une coalition, qui va prendre en charge le dossier de la sécurité et en assurer la direction.

La stratégie territoriale est généralement placée sous le leadership des villes et des municipalités et, dans certains cas, comme en France, c'est la figure du Maire qui incarne personnellement ce leadership. Dans tous les cas, le gouvernement local joue un rôle clé et l'implication des élus est un facteur qui favorise la mobilisation. La stratégie de sécurité repose sur une approche partenariale : elle est vouée à mobiliser les acteurs locaux dans une optique de « coproduction de la sécurité ». Pour ce faire, elle s'appuie sur la mise sur pied d'un comité de partenaires représenté par les principaux acteurs locaux et chargé de planifier la démarche et coordonner les actions visant les priorités locales. Parmi les acteurs mobilisés, nous retrouvons les services municipaux (ex.: développement social, aménagement et urbanisme, etc.), la police, les associations, les services de santé et services sociaux, les commerçants, etc.

Les stratégies territoriales s'appuient sur le développement d'une démarche rigoureuse comprenant la mobilisation de partenaires, la définition des principales problématiques de sécurité, l'identification des actions stratégiques susceptibles d'améliorer la sécurité sur le territoire. Parmi ces activités, nous retrouvons, par exemple, des initiatives de sensibilisation de la population, des interventions auprès des groupes à risque (ex. : jeunes contrevenants), de l'aide aux victimes (ex. : violence conjugale), des activités de renforcement de la cohésion sociale, des aménagements visant à prévenir la criminalité dans des espaces déterminés (ex. : parcs, hall d'immeubles, etc.).

Les stratégies territoriales visent à répondre aux besoins des citoyens et accordent une importance particulière à la participation des résidents. En effet, en tant que protagonistes de premier ordre du « local », les citoyens sont au centre de celle-ci, aussi bien en tant que bénéficiaires qu'en tant qu'acteurs à part entière. Ils sont encouragés à s'impliquer pour la sécurité de la communauté et assumer leur part de responsabilité (par ex. : en participant aux activités de consultation ou de renforcement de la cohésion sociale, en adoptant des comportements de sécurité personnelle, en faisant partie de groupes de surveillance dans leur quartiers, etc.). Les citoyens ont un pouvoir de validation et de légitimation des initiatives mises en place. Lorsque la population exprime des besoins quant à leur sécurité, il est plus probable qu'elle soit prête à se mobiliser pour participer dans le cadre d'une stratégie territoriale visant à améliorer sa sécurité.

## La Stratégie: *Medellín mas Segura : Juntos si podemos à Medellin, Colombie*

Dans le cadre de son plan de développement 2008-2011, la Ville de Medellin a élaboré une stratégie de sécurité urbaine dédiée à garantir la sécurité quotidienne et la cohabitation pacifique. Basée sur des principes de coresponsabilité, de coproduction, de cogestion et de participation citoyenne, son objectif général est de « *contribuer à produire des conditions objectives et subjectives de sécurité et cohabitation citoyenne au sein de territoires concrets, en répondant aux demandes spécifiques et adaptées à chaque territoire* »<sup>16</sup> Pour ceci, elle s'appuie sur la création de partenariats locaux en matière de sécurité (ville, police, justice, société civile, secteur privé) et la réalisation de diagnostics de sécurité au niveau des quartiers.

« *Medellin mas segura* » a une composante spécifique de « Territorialisation de la sécurité » qui comprends l'élaboration de stratégies adaptées aux besoins des différents secteurs de la ville et inclut des interventions psychosociales en vue d'améliorer la sécurité et la cohabitation. Ainsi, « *Medellin mas seguro* » est un plan intégré composé de quatre sous-stratégies territoriales :

- **Zonas seguras** (« Zones sûres ») : stratégie pour les secteurs à caractère commercial, industriel et touristique. Mise sur pied d'un Comité de zone (« comité zonal de seguridad ») mobilisant amplement le secteur privé afin d'élaborer un plan d'intervention basé sur un diagnostic local. Constitution d'un « fonds commun de sécurité » pour soutenir des actions sur l'usage des espaces publics, la cohabitation citoyenne, la vidéosurveillance, etc.

- **Comunidades seguras** (« Communautés sûres ») : stratégie pour les secteurs à caractère résidentiel. Mise sur pied de conseils communautaires de sécurité (« consejos comunitarios de seguridad ») impliquant des acteurs associatifs, du secteur privé, de la police, de la ville, ainsi que des commerçants et des entrepreneurs. Mise à disposition d'un « Fonds de sécurité » pour des projets d'infrastructure et de développement communautaire, sensibilisation des citoyens aux mesures d'autoprotection.

Sous la Coordination de la ville, la stratégie prévoit la constitution de tables de travail et la réalisation d'études de la sécurité pour chaque territoire.

- **Lugares sensibles** (« Lieux sensibles ») : stratégie pour des lieux dits « sensibles ». Mise sur pied d'un partenariat local (composé par des représentants de la Ville, la police, des procureurs, de l'Armée, etc.) afin de coordonner l'offre de service dans les territoires d'intervention. La stratégie comprends l'élaboration d'un diagnostic et une carte de ressources et réalise des actions en vue de renforcer les liens communautaires (ex. : mise sur pied de comités de citoyens, activités de sensibilisation dans les écoles, etc.).

- **Puntos criticos** (« Points sensibles ») : stratégie pour les lieux avec des hauts taux de criminalité (p.ex. : où se produisent régulièrement des affrontements violents entre bandes). Mobilisation des acteurs sociaux présents sur le territoire.

<sup>16</sup> Secretaria de Gobierno de Medellin, *Medellin mas segura : Juntos si podemos. Estrategia de territorializacion de la seguridad*. Alcaldia de Medellin, 2010, p.20. Disponible sur : <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/Seguridad%20y%20Convivencia/Documentos/Medellin%20m%C3%A1s%20Segura%202010.pdf>

### **La Stratégie pour une ville plus sûre (*Strategy for a Safer City*), à Melbourne, Australie**

Au début de cette décennie, la Ville de Melbourne a lancée *Strategy for a Safer City* (2011-2013), sa stratégie triennale de sécurité urbaine. Les caractéristiques et les orientations stratégiques de cette initiative sont : une approche intégrée, le renforcement des partenariats locaux, la participation citoyenne, la prévention basée sur les connaissances (*evidence-based approach*), le renforcement de la cohésion sociale et la réduction des méfaits pour les problématiques en lien avec la consommation d'alcool et drogues.

La stratégie est structurée autour de trois axes : **Populations** (*People*), **Lieux** (*Places*), **Partenariats** (*Partnerships*). Chacun de ces axes a un objectif général et énonce les résultats attendus. L'objectif respectif de chacun de ces trois axes sont :

- *Les résidents de Melbourne sont fiers de sa ville et sont des citoyens actifs qui partagent la responsabilité de préserver la sécurité et le bon vivre à Melbourne*
- *Melbourne est une municipalité qui compte avec des lieux sûrs, accueillants et divers qui sont connectés et accessibles tant le jour que la nuit*
- *Les principaux partenaires de la Ville de Melbourne partagent l'engagement et la responsabilité pour que Melbourne soit une ville sûre et paisible*

Ainsi, les résultats spécifiques à chaque axe permettent de réaliser le suivi et l'évaluation de la stratégie triennale. Pour chaque année, la stratégie prévoit un plan annuel de mise en œuvre, le suivi et la révision. La *Strategy for Safer City* s'articule avec d'autres stratégies municipales telles que *City's of Melbourne's Future Melbourne Plan*, *Council Plan 2011-2013*, *Melbourne's Policy for the 24 Hour City*, etc.

## **3. Le partenariat**

Parler de stratégies territoriales, c'est forcément parler de partenariats. Quelle que soit la forme que ces derniers peuvent prendre, le partenariat est la base nécessaire à la création de consensus et au déploiement d'actions concertées. Le partenariat permet de prendre en compte les différents points de vue des acteurs en présence et de favoriser l'émergence d'une vision commune qui guide les actions en sécurité. Bien que le partenariat soit un élément essentiel aux stratégies territoriales et vise à atteindre une certaine harmonie, il n'est pas acquis d'avance et demande des efforts constants pour le développer, l'entretenir et assurer son bon fonctionnement. En effet, il est aussi défini par des enjeux et des rapports de force qui le mettent constamment au défi. Le partenariat est d'une démarche de longue haleine qui pose le défi de travailler ensemble, au-delà des intérêts particuliers, pour une vision et un projet commun.

Nous observons différentes modalités de partenariats relatifs aux stratégies territoriales. Tout d'abord, au niveau national ou provincial, on retrouve des partenariats intersectoriels entre des agences gouvernementales (par exemple, des partenariats interministériels réunissant des représentants du secteur sécurité, justice, éducation, santé, urbanisme, etc.) ou avec d'autres secteurs sociaux (par exemple, des associations de municipalités, des organisations de la société civile, des représentants du secteur privé, des centres de recherche, etc.) afin de définir des orientations stratégiques. En sens « vertical », nous retrouvons également des partenariats entre différents ordres de gouvernement, par exemple, entre le fédéral et le provincial, entre l'État et les municipalités, entre la ville-centre et les municipalités/arrondissements, par exemple pour la gestion d'un fonds ou d'un programme qui sera mis en œuvre au niveau local.

Dans le cadre d'une stratégie territoriale, le partenariat le plus déterminant est celui qui se déploie sur le terrain. Le partenariat est généralement intersectoriel et chaque acteur a une importance stratégique. Parmi ceux-ci, il y a notamment les villes et les municipalités, qui, en tant que « gouvernements locaux », occupent une place de choix pour exercer le leadership de la stratégie territoriale. La police, en tant qu'institution chargée de la sécurité, est incontournable pour répondre ou intervenir face aux problématiques qui affectent la sécurité des personnes et des biens. Le citoyen est au centre de la stratégie territoriale, c'est pourquoi les organisations de la société civile (organismes communautaires, associations, etc. dans les différents champs d'activités sectoriels : éducation, loisirs, employabilité, logement, etc.) et les résidents eux-mêmes sont des acteurs essentiels pour que la stratégie atteigne les populations bénéficiaires et qu'elle soit la plus représentative et légitime possible. De plus en plus, le secteur privé participe à la stratégie territoriale en tant qu'acteur capable de dynamiser l'économie locale et contribuer à la prévention de la délinquance (par l'investissement dans les infrastructures locales, la création d'emplois, etc.). Pour sa part, le milieu de la recherche (par exemple, les universités et centres d'études) possèdent des connaissances et le savoir-faire scientifique (par exemple, en évaluation de programmes) pour comprendre les causes des problématiques et analyser les effets des actions mises en œuvre.

Les partenariats locaux aident à définir le tissu communautaire et sont un reflet des dynamiques présentes sur un territoire. En ce sens, la vitalité et l'efficacité des partenariats sont une expression de la dynamique locale et de l'environnement dans lesquels ils sont implantés. Une collectivité peut présenter différents partenariats en matière de sécurité urbaine, qui s'articulent ou se juxtaposent sur un même territoire. Dans le cadre de ce rapport, nous faisons surtout allusion aux partenariats généralistes intersectoriels visant à coordonner les actions locales<sup>17</sup>. Ceux-ci peuvent autant prendre la forme d'un « comité restreint » - par exemple un « comité de pilotage » que d'un « partenariat élargi » - un « réseau de partenaires » composé d'un grand nombre d'acteurs locaux, voire le premier peut faire partie du deuxième. Il peut aussi avoir parallèlement et sur un même territoire des partenariats plus « institutionnels » (par exemple, présidés par un élu et composés par des hauts-fonctionnaires des principaux services municipaux, de police, d'urgence, etc.) en même temps que des partenariats plus « communautaires » réunissant davantage d'acteurs du milieu associatif<sup>18</sup>. Nous pouvons aussi retrouver des partenariats de sécurité urbaine spécialisés autour de problématiques spécifiques (par exemple, violence et intimidation à l'école, gangs de rue, violence conjugale, incivilités, etc.), des groupes-cible spécifiques (par exemple, les enfants, les jeunes, les femmes, etc.) ou des secteurs problématiques (par exemple, un parc, un complexe résidentiel, un terrain de jeux, etc.), par exemple, dans le cadre d'une démarche de revitalisation urbaine intégrée.

---

<sup>17</sup> Selon le contexte, ces partenariats sont plus ou moins formels (par exemple, dans le cadre d'une entente). De la même manière, lorsque ces partenariats se développent dans le cadre d'un programme (national ou municipal), il peut y avoir un financement relié, soit pour le développement du partenariat ou pour la mise en place d'actions qui en découlent.

<sup>18</sup> Nous pouvons observer cette situation dans quelques arrondissements à Montréal. Dans ce cas, un porteur du dossier « sécurité urbaine » au niveau communautaire peut siéger au comité de coordination de type « institutionnel ».



Un des objectifs du partenariat local est de maximiser les services et leur donner une valeur ajoutée (« *value for money* »). Le défi des partenariats est de construire un véritable réseau de relations et favoriser le partage de connaissances et des pratiques. À ce sujet, la collaboration, la communication et la mise en réseau sont essentiels. Parmi quelques facteurs qui peuvent faciliter les partenariats en sécurité urbaine, il y a notamment : l'habitude des partenaires à travailler ensemble dans d'autres comités ; l'implication des élus ; l'implication et l'articulation avec des comités de concertation déjà existants sur le territoire, afin d'aider à mobiliser les partenaires et à mieux comprendre les enjeux<sup>19</sup>.

En contexte de partenariat local, chacun a des rôles et des responsabilités. En ce sens, la participation et la collaboration sont essentiels, tout autant que la capacité à maintenir une communication franche et honnête. Un des enjeux reliés aux partenariats locaux est l'effective coordination des actions de différents acteurs en présence. Dans un même territoire et au sein d'un même regroupement de partenaires, il peut avoir plus d'un partenaire qui réalise un certain type d'activité. Bien que chaque organisme ait son champ d'action et des activités reliés, il est dans l'intérêt du partenariat d'éviter le « redoublement d'efforts » qui peuvent entraîner des situations de concurrence entre des acteurs et qui nuisent à la dynamique générale du partenariat. Ce « partage de pouvoir » peut être perçue comme un irritant pour des organismes qui doivent « faire des compromis » au sein d'un comité de partenaires. Ainsi, un autre enjeu entre partenaires est l'effective collaboration et la participation. Le travail en partenariat est souvent réalisé en marge des activités programmatiques des différents organismes, et pour que cette implication soit « payante » l'organisme doit y trouver un intérêt stratégique à participer. Travailler en partenariat implique également de partager des ressources. Paradoxalement, lorsque le travail en partenariat donne accès au financement de certaines actions, les modalités de financement (par exemple, par concours), peut entraîner des dynamiques de concurrence entre partenaires, ce qui a des effets pervers sur la communication et la mise en réseau.

#### 4. Le rôle de la police

En tant qu'organe chargé de la sécurité et du maintien de l'ordre public, les institutions policières se trouvent au centre de toute démarche de sécurité. Son mandat et sa responsabilité concerne directement le dossier de la sécurité des personnes et des biens. Or, un constat s'est progressivement imposé : la police ne peut pas à elle seule faire face aux problématiques de délinquance et d'insécurité dans les villes, sans oublier que les problématiques sociales ont de plus en plus d'impact sur le travail des policiers (ex. : itinérance, santé mentale, etc.). La recherche et la pratique ont mis en évidence les causes sociales de nombreux phénomènes criminels, ainsi que le besoin de mettre en place des approches préventives faisant appel à toute une série d'acteurs non-traditionnelles (les villes, en premier lieu, mais également le milieu associatif, le secteur privé et le milieu de la recherche) dans le dossier de la sécurité quotidienne, sous une optique multidisciplinaire (incluant des intervenants du

---

<sup>19</sup> Barchecheat O., *Évaluation de la phase restreinte d'implantation des stratégies locales de prévention issue de la Politique ministérielle en prévention de la criminalité du Québec. Rapport final*. Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), 2009, p.22.

milieu de la santé, de l'éducation, de la justice, de l'urbanisme, du transport, etc.) et fondamentalement partenariale.

Au cours des dernières décennies, le travail de la police a subi des transformations de fond qui l'ont amené à revoir sa mission traditionnelle d'application de la loi et à se tourner progressivement vers la prévention et le renforcement des relations avec la communauté. Ainsi, un peu partout dans le monde, nous avons vu l'émergence d'une multitude d'approches de police communautaire ou de proximité. Ce glissement vers le local et l'ouverture vers la prévention amènent les services de police à adopter des nouvelles méthodes de travail sur le terrain et à travailler davantage en partenariat. Dans des nombreux pays, nous avons constaté la mise en place de modèles de police communautaire, ainsi que la réorganisation territoriale en « postes de quartier » qui permettent d'avoir une plus grande proximité avec la population. Ainsi, nous avons vu l'émergence de la figure du « policier communautaire », de l'agent de liaison (« *liaison officers* »), de l'agent sociocommunautaire (ex. : « *community support officers* ») dont le rôle permet d'accroître la visibilité des policiers et de développer des liens de confiance avec la communauté dans la rue, dans les écoles et dans les instances de concertation locales.

A la lumière de ces transformations, un colloque du CIPC s'est penché particulièrement sur les rôles de la police en prévention<sup>20</sup>. Cette implication de la police en prévention permet notamment de : *accroître la visibilité des policiers* sur le territoire et dans la communauté (par exemple, dans les espaces publics et dans les espaces de concertation) ; *s'engager davantage dans la communauté* afin de mieux comprendre les dynamiques d'un quartier ; *sensibiliser et transmettre de l'information sur les mesures pour prévenir la victimisation* afin d'encourager les citoyens à adopter des comportements et des habitudes « sécuritaires » ; *développer un rôle de mentor* auprès de jeunes à risque afin de créer des relations positives ; *participer à la résolution de conflits* et à l'apaisement de tensions au sein de la communauté ; *soutenir les victimes* en offrant réconfort et des services de référence afin de rétablir la confiance envers la police ; *contribuer aux partenariats locaux de prévention de la criminalité* en mettant à disposition les données sur la criminalité (ex. : statistiques), ses connaissances sur les problématiques sur le terrain, les interventions à privilégier, etc.

---

<sup>20</sup> Capobianco L., *Le rôle de la police dans la prévention de la criminalité*. Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC) et Direction nationale de police de Norvège, Montréal, 2008, p. 8-33. Actes du septième colloque annuel du CIPC sur la prévention de la criminalité. 8-9 novembre 2007, Oslo, Norvège.

---

### La Police communautaire au Québec

La Politique ministérielle québécoise en matière de police communautaire offre un cadre de référence sur la base de quatre principes :

- **Le rapprochement avec les citoyens** : favoriser une « présence visible et rassurante sur le terrain de policiers connus des citoyens, disponibles pour répondre à leur demande et bien au fait de la vie des quartiers ».

- **Le partenariat avec d'autres institutions** : développer la « capacité des organisations policières d'établir un véritable partenariat avec les organismes de la communauté locale et les institutions impliquées en matière de sécurité publique ». En plus de favoriser une étroite collaboration, si possible, le partenariat devrait avoir pour effet le développement de stratégies communes d'intervention.

- **L'approche de résolution de problèmes** : cette approche implique une analyse minutieuse de délits, l'identification de causes communes et l'élaboration de solutions appropriées mettant à profit d'autres acteurs de la communauté afin d'obtenir «une réduction durable de certains types de délits et une utilisation plus efficace des ressources policières ».

- **Le renforcement de mesures préventives** : favoriser l'adoption de l'approche de prévention situationnelle, ainsi que la participation dans le cadre de stratégies intégrées de prévention au niveau local.

**Source** : Politique Ministérielle : *L'approche de police communautaire. Vers une police plus communautaire*, MSP, Québec, 2000, p.19-23.

---

De cette manière, la police peut être amenée à développer des initiatives et des projets spéciaux vis-à-vis de la communauté afin d'établir des liens de confiance et être mieux acceptée par la population. Ces initiatives visent notamment à développer des liens avec des groupes considérés comme plus difficiles à rejoindre, en raison des relations fragilisées: jeunes, minorités culturelles et populations autochtones, minorités sexuelles, etc. L'émergence de ces approches de police communautaire basées sur la prévention, les relations avec la communauté et la résolution des conflits ne veut pas dire pour autant que la police abandonne son rôle traditionnel de contrôle et d'application de la loi. Prévention et répression sont des volets complémentaires. Grâce aux interactions avec la communauté, il s'agit de faire de la « répression intelligente » et ciblée, en articulation avec des initiatives de prévention. C'est pourquoi, la police est un acteur essentiel au sein des instances de concertation locales en sécurité : elle joue un rôle clé tant dans l'élaboration des stratégies territoriales que dans les réponses à apporter aux problématiques prioritaires de ces stratégies.

Cette présence progressive dans la communauté comporte des nombreux enjeux, notamment celui de la confiance des acteurs locaux et de la population. Le développement de liens de confiance implique un réel investissement dans la communauté et se construit à long terme. La présence de la police dans les réunions locales peut susciter aussi de la méfiance tant de la part de certains groupes avec qui ils peuvent entretenir des liens problématiques (ex. : jeunes, minorités culturelles, etc.) que d'organismes qui travaillent avec ces groupes. Pour les organismes œuvrant autour de certaines causes (par exemple, le décrochage scolaire, la réinsertion sociale, la réduction de méfaits liés à la toxicomanie ou la prostitution, etc.), travailler avec la police comporte le risque de trahir le lien de confiance avec ces bénéficiaires-cibles. Comme toute situation de partenariat, travailler ensemble implique d'être en mesure de se remettre en question – de part et d'autre – et d'être ouvert au changement.

Le développement de liens de confiance est aussi une démarche fragile qui demande une ligne de conduite cohérente et consistante au fil du temps. Toute conduite de la police considérée comme abusive peut nuire à un long processus d'investissement et ébranler la confiance de la communauté. En effet, les pratiques policières traditionnelles cohabitent, et peuvent parfois entrer en conflit avec le travail des polices de proximité, qui constitue parfois un volet mineur au sein de l'institution. D'autant que les efforts d'adoption des modèles de police de proximité ne sont pas entièrement aboutis et mettent en évidence des besoins en formation aux réalités du terrain afin de pouvoir intervenir et communiquer efficacement avec les différentes clientèles qui font partie de la communauté. Enfin, aux yeux des acteurs associatifs, l'implication de la police au sein des instances de concertation est généralement très variable et est fortement associée au caractère et à l'engagement personnel des policiers.

### ***Safer School Partnerships* ("Partenariats pour des écoles plus sûres"), Grande-Bretagne<sup>21</sup>**

En Grande Bretagne, parmi les multiples formes de regroupements locaux de sécurité quotidienne, nous retrouvons des *Safer Schools partnerships*, des partenariats sectoriels autour de la problématique spécifique de la violence à l'école, sous le leadership de la police. Lancé en 2002, *Safer Schools Partnerships* est un programme national piloté par le *Department for Children, Schools and Families* (DCSF) et le Home Office, en collaboration avec le *Youth Justice Board* (Ministère de la Justice) et l'*Association of Chiefs Police Officers* (ACPO). Basée sur une approche de police de proximité (*local neighborhood policing*<sup>22</sup>), le programme affecte un personnel de la police (un policier ou un agent de concertation communautaire) dans une ou plusieurs écoles afin de développer des partenariats à l'intérieur des établissements scolaires et dans la communauté environnante. L'agent de police va s'associer avec les acteurs de la communauté (ex. : école, parents, autorités locales, organisations communautaires, etc.) et mettre sur pied un partenariat destiné à dresser un portrait des besoins locaux et des interventions en matière de sécurité et de comportement à l'école (ex. : incivilités, absentéisme, intimidation, etc.). Les partenaires vont définir une série d'objectifs et établir une stratégie concertée, ainsi que les responsabilités de chacun. Cette méthode de travail est basée sur une approche focalisée qui cherche à « maximiser les ressources locales » sur le territoire. Par exemple, dans les écoles les plus en difficulté, le partenariat peut également inclure des membres des « *Youth Offending Teams* » (YOT)<sup>23</sup>. De manière générale, les policiers assurent un rôle conseil et collaborent à élaborer des stratégies concernant la sécurité, en particulier vis-à-vis des jeunes vulnérables ou présentant des comportements considérés difficiles. Ils organisent également des réunions de concertation avec le personnel scolaire et avec des partenaires externes (ex. : organismes de santé et services sociaux, parents, commerçants, autres équipes de police de proximité, etc.). À date, plus de 450 partenariats ont été mis sur pied en Angleterre et au pays de Galles, développant des ententes autour d'écoles ciblées.

<sup>21</sup> Élaboré sur la base de Benavides, E., *Recueil international d'expériences en prévention de la criminalité chez les jeunes. Pratiques de pays occidentaux*, Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), 2012, p. 30-32. Pour des plus amples informations sur ce programme, consulter : <http://www.justice.gov.co.uk/downloads/youth-justice/prevention/SSPsummaryforYOTs.pdf>

<sup>22</sup> Pour des plus amples informations sur l'approche de police de proximité en Grande-Bretagne, consulter : <http://www.neighbourhoodpolicing.co.uk/>

Voir définition dans [http://www.neighbourhoodpolicing.co.uk/neighbourhood\\_policing.aspx](http://www.neighbourhoodpolicing.co.uk/neighbourhood_policing.aspx)

<sup>23</sup> Équipes intersectorielles, coordonnées par des autorités locales, destinées à prévenir la délinquance des jeunes et la récidive. Les YOT fournissent des conseils, mettent en place des services communautaires, aident à l'élaboration des plans de réparation aux victimes, et offrent de l'accompagnement afin de prévenir la récidive. Pour plus d'information : voir [www.justice.gov.uk](http://www.justice.gov.uk)

## 5. Participation citoyenne et communication

La participation citoyenne est devenue un élément essentiel des politiques de sécurité urbaine. Depuis quelques décennies les citoyens occupent une place centrale dans le cadre des stratégies de sécurité, non seulement en tant que bénéficiaires mais également en tant que protagonistes actifs. Par exemple, dans l'Amérique latine des années 90, nous avons vu l'émergence du concept de « sécurité citoyenne » (*seguridad ciudadana/citizen security*), pièce maîtresse d'un nouveau paradigme, participatif, préventif et inclusif, construit autour de la sécurité des citoyens (en opposition à la conception de « sécurité nationale », qui dominait à l'époque des dictatures militaires, et dont l'approche était centrée sur la sécurité de l'État, et par conséquent, du régime). Ainsi, la participation citoyenne s'encadre dans l'exercice démocratique.

Selon cette perspective, la sécurité est une responsabilité partagée, qui ne repose pas sur la seule action de la police (ou le gouvernement), selon une logique de « coproduction de la sécurité », où tous les acteurs (gouvernements nationaux et locaux, secteur privé, milieu scientifique et les organismes de la société civile et les citoyens) ont un rôle actif à jouer. Dans ce contexte, le rôle de la société civile organisée et des citoyens en général est de s'assurer que les besoins de la communauté en matière de sécurité sont pris en compte et de se mobiliser pour contribuer à la recherche de solutions. Dorénavant, les citoyens sont des acteurs à part entière de la gouvernance de la sécurité au niveau local.

En tant que bénéficiaires des politiques et des stratégies mises en œuvre, les citoyens sont les mieux placés pour exprimer si celles-ci répondent à leurs besoins (*Top-down*) et les rendre plus légitimes. Car, en tant que membres d'une communauté donnée, les citoyens sont également des « experts du local » et dans ce sens, ils ont des idées des solutions à mettre pour améliorer leur cadre de vie (*Bottom-up*). Enfin, en raison de leur ancrage sur le terrain, les leaders locaux et les associations possèdent des capacités uniques pour mobiliser les forces vives de la communauté et encourager la prise en charge d'actions. C'est pourquoi la mise en œuvre de nombreux programmes promus au niveau national ou municipal est souvent confiée à des organismes communautaires et des associations, lesquels possèdent une connaissance approfondie du « terrain ». Ainsi, les citoyens et la société civile expriment la (les) voix de la communauté auprès des pouvoirs publics et jouent un rôle fondamental dans l'élaboration et la mise en forme des stratégies de sécurité urbaine, voire dans leur mise en œuvre.

Dans le cadre d'initiatives de sécurité urbaine, la participation citoyenne vise notamment à renforcer le sentiment d'appartenance (*ownership*), à favoriser le développement de liens de confiance et cultiver la solidarité locale afin de favoriser la cohésion sociale. En effet, les « politiques de prévention ne se bornent plus à rechercher une réduction des taux de criminalité, mais visent à améliorer la qualité de vie quotidienne et le « vivre ensemble » »<sup>24</sup>. Cette promotion du « vivre ensemble » est notamment mise en pratique par le biais d'événements festifs et inclusifs (exemple : rencontres intergénérationnelles, fêtes

---

<sup>24</sup> Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), *Rapport international sur la prévention de la criminalité : tendances et perspectives*, CIPC, 2010, p. VII.

de voisins, événements culturels, sportif ou de mise en valeur de la diversité culturelle), qui permettent également de « passer des messages » sur la sécurité quotidienne. Ces événements sont également l'occasion pour faire connaître l'offre de service de certains organismes et institutions, et notamment pour favoriser les interactions entre la police et la communauté, dans un cadre de convivialité.

Les initiatives de sécurité encouragent la participation et l'implication des citoyens, en incitant ces derniers à se mobiliser pour la sécurité de la communauté. Cette mobilisation veut également dire prise en charge, en faisant même porter des actions sur la collectivité. Pour ce faire, les citoyens sont sensibilisés, informés, voire formés (*empowerment*) ; ces mesures cherchent à les outiller et à renforcer leurs capacités à contribuer à la sécurité de la collectivité (*capacity-building*). Ainsi, il y a un certain transfert de responsabilités envers les citoyens.

La participation citoyenne peut prendre différentes formes et répondre à différents objectifs. Par exemple, les citoyens peuvent participer dans le cadre d'événements communautaires, de réunions de consultation, de l'organisation d'actions communautaires concrètes (ex. : une fête, une corvée de nettoyage, etc.), voire dans la création d'un regroupement (ex. : association, réseau, etc.). De manière générale, la participation citoyenne est de plus en plus intégrée aux démarches d'intervention par le biais de méthodologies participatives et de consultation aux citoyens (par exemple, par le biais de questionnaires, de focus groups, de séances de consultation publiques, de marches exploratoires<sup>25</sup>, etc.). Par exemple, dans le domaine de la sécurité urbaine, l'élaboration de diagnostics locaux ou l'évaluation de programmes fait souvent appel à la consultation des résidents afin de recueillir leur point de vue (ex. : sur leurs besoins, leurs préoccupations, leurs suggestions, leurs opinions, etc. en matière de sécurité). Le but est de prendre en compte la perspective des citoyens en les consultant et en demandant leur avis. La consultation des citoyens vise également à valider des initiatives à mettre en place dans une communauté donnée en les soumettant à l'avis du public. De cette manière, les citoyens peuvent valider un projet, afin susciter leur adhésion et appropriation.

La participation des citoyens est également liée au niveau et à la qualité de l'information dont ils disposent. Afin d'encourager la participation, il est important que les citoyens soient également bien informés, et à temps, sur les initiatives ou les processus auprès desquels ils pourraient s'impliquer, et qu'ils puissent accéder aisément aux informations qui les concernent (ex. : diagnostics, rapports de consultations publiques, etc.). En ce sens, la communication est considérée comme un élément de plus en plus important dans le cadre de stratégies locales de sécurité. La communication va permettre de rejoindre la population, l'informer et l'impliquer, en livrant un message clair. De plus en plus de stratégies de sécurité urbaine saisissent l'importance de se doter d'une stratégie de communication et de relations publiques (ex. : campagnes), afin de mieux informer sur leurs activités et d'impliquer les citoyens et autres acteurs pertinents à mobiliser.

---

<sup>25</sup> À ce sujet, inspiré notamment des expériences à Toronto et Montréal, le Secrétariat Général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) a récemment lancé une publication sur ces outils : Secrétariat Général du Comité interministériel des villes, *Guide méthodologique des marches exploratoires : des femmes s'engagent pour la sécurité de leur quartier*, SG-CIV, 2012. Disponible sur : <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/sgciv-guidemarcheexploratoire.pdf>

En termes d'enjeux, la participation citoyenne en présente plusieurs et, notamment, celui de la pérennité (*sustainability*) Comme mentionné, l'approche territoriale répond à une gouvernance de la sécurité qui fait appel à la participation citoyenne, en tant qu'expression du « local ». Nous observons un transfert de responsabilité - où les citoyens sont encouragés à jouer un rôle de plus en plus actif, ainsi que la mise en place de plus en plus d'initiatives qui visent à responsabiliser les habitants. Cette mobilisation se fait à base de séances d'informations, de campagnes de sensibilisation et de rencontres communautaires et de formations, rythmées par des stratégies parfois ponctuelles (car souvent attachées aux initiatives du gouvernement de service). Le vrai défi est de maintenir les citoyens mobilisés sur le long terme et développer véritablement les capacités que leur permettra de s'approprier la responsabilité de participer à la sécurité dans leurs villes.

**Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne – Tandem<sup>26</sup>, Montréal, Canada**

Le *Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements* (PMSACSUA) est le programme de sécurité urbaine de la Ville de Montréal, lequel place le citoyen au cœur de sa démarche. Sa mission est « *d'aider les Montréalais à diminuer leurs pertes matérielles, à s'approprier les lieux publics, à jouir pleinement de leur propriété, à donner un milieu de vie sécuritaire à leur famille et à acquérir des valeurs d'entraide et de solidarité* »<sup>27</sup>.

Lancé en 2003, le programme reprend les principes du *Programme Tandem*, une initiative de sécurité urbaine créée il y a plus de 30 ans et qui est toujours opérationnelle sous différentes appellations dans une quinzaine d'arrondissements montréalais. L'idée originale de l'*Opération Tandem*, était de prévenir les vols résidentiels par l'action complémentaire et conjointe de la police et des citoyens. Les citoyens sont sensibilisés par des conseillers de l'équipe de Tandem pour adopter des habitudes de sécurité à la maison, dans la rue, dans les transports, etc. et jouent ainsi un rôle actif dans la prévention de la criminalité.

Afin d'encourager l'action locale et de s'adapter aux caractéristiques des territoires, la mise en œuvre du PMSACSUA est placée sous la responsabilité des arrondissements, la gestion est quant à elle confiée à des organismes communautaires locaux. Le PMSACSUA est basé sur la mobilisation et la sensibilisation des citoyens. Ainsi, il est composé d'un axe majeur en prévention (sécurité des biens et du domicile, sécurité des personnes, sécurité des collectivités) et d'un axe mineur en prévention incendie et sécurité civile. Parmi les activités traditionnelles du programme, il y a notamment : des visites sur la sécurité au domicile afin de prévenir les cambriolages, la sensibilisation sur les vols et la fraude, des séances d'information sur le taxage et l'intimidation à l'école, etc.

<sup>26</sup> Voir : [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=8258,90489812&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8258,90489812&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>27</sup> Voir : <http://ville.montreal.qc.ca/portal/>

## 6. Méthodologies d'intervention

En termes de méthodologies relatives à l'approche territoriale, dans le cadre de ce rapport, nous faisons principalement référence au tryptique « diagnostic-plan d'action-évaluation », en tant que démarche structurée de mobilisation en matière de sécurité urbaine. Inspirée d'une démarche scientifique en trois étapes<sup>28</sup>, elle permet de mobiliser les acteurs présents sur le territoire, d'identifier les enjeux et élaborer un plan d'action concerté. Il s'agit d'un modèle cyclique : les actions déployées feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation dont les apprentissages permettront d'apporter des améliorations. L'élaboration d'une stratégie de sécurité urbaine vise à développer un plan d'action concerté et évaluer la portée des mesures mises en œuvre.

Cette démarche repose sur une approche partenariale faisant appel à l'expertise locale. En effet, elle s'appuie généralement par la mise sur pied d'un comité de partenaires et/ou un comité coordinateur chargé d'articuler le point de vue et l'expertise des différents acteurs en présence (par exemple, ville, police, organismes communautaires, etc.). Ce type de fonctionnement vise à assurer une certaine coordination et une maximisation des ressources locales. La conformation d'un comité local favorise également le partage et la circulation de l'information entre les intervenants d'un territoire donné.

Selon ce modèle, la démarche débute généralement par l'élaboration d'un diagnostic, qui dresse un portrait des problématiques de sécurité sur le territoire, grâce au croisement de différents types d'informations (ex. : données sociodémographiques, statistiques policières, informations sur la victimisation, témoignages d'acteurs clés, etc.). Le diagnostic devrait permettre d'avoir une « définition partagée de la situation » et d'identifier les principaux enjeux. Les partenaires développent ensemble un plan d'action, élaboré autour des principales problématiques identifiées. Un comité est chargé d'assurer la coordination de la mise en œuvre : en fonction des expertises de chacun, chaque organisme en présence assume la responsabilité de réaliser certaines activités. Enfin, le processus prévoit également d'effectuer un suivi des actions afin d'évaluer leur impact et leur pertinence.

Nous avons trouvé ce type de démarche dans différents pays : en Europe, en Amérique du Nord et du Sud, en Océanie, etc. Malgré les différences locales, les grands principes du modèle restent les mêmes. Nous avons remarqué que, dans certains cas, ce type de mobilisation structurée est parfois une condition pour avoir accès à des subventions permettant de financer des projets au niveau communautaire. Nous avons également constaté que, même si certaines collectivités ont fini par s'approprier ce type de démarche, à la base, elles ont généralement été promues « par le haut » (par exemple, via un programme ou un fonds gouvernemental, national ou municipal). Ainsi, la question de la pérennité est toujours présente : un changement au niveau du politique ou la disponibilité d'un fonds peuvent parfois remettre en question ou interrompre l'implantation de ce type de démarche.

---

<sup>28</sup> Par souci de clarté, nous disons que c'est une démarche en « trois étapes ». En fonction des pays ou des villes, la présentation de l'enchaînement de la démarche peut varier ou inclure d'autres étapes, par exemple : portrait – diagnostic – priorisation – plan d'action – mise en œuvre – suivi – évaluation – actualisation du diagnostic, etc.).



Bien que les principes qui fondent ce type de démarche soient parfaitement cohérents et solides, il peut avoir un décalage important entre le modèle, théorique, et son application, pratique, sur un territoire donné. Par exemple, sur le terrain, le maintien et la cohésion des partenariats est généralement un défi constant. Lorsque ce type de démarche est implanté dans un nouveau territoire, il se peut qu'elle génère des réticences ou des résistances de la part de certains acteurs (par exemple, par manque d'intérêt, par crainte de concurrence ou encore en raison du caractère trop « scientifique » aux yeux des intervenants). D'autres ne verront pas l'intérêt de s'adapter à des nouvelles manières de faire. Quoi qu'il en soit, ce type de projet ne peut être réalisé que s'il est approprié et porté par la propre communauté.

#### **La certification des collectivités selon le modèle des « communautés sûres », Nouvelle Zélande**

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) promeut le concept de « *Communautés sûres à travers le monde* » (« *International Safe communities* » - ISC), un modèle et une méthodologie de certification des collectivités qui se mobilisent pour améliorer leur sécurité

Le concept de « *communauté sûre* » considère que la sécurité est une « préoccupation universelle et une responsabilité partagée de tous ». Ainsi, elle fait appel à la mobilisation et à la collaboration de tous les acteurs de la communauté : municipalités, associations, commerces et entreprises locales, citoyens, etc. La *Safe Communities Foundation New Zealand* (Fondation « Communautés sûres »), un centre collaborateur de l'OMS, est un centre chargé de la certification des « communautés sûres » dans la région Asie-Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande et Asie).

Le modèle des « communautés sûres » n'est pas une méthodologie d'intervention en tant que telle, mais plutôt une démarche de reconnaissance d'initiatives déjà en cours. Ainsi, les communautés qui souhaitent obtenir ce label s'engagent à respecter certains critères de base. Ces critères sont :

- Leadership et collaboration de partenaires locaux autour de la sécurité quotidienne
- la couverture des programmes mis en place
- La mise en place d'initiatives qui s'adressent aux groupes et aux secteurs « à risque »
- Choix des orientations stratégiques à partir de l'analyse de données
- Mesure et évaluation des résultats
- Communication et réseautage entre les membres de la communauté

Les villes et municipalités qui se voient décerner la certification « communauté sûre » s'engagent à améliorer leurs indicateurs de « sécurité » (entendue selon une approche de santé publique, donc incluant également des domaines comme la sécurité routière et la prévention du suicide) et à être l'objet d'évaluations régulières afin de s'assurer qu'elles respectent toujours les critères énoncés.

## 7. La coordination

Quel que soit le niveau d'action (national, régional, municipal, communautaire), les interventions en sécurité et en prévention nécessitent l'identification d'un « répondant » : un organisme ou une ressource responsable du dossier « sécurité urbaine ». Ce répondant est généralement la police, dans le volet « contrôle », cela peut être aussi le gouvernement local ou un organisme communautaire, dans un volet plus préventif. Dans la mesure où la sécurité urbaine est envisagée selon une optique de « coproduction », de plus en plus d'acteurs ont un rôle à jouer, multipliant ainsi les points de vue et les possibilités d'actions sur la sécurité dans un territoire donné. Ainsi, cette approche est basée sur des nouvelles formes de gouvernance de la sécurité, car « *[elle] fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans se remettre au pouvoir de l'État* »<sup>29</sup>.

Ce modèle réunit toute une diversité d'acteurs (fonctionnaires du gouvernement national et/ou local, policiers, Magistrats, représentants associatifs, directeurs d'école, leaders communautaires, etc.) qui ont besoin d'un cadre commun partagé leur permettant de travailler ensemble. Ainsi, l'approche territoriale se déroule à partir d'un organe de concertation, où tous les secteurs sont représentés, et qui va permettre de créer du consensus et de développer une vision commune, à partir de laquelle les acteurs pourront réunir des efforts. Mais, pour qu'elle fonctionne, la concertation locale a besoin de coordination. La coordination implique quelqu'un qui va avoir une vision d'ensemble, articulant les différents points de vue et les efforts de tous les acteurs en présence. Le coordinateur va également mobiliser, animer les partenariats et assurer le développement d'une action concertée : la stratégie territoriale. Ainsi, l'approche territoriale implique généralement l'existence d'une structure de coordination qui va agir en tant qu'instance de pilotage de la stratégie de sécurité urbaine.

La « coordination » peut prendre différentes formes. Dans certains cas, elle revient naturellement à la ville. La coordination peut aussi assurée par un regroupement de partenaires. Généralement, elle est confiée à un comité de pilotage restreint représenté par les principaux secteurs concernés par la sécurité (ex. : ville, police, services sociaux, association, etc.). Encore, la coordination peut être confiée à un représentant de la ville, de la police locale, d'un organisme communautaire, voire à un individu spécialement mandaté pour jouer ce rôle, tel que c'est le cas en France avec les « coordonateurs » des Conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Quelle que soit la formule, la « coordination » va agir en tant que porteur du dossier de la sécurité, en assurant le déploiement d'une stratégie concertée, par l'animation du partenariat au jour le jour.

---

<sup>29</sup> Stoker G., « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance » in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n°155, UNESCO/érès, Paris, 1998.

Dans certains cas, comme en France, la structure de concertation locale va être présidée par le Maire ou un élu, qui, par son leadership et son engagement, est en mesure de jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la stratégie, en plaçant la sécurité en tant qu'enjeu prioritaire pour la collectivité. Dans le sens où la « coordination » est chargée du pilotage de la stratégie, elle peut également assumer une série de responsabilités administratives (ex. : planification, gestion de fonds, évaluation, reddition de comptes, etc.). Au jour le jour, le rôle du « coordonateur » est d'assurer le déploiement d'une stratégie territoriale concertée, par la mobilisation et le développement d'une vision commune.

La coordination s'appuie sur la mise en commun des expertises des partenaires et favorise la communication et les échanges entre les différents acteurs de la sécurité. Dans certains cas, les regroupements de partenaires s'organisent en sous-comité de travail en fonction des dossiers spécifiques (ex. : incivilités, violence conjugale, drogue et toxicomanie, alcool et vie nocturne, etc.) qui composent la stratégie. Au-delà de la coordination interne, la « coordination » doit également veiller à articuler des efforts avec d'autres acteurs ou regroupements pertinents (par ex. : des partenariats sectoriels sur des problématiques spécifiques, telles que « gangs de rues », « sécurité à l'école », etc.), afin d'éviter la duplication des efforts sur le territoire.

Bien que la concertation vise à maximiser et articuler les efforts au niveau local, la coordination effective demeure un objectif à atteindre. En effet, un des principaux défis de la concertation est le maintien et la cohésion des partenariats. Le travail partenarial est une démarche à long terme qui repose sur des intérêts communs aux parties prenantes. Le défi des coordonateurs est non seulement de mobiliser et de convaincre, mais également de veiller à ce que l'engagement des partenaires soit durable. Au-delà de l'intérêt commun, les partenaires ont tendance à s'impliquer lorsqu'ils trouvent un intérêt. C'est pourquoi il est nécessaire que tous les partenaires se sentent représentés et impliqués dans le développement de cette vision commune.

Paradoxalement, bien que basé sur la collaboration, le travail en concertation n'est pas dénuée de conflit et peut également donner lieu à des dynamiques de concurrence et de compétition. L'implantation d'une démarche de concertation peut susciter des résistances ou des réticences chez des acteurs qui ont « quelque chose à perdre ». La compétition entre organismes peut aussi se manifester lorsqu'il est question d'identifier qui est l'acteur le mieux placé pour offrir un service associé à une demande. Les dynamiques de concurrence ont tendance à être plus évidentes lorsque des organismes doivent entrer en compétition pour accéder à des fonds. Parfois, le mode même d'attribution de fonds (par concours) a pour effet pervers la création de dynamiques de concurrence parmi des acteurs qui sont censés collaborer sur un même territoire.

### **Waterloo region Community Safety and Crime Prevention Council (CS&CPC)<sup>30</sup>, Waterloo, Canada**

Le Community safety and crime prevention council (CS&CPC) est un comité stratégique en sécurité urbaine pour la Région métropolitaine de Waterloo et les municipalités avoisinantes. Le conseil réunit 36 membres individuels représentant des services publics (régionaux et municipaux, incluant les services de police) et des organismes communautaires réunis avec la mission de mobiliser les efforts de la communauté pour prévenir la criminalité et promouvoir des milieux sûrs et en santé.

Le mandat de la CS&CPC est de conseiller, de formuler des recommandations et de favoriser des actions de prévention, à travers : le partage d'information ; des programmes d'éducation publique et de sensibilisation ; la promotion de partenariats ; la résolution de problèmes de prévention ; activités de plaidoyer («*advocacy*»).

En 2006, le conseil régional a commandé la réalisation d'une étude sur la prévention de la violence : *Reducing Violence by Enhancing Human and Social Development : A 40 year Plan for Waterloo Region* (« Réduire la violence par le développement humain et social : un plan de 40 ans pour la Région de Waterloo »), à partir duquel a été élaboré un plan intégral afin de guider les actions du Conseil (CS&CPC). Les objectifs du Plan de prévention de la violence sont :

- Mettre en place des initiatives de soutien à l'enfance
- Faire face aux problématiques liées à la consommation d'alcool et drogues
- Mettre en place des services pour accueillir des nouveaux arrivants
- Réduire les inégalités des revenus
- Assurer des services de soutien social

Sous la coordination du « Centre de responsabilité », placé au sein du Conseil (CS&CSP), celui établit un objectif et des activités à réaliser chaque année. En effet, le centre de responsabilité est composé d'une équipe permanente chargée de coordonner la mise en œuvre des objectifs établis et à mobiliser les groupes de travail (comités) qui composent le Conseil (CS&CSP).

Les comités suivants composent le CS&CSP : *groupe stratégique en recherche et évaluation ; comité de relations communautaires ; comité de facilitation ; comité « Gala de la Justice » ; groupe de travail sur le partenariat municipal ; comité de mise en œuvre du Plan de prévention de la violence (PPV) ; groupe de travail sur la « Stratégie intégrée sur les drogues de la Région de Waterloo ».*

## **8. Le diagnostic**

Le diagnostic est la pierre angulaire de toute démarche structurée de sécurité urbaine. Le diagnostic est un exercice participatif visant à établir un « portrait de la situation » à partir de la mise en commun des points de vue des différents acteurs de la communauté au sujet de la sécurité urbaine. Le diagnostic est un exercice de « définition collective de la situation » qui consiste à identifier des problématiques, mettre en évidence des enjeux et comprendre les dynamiques reliées à la sécurité urbaine sur le territoire, en prenant en compte le point de vue de divers acteurs de la communauté (police, services municipaux, services sociaux, écoles, commerçants, etc.). Le diagnostic intègre ces différentes perspectives afin de créer du consensus et favoriser une lecture commune des problématiques qui affectent la communauté. Le diagnostic est ainsi un outil de mobilisation, dont les résultats vont permettre de développer un plan d'action concertée.

<sup>30</sup> Pour de plus amples informations : <http://www.preventingcrime.ca>

Au cours de cette étude, nous avons identifié toute une série de diagnostics, selon des formules très variées, autant en termes d'exhaustivité, de rigueur scientifique, que d'applicabilité. De manière générale, le diagnostic vise à dresser le portrait général du territoire (ex. : repérage du territoire, description du milieu et de la population), des problématiques de sécurité (criminalité, victimisation, incivilités, sentiment de sécurité, etc.), des ressources disponibles sur le territoire (inventaire d'organismes et des programmes de prévention, etc.). L'intérêt du diagnostic est non seulement de faire une analyse approfondie de chacun de ces aspects, mais surtout de les mettre en relation afin de trouver des correspondances et d'avoir un portrait globale qui prenne en compte autant le contexte, les enjeux et les dynamiques en cours, que les ressources mises à disposition pour l'élaboration d'un futur plan d'action.

Sur le plan méthodologique, la réalisation du diagnostic ne suit pas un modèle particulier. Le diagnostic peut réunir une série de données tant quantitatives (données sociodémographiques, statistiques policières, résultats d'enquêtes de victimisation, etc.) que qualitatives (témoignages de personnes ressource, documentation, analyse de programmes, etc.) qui font appel à des outils de recherche variées (entrevues, focus group, questionnaires, etc.). La réalisation d'un diagnostic repose sur une certaine expertise tant sur le plan technique que méthodologique, qui n'est pas toujours présente dans la communauté. Or, même lorsque le diagnostic est réalisé par des intervenants externes (ex. : firme de consultants, chercheurs universitaires, etc.), il est essentiel que la démarche demeure participative, afin de favoriser son appropriation par les acteurs locaux, voire par les citoyens. L'étape de restitution est essentielle : lorsque les résultats du diagnostic sont validés par les acteurs locaux, la population (p.ex. : dans le cadre de séances de consultation publique), voire par les élus, la démarche gagne en légitimité.

En ce qui concerne la communication du diagnostic, celle-ci favorise tant la mobilisation de la communauté que son appropriation par les acteurs locaux. Même si la diffusion des résultats va dans le sens de la participation et de l'appropriation par la communauté, là encore, nous avons constaté que les conclusions des diagnostics ne sont pas toujours mises à disposition du public (parfois pour des raisons culturelles ou administratives, ou encore, par crainte de créer un sentiment d'insécurité injustifié chez les citoyens, ou la stigmatisation d'un quartier). Nous avons constaté que dans certains cas, la diffusion élargie des résultats du diagnostic (p. ex. : dans la Mairie, les bibliothèques et autres bâtiments publics) sont au cœur des stratégies de communication des plans d'action et sécurité urbaine, car elle favorise l'engagement de la population.

Comme mentionné plus haut, le diagnostic est la base et le stade initial d'une démarche structurée de sécurité urbaine. Or, le diagnostic n'est pas le but de la démarche, il en est seulement une composante. Autrement dit, le diagnostic n'est pas une fin en soi, mais plutôt un outil au service du développement de la stratégie territoriale. En effet, il arrive souvent que des démarches de sécurité urbaine en implantation ne se poursuivent pas au-delà du diagnostic. Ceci en raison de différents motifs, par exemple : lorsque l'initiative est instaurée par le haut (ex.: par le gouvernement central), il se peut que la communauté ne s'approprie pas la démarche ou, si le financement est interrompu, il est probable que cela nuise à la poursuite de la stratégie sur le terrain. Lorsque le diagnostic n'est pas assez participatif, il se peut également que la communauté ne s'approprie pas les résultats du diagnostic, remettant en question la poursuite de la démarche.

Également, nous remarquons aussi que la réalisation d'un diagnostic ne garantit pas le développement d'une démarche structurée. À ce sujet, l'équilibre entre l'aspect méthodologique et l'appropriation des résultats par la communauté est particulièrement sensible. Dans certains cas, l'exigence de réaliser un diagnostic peut amener à produire des d'outils faibles sur le plan méthodologique (ex. : confusion sur des concepts clé, manque de rigueur dans la collecte de données, analyses sommaires, interprétations biaisées, etc.) qui n'offriront pas le « portrait juste » de la situation. D'un autre côté, un diagnostic réalisé selon des critères trop scientifiques risque de nuire à l'appropriation et à la mobilisation de la communauté. En effet, il arrive aussi que des collectivités choisissent de développer des plans d'actions séparément, sans forcément s'inspirer pas des résultats et des conclusions tirés du diagnostic. En somme, le diagnostic est un outil qui se veut rigoureux, mais également participatif, pratique et donc utile pour la poursuite de la démarche.

#### **Diagnostic de sécurité urbaine de l'Arrondissement de Montréal Nord, Canada**

En 2005, dans le cadre du *Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements*, l'organisme Paix et sécurité Montréal-Nord a réalisé un diagnostic de sécurité urbaine dans l'arrondissement. Ce mandat était financé par les gouvernements provincial et fédéral et constituait la première étape d'une démarche structurée de sécurité urbaine.

Le but du diagnostic était de faire portrait du niveau de sécurité et du sentiment de sécurité dans l'arrondissement, en identifiant les forces et faiblesses du territoire. Le diagnostic est conçu comme le travail préparatoire à l'élaboration d'un plan d'action. L'organisme mandataire s'est associé à d'autres organismes locaux (ex : organismes jeunesse, aînés, femmes, etc.) afin de former un comité de partenaires.

Le diagnostic est basé sur l'analyse de données sociodémographiques et des statistiques policières. Il comprend également des consultations à l'aide d'entrevues et des groupes de discussion, ainsi qu'un questionnaire distribuée à la population. Le rapport du diagnostic est structuré en cinq chapitres, à savoir : Portrait de l'arrondissement ; Cadre théorique ; Enquête sur le sentiment de paix et sécurité ; Niveau de paix et de sécurité ; Conclusion et recommandations.

Dans les années qui ont suivi, il y a eu une multitude d'initiatives de sécurité urbaine à Montréal-Nord. Ainsi, à l'heure actuelle, en plus d'un organisme mandataire du programme Tandem (Maison St-Laurent), il y a le *Réseau de partenaires pour la prévention de la délinquance* chargé d'identifier et mettre en place des initiatives de prévention. Il y a également une Table de sécurité urbaine, à caractère plus institutionnelle, est présidée par le Maire de l'arrondissement. Des initiatives de sécurité urbaine sont également mises en place dans le cadre d'un programme de revitalisation urbaine intégrée (RUI) dans un secteur de l'arrondissement.

## 9. L'implantation et mise en œuvre de stratégies

L'implantation d'une stratégie territoriale est généralement l'objet d'une politique ou d'un programme gouvernemental ou municipal. Dans ce cas, le choix des lieux d'implantation se fera en fonction des paramètres établis par le dit programme. Ainsi, en fonction de certains critères (ex. : indicateurs socio-économiques, taux de criminalité, niveaux d'insécurité, présence de problématiques de sécurité spécifiques, etc.), certains territoires peuvent être considérés comme prioritaires ou deviennent éligibles pour avoir accès à des fonds associés à l'instauration d'une démarche de sécurité urbaine. Dans certains cas, les paramètres du programme peuvent inclure un volet de formation ou de diffusion d'outils afin de renforcer les capacités locales de communauté à prendre en charge la mise en œuvre des stratégies locales.

L'implantation d'une stratégie territoriale est un processus constitué de différentes étapes et composantes: identification des participants, mise sur pied d'un comité de coordination, planification des actions, suivi et évaluation des activités. Ce processus est facilité par la mise sur pied d'une instance de coordination, composée souvent par des personnes ressource de différents secteurs clé (ex. : ville, police, milieu communautaire, services sociaux, etc.), et chargée de piloter la réalisation de la démarche. Le comité de pilotage est également chargé de mobiliser un ensemble plus large de partenaires locaux et d'assurer la coordination et la planification des actions.

Au centre de ce processus, se retrouve la méthodologie diagnostic-plan d'action-évaluation. Nous avons mentionné précédemment l'importance du diagnostic, nous évoquons ici plus particulièrement la phase relative au développement du plan d'action. Basé sur les résultats du diagnostic (ex. : problématiques de sécurité, caractéristiques du milieu, principaux acteurs et initiatives en cours, etc.), celui-ci vise à développer à développer une stratégie concertée en vue d'apporter des solutions aux principaux enjeux de sécurité urbaine sur le territoire. La phase du plan d'action est constituée des étapes suivantes, menées en concertation : discussion sur les résultats du diagnostic, définition des interventions prioritaires, identification des actions à entreprendre et les activités à réaliser, validation du plan d'action auprès des partenaires et de la population<sup>31</sup>.

Le plan d'action est le cœur de la stratégie de sécurité urbaine, il est en quelque sorte la carte de navigation qui oriente les actions des partenaires à court, moyen et long terme. En termes de pérennité, la stratégie est confrontée à des défis paradoxaux. D'une part, dans le sens où les stratégies territoriales se déroulent dans un contexte relativement précaire (notamment, en raison des financements instables, des changements au niveau du politique, etc.), il est parfois difficile de se projeter trop loin dans le temps. Or, les initiatives de prévention commencent généralement à porter fruit à long terme ; en ce sens, il est parfois difficile de démontrer les impacts d'une action si celle-ci n'est pas constante dans le temps. D'autre part, même si la stratégie est conçue selon une vision à long terme, il est également important qu'elle prévoit des actions immédiates et concrètes qui permettent de garder mobilisés les partenaires. Cela demande de maintenir un certain équilibre et d'essayer de concilier les temps du politique et de la dynamique communautaire, chacun possédant

---

<sup>31</sup> Bouchard, L., Laforest, J., Maurice, P., *Passer d'un diagnostic de sécurité à un plan d'action : un guide à l'intention des collectivités*. Vivre en sécurité : se donner les moyens Vol. 13. Québec, 2010.

ses propres lenteurs et ses propres urgences. Face à ce défi, il peut être tentant de mettre en place des initiatives de prévention primaire, dont les actions ne seront pas assez ciblées et les effets seront moins importants.

***Glasgow Safe theme strategic assessment***<sup>32</sup> (« *Identification des priorités en matière de sécurité* »),  
**Glasgow, Écosse**

Le Community Safety Partnership de la Ville de Glasgow (« Le partenariat local de sécurité » de la ville) a commandé la réalisation d'un Rapport d'identification des priorités en matière de sécurité pour l'année 2010/2011 (*Safe Theme Prorities assessment*). Sous la coordination de la Police de Strathclyde, le « Partenariat local de la ville de Glasgow » est un regroupement réunissant une douzaine de services publics (incluant les services de police et d'incendie, culture et sports, ) et d'organismes communautaires (ex. : Association du Logement social) visant à améliorer la sécurité quotidienne à Glasgow.

Autant diagnostic que plan d'action, ce document offre un panorama stratégique des principales problématiques présentes dans les différents secteurs de la ville et, sur la base de l'information statistique et qualitative détaillée, identifie celles qui doivent être priorisées. Ainsi, le document donne un cadre de référence et une direction afin d'élaborer des actions concrètes visant à faire face à ces problématiques et à réduire les irritants. En termes de méthodologie, ce document a été élaboré grâce à la tenue d'un atelier de consultation ayant mobilisé tant les membres du « Partenariat local » que des organismes communautaires compétents sur les problématiques en question.

Cet exercice participatif a identifié les problématiques suivantes, classés en trois catégories selon l'ordre de priorité (très haute/haute/moyenne) :

- Très haute priorité : alcool et drogues / incivilités / sécurité résidentielle / violence / violence envers les femmes
- Haute priorité : contre-terrorisme / « crimes haineux » / sécurité routière / problématiques jeunesse
- Priorité Moyenne : exploitation sexuelle et commerciale / perceptions de la sécurité quotidienne

Sur la base de ces problématiques et du degré de priorité, les acteurs ont identifié un ensemble d'initiatives à mettre en place lors des trois années suivantes, ainsi que porteurs de dossier respectifs. Pour chaque action, le plan identifie des cibles et des résultats attendus qui seront suivis et évalués par le partenariat.

---

<sup>32</sup> Pour de plus amples informations, voir : Glasgow Community Safety Partnership, Glasgow Safe Theme Strategic Assessment 2010-2011. Disponible sur:  
[http://www.understandingglasgow.com/assets/0000/4815/CSA\\_Final\\_version\\_-\\_low\\_res.pdf](http://www.understandingglasgow.com/assets/0000/4815/CSA_Final_version_-_low_res.pdf)



### **Safe City Strategy 2007-2012<sup>33</sup> : Stratégie de sécurité urbaine de la Ville de Sydney, Australie**

En 2007, la Ville de Sydney (qui recouvre le centre historique de la métropole australienne) a élaboré une stratégie quinquennale de sécurité urbaine : *Safe City Strategy 2007-2012*. Celle-ci reconnaît le rôle de la ville dans la sécurité urbaine, jouant un rôle complémentaire à celui de la police et du système de justice criminel. En tant que gouvernement local, la ville a des compétences sur la sécurité. De manière complémentaire, les gouvernements provincial et fédéral fournissent le cadre de la politique de prévention de la criminalité.

La stratégie de sécurité urbaine 2007-2012 est composée des volets suivants, formulés en objectifs :

- 1) Réduire la délinquance et les incivilités
- 2) Réduire les problématiques de délinquance et insécurité autour de logements sociaux
- 3) Améliorer la perception de sécurité dans les espaces publics
- 4) Mettre en place des initiatives de prévention primaire et d'intervention précoce
- 5) Prévenir la récidive de jeunes contrevenants
- 6) Renforcer les communautés
- 7) Se mobiliser pour obtenir davantage de ressources des autres paliers de gouvernement

La stratégie comprend également un volet de suivi et d'évaluation. Afin de s'assurer qu'elle atteint ses objectifs stratégiques, un Comité avisier spécifique (*Safe City Strategy Review committee*) se réunit chaque année afin d'analyser les activités et ses résultats.

## **10. Évaluation**

Depuis les dernières années, l'évaluation est devenue une exigence de plus en plus importante dans le cadre des politiques publiques en générale. Les dernières décennies, sous l'effet des nouvelles pratiques « managériales » au sein de l'appareil public, il y a une tendance visant à fonder les politiques sur les connaissances (*knowledge-base policy*) et l'évidence scientifique (*evidence-based policy*). Ainsi, l'évaluation vise à identifier le degré de succès d'une politique et à en rendre compte, en démontrant la mise en œuvre et les résultats, dans un souci de rationalité et de transparence. L'évaluation est fondée sur l'idée qu'elle apportera aux décideurs des éléments lui permettant de savoir si la politique produit les effets escomptés (*does it work ?*), quelles sont les pratiques qui fonctionnent (*what works?*) et, éventuellement, ou dans certains cas, dans quelle mesure il est pertinent d'y investir.

<sup>33</sup> Pour de plus amples informations, voir : City of Sydney, *Safe City Strategy 2007-2012*, Social Policy and Programs Unit, 2006. Disponible sur : <http://www.cityofsydney.nsw.gov.au/Community/documents/Safety/SafeCityStrategyFullReport2007-2012.pdf>

Cette tendance est également d'actualité dans le champ de la prévention de la criminalité et de la sécurité<sup>34</sup>. Initiée principalement dans les pays anglo-saxons (Australie, Canada, États-Unis, Grande Bretagne, etc.) à partir des années 60, même si c'est un champ encore en définition, l'évaluation en prévention s'est aujourd'hui répandue partout en Europe, dans les Amériques, etc. De manière générale, elle vise à vérifier si une stratégie ou un programme aide à améliorer la situation de la sécurité dans un territoire ou vis-à-vis d'une population donnée. Elle vise également à identifier les facteurs et les mécanismes qui produisent certains résultats (*how does it work?*) qui ont une incidence sur la sécurité, la criminalité et la violence. Par exemple, l'évaluation s'intéresse à comprendre comment l'intervention sur certains facteurs de risque (par ex.: le décrochage scolaire, la consommation de drogue et d'alcool, l'accès aux armes à feu, etc. ), sur des populations à risque (p.ex.: des membres des gangs de rues, des contrevenants, etc.), voire, plus globalement, dans des zones sensibles (p.ex.: un quartier, un ensemble résidentiel, un parc, etc.) permettent d'améliorer la sécurité d'une collectivité. Ainsi, l'évaluation n'est pas seulement de savoir si une pratique est « bonne » ou « mauvaise », mais de comprendre également les facteurs en présence qui permettent de constater si ces pratiques produisent des résultats positifs ou non.

Dans le cadre d'une stratégie territoriale, l'évaluation est l'étape qui permet de vérifier si le plan d'action développé par les différents partenaires a atteint les objectifs établis et s'il y a des résultats mesurables qui permettent de démontrer la pertinence de la stratégie. Ainsi, l'évaluation permet d'identifier et de mesurer quelles sont les améliorations qui ont eu lieu, en comparant les résultats à ceux de la « ligne de base », c'est-à-dire le diagnostic. Bien qu'elle constitue la dernière étape d'une démarche de type « diagnostic-plan d'action-évaluation », les paramètres de l'évaluation sont déjà définis à l'étape de planification. En effet, lors de l'élaboration du plan d'action, les responsables de la stratégie identifient déjà les critères et les indicateurs qui permettront de faire le suivi et l'évaluation des actions. Ces indicateurs sont les outils grâce auxquels les objectifs établis pourront être mesurés et appréciés. Envisagée de manière cyclique, l'évaluation, dans le cadre d'une stratégie territoriale, vise également à tirer des apprentissages qui, au vue des résultats observés, permettront d'apporter des corrections au plan d'action ou à certaines de ses activités.

L'évaluation en prévention se décline en deux groupes principaux : évaluation de processus et évaluation d'impact. Le premier groupe fait référence à une analyse portant sur la mise en œuvre d'un programme (*outputs*) Ainsi, de manière générale, elle s'intéresse à savoir si ce qui était prévu a été effectivement réalisé (p.ex. : en termes d'activités réalisées, d'objectifs atteints, etc.) et dans quelle mesure la conception ou les modalités de mise en œuvre ont eu un effet sur les résultats. Quant à elle, l'évaluation d'impact s'intéresse plus particulièrement aux résultats d'un programme (*outcomes*), c'est-à-dire aux effets qui découlent directement des actions de prévention qui ont été mises en place (p.ex. : l'amélioration des relations entre les partenaires, l'utilisation positive de l'espace public, la réduction de vols dans un quartier). Dans la pratique, un grand nombre d'évaluations sont à caractère mixte, c'est-à-dire, elles combinent autant le volet évaluation de processus que celui d'impact.

---

<sup>34</sup> En 2010, le CIPC a consacré une partie de son Rapport international à l'analyse des tendances et du rôle de l'évaluation en prévention. À noter que les principales analyses de ce chapitre dédié à l'évaluation sont repris alimentent cette section du rapport. Pour de plus amples informations, voir Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), *Rapport international Prévention de la criminalité et sécurité quotidienne : tendances et perspectives*, CIPC, Montréal, 2010.

En fonction des attentes définies par les commanditaires, chaque évaluation est différente. De manière générale, il est attendu que l'évaluation soit un exercice transparent, indépendant et rigoureux, basé sur une expertise approfondie du sujet. L'évaluation devrait permettre d'apporter les éléments de connaissance nécessaires à une prise de décision éclairée vis-à-vis d'une politique ou une stratégie de prévention (p.ex. : sur la continuité d'un programme, la correction de certaines activités, etc.). En matière d'évaluation, il existe une grande diversité d'écoles et des modèles théoriques, avec une certaine domination des approches plus scientifiques et « objectives » (ex. : méthode expérimentale). Dans la mesure où l'évaluation vise à apprécier des politiques ou des programmes mis en place sur le terrain, des approches alternatives (ex. : évaluation participative, évaluation « réaliste »<sup>35</sup>) cherchent à s'approcher davantage des réalités des praticiens et des situations auxquelles ils font face. Ainsi, sur le plan méthodologique, il existe une grande diversité d'approches possibles (p.ex. : analyse de programme, analyses de situation, satisfaction de la clientèle, etc.) et des modalités (p.ex. : évaluation interne ou externe). Afin de donner des critères communs d'analyse, certains programmes gouvernementaux développent des outils et des guides d'évaluation qui permettent aux acteurs de terrain de mener eux-mêmes des évaluations.

L'évaluation des politiques et des pratiques de prévention et sécurité comporte de nombreux enjeux, et, notamment, autour des indicateurs et des données. Une des principaux défis de l'évaluation est de démontrer avec certitude l'effectivité des actions mises en place. Sur le plan technique et scientifique, il est souvent difficile de démontrer qu'il y a effectivement des liens de causalité entre des pratiques et des résultats observés, car ces derniers peuvent également être attribués à d'autres facteurs (ex. : contexte économique et politique, interaction avec d'autres politiques sectorielles, etc.). Dans le champ de la prévention, il peut être très difficile de démontrer que, en raison d'une mesure A, B ou C, un acte criminel ne s'est pas produit. Néanmoins, l'évaluation ne peut tout contrôler ni permettre de répondre à toutes les questions. En effet, selon le *Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE)*, l'évaluation doit reposer sur le principe d'« évaluabilité », c'est-à-dire sur la capacité d'un programme à être évalué<sup>[1]</sup>. Les exigences et les attentes de l'évaluation devraient se poser en termes réalistes, en prenant en compte les capacités et les outils à la disposition des évaluateurs pour rendre compte d'une situation donnée sur le terrain.

Un autre enjeu porte sur l'interprétation des résultats et l'exploitation de l'évaluation. Bien que l'évaluation vise à rendre compte d'une politique sur une base objective et éclairée, la démarche de l'évaluation est en fait assujettie au discours politique. En effet, les résultats de l'évaluation ne sont pas à l'abri de l'influence du politique et ni de médias. Les données probantes et l'évidence ont toujours le risque d'être récupérées et manipulées au profit du débat émotif et de l'agenda politique. Ainsi, l'évaluation n'est pas un exercice neutre. Une politique évalué positivement peut être interrompue pour des motifs politiques (tout comme une politique évaluée négativement peut être reconduite). Dans certains cas, l'évaluation peut être instrumentalisée afin de justifier et légitimer une décision politique, en mettant de l'avant des arguments « scientifiques ».

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

[1] Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE), Normes d'action applicables dans le système des Nations Unies, UNEG, New York, 2005. Voir : [www.unevaluation.org](http://www.unevaluation.org)

Enfin, il est pertinent de noter que l'évaluation fait appel aux concours de différents acteurs - à savoir les chercheurs, les praticiens et les décideurs - chacun poursuivant des objectifs différents et parfois opposés, respectivement : la rigueur scientifique, l'évaluation positive du programme et des arguments pour la prise de décision. Sur le terrain, l'évaluation est souvent perçue comme une obligation et une contrainte, dont les résultats pourraient remettre en question la qualité et la pertinence de leur travail. En ce sens, il est pertinent de noter que bien que l'évaluation est devenue de plus en plus importante en prévention, et dans les politiques publiques en général, nous sommes loin d'une véritable « culture de l'évaluation ».

#### **Évaluation de la phase restreinte d'implantation de stratégies locales de prévention au Québec, Canada<sup>36</sup>**

En 2001, le Gouvernement du Québec a lancé la Politique ministérielle de prévention de la criminalité : *Pour des milieux de vie plus sécuritaires*. Celle-ci prévoyait le déploiement d'une démarche structurée de sécurité urbaine basée sur le partenariat entre les institutions et la société civile. Dans la suite de cette politique, le Ministère de la sécurité publique (MSP) a décidé de tester deux orientations stratégiques<sup>37</sup> de la politique en mettant en œuvre un projet pilote dans cinq sites expérimentaux (en milieu urbain, semi-urbain et rural, afin d'être représentatif de la diversité du territoire québécois).

Afin de tirer des enseignements pertinents pour une éventuelle démarche d'implantation élargie, le Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC) a reçu le mandat d'évaluer la phase d'implantation restreinte du début à la fin. Initialement prévue d'une durée de trois ans, celle-ci a été prolongée de deux ans. À titre indicatif, quelques conclusions du rapport d'évaluation étaient :

- les coûts d'une implantation élargie devraient être revus à la hausse
- il y a beaucoup de difficultés à obtenir un engagement réel au niveau local
- les milieux municipaux n'étaient pas préparés à prendre en charge une démarche de sécurité, dont ils n'estimaient pas forcément les avantages stratégiques.

L'évaluation observait également que les résultats étaient très différents d'un site à l'autre. En effet, la stratégie présentait des meilleurs résultats en milieu urbain, où il y avait déjà une dynamique partenariale installée, et où la sécurité était déjà identifiée comme un besoin exprimé par la population. Les responsables du programme ont également observé que, bien que l'approche territoriale était la principale orientation stratégique de la politique, celle-ci peut être renforcée lorsqu'elle comporte également des composantes sectorielles en fonction des problématiques sur le terrain (ex. : prévention de la violence juvénile).

Ce vaste rapport d'évaluation est riche en enseignements sur les défis et enjeux associés à une démarche d'implantation de stratégies territoriales. Ces enseignements s'avèrent pertinentes tant pour les acteurs impliqués dans ce projet au Québec que pour toute organisation concernée par la mise en œuvre de stratégies territoriales de sécurité urbaine et prévention de la criminalité dans d'autres régions<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Un vaste rapport d'évaluation analyse l'ensemble du processus d'implantation restreinte de la politique. Voir : Barchecheat, O., *Évaluation de la phase restreinte d'implantation de stratégies locales de prévention de la criminalité issue de la Politique ministérielle en prévention de la criminalité du Québec*, Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), Montréal, 2008.

<sup>37</sup> Ces deux orientations étaient, respectivement : le développement d'une stratégie concertée basée sur un diagnostic local, et la mise sur pied d'une infrastructure provinciale de soutien à l'action composée de différents comités

<sup>38</sup> *Ibid.*

### Évaluation d'initiatives communautaires de prévention du crime à Ottawa, Canada<sup>39</sup>

En 2007, Prévention du crime Ottawa (PCO), un organisme autonome de la Ville d'Ottawa a soutenu la mise sur pied de trois initiatives communautaires de prévention de la criminalité dans les secteurs de Pinecrest-Queensway, Vanier et dans la Basse-Ville. Ces initiatives ont été placées sous le leadership d'organismes locaux, respectivement le Centre de santé communautaire de Pinecrest-Queensway, le Centre de services communautaires de Vanier et le Centre de ressources communautaires de la Basse-Ville.

Afin de tirer des enseignements de ces initiatives et de favoriser l'échange d'expériences entre les différents sites, des conseillers en intervention communautaires affiliés à l'Université d'Ottawa ont reçu le mandat de faire une évaluation et des études de cas sur chacun des sites. Les projets ont été étudiés selon le modèle de la « théorie du changement », une approche d'évaluation visant à démontrer comment les communautés perçoivent le changement suite à l'implantation des projets. Ainsi, les critères d'appréciation concernaient trois volets nécessaires au changement: *l'environnement physique et social sûr et accueillant ; Résidents activement engagés ; Partenaires activement engagés et réceptifs.*

L'étude a permis d'évaluer l'impact des actions et apporter des ajustements, en fonction des perceptions de propres partenaires sur le terrain. Il a permis également de constater que la criminalité a tendance à baisser plus rapidement dans les sites que dans le reste d'Ottawa.

---

<sup>39</sup>Bania, M., Hoffman, K, *Learning from Community-based Crime Prevention Initiatives. The experience of three Ottawa communities.* Crime Prevention Ottawa, Ottawa, 2012. Voir: <http://www.crimepreventionottawa.ca/Media/Content/files/Initiatives/Neighbourhoods/Learning%20from%20community-based%20crime%20prevention%20report-final.pdf>

## CONCLUSION

Le présent rapport est une étude panoramique internationale sur l'utilisation de l'approche territoriale dans la mise en œuvre d'actions de prévention de la délinquance. Cette étude visait à apporter des éclairages sur un certain nombre de questions qui se posent en termes d'enjeux pour les collectivités qui souhaitent mettre en place des stratégies territoriales en matière de prévention de la délinquance et de sécurité quotidienne. Nous avons analysé ces questions à la lumière des expériences internationales et des connaissances cumulées dans le domaine de la sécurité urbaine au niveau international.

Pour ce faire, nous avons analysé des stratégies de sécurité urbaine dans différentes régions et pays du monde : notamment, au Canada, en Colombie, en Australie, au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande. Nous avons également approché des responsables des programmes et des praticiens de la sécurité urbaine dans des villes telles que : Glasgow, Medellín, Melbourne, Montréal, Ottawa, Sydney, Wellington, Région municipale de Waterloo, entre autres. Ces experts ont partagé leur expérience en identifiant les enjeux et les défis stratégiques et opérationnels relatifs aux stratégies territoriales en sécurité urbaine. Nous avons donc analysé cet ensemble d'expériences, grâce aux documents officiels et grâce aux entrevues d'acteurs impliqués dans ces mêmes initiatives.

Nous avons organisé le rapport en abordant les principaux aspects qui traversent l'ensemble de ces expériences, à savoir : le cadre normatif, les principes généraux de la stratégie territoriale, le partenariat, le rôle de la police, la participation citoyenne et la communication. Nous avons également analysé les méthodologies d'intervention, la coordination, le diagnostic, ainsi que l'implantation et la mise en œuvre de stratégies. Enfin, la question de l'évaluation des initiatives de sécurité urbaine était incontournable et constitue une préoccupation en France comme ailleurs dans le monde.

Un des principaux défis a été d'aborder l'ensemble de ces pratiques en présentant ce qu'elles ont en commun, tout en respectant leur diversité. Nous avons choisi de parler en général, afin que toutes les pratiques soient représentées, sans faire un comparatif entre les éléments d'une pratique et d'une autre, chacune s'inscrivant dans un contexte présentant des défis particuliers. En contrepartie, nous avons voulu présenter les principaux éléments de ces pratiques dans des encadrés afin d'illustrer à travers des exemples les différentes parties du rapport.

Ainsi, cette étude offre un panorama exploratoire de l'approche territoriale et, à ce titre, il ne prétend pas être exhaustif. Nous espérons que ce rapport sera utile et pertinent pour toute organisation concernée pour la mise en œuvre de stratégies territoriales de sécurité urbaine et de prévention de la criminalité.



## BIBLIOGRAPHIE

Alvarez, J. *Réalisation d'un diagnostic de sécurité. Trousse à l'intention des collectivités locales – Les diagnostics locaux de sécurité : une étude comparée pour mieux comprendre et mieux agir*, Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), Québec, 2006.

Bania, M., Hoffman, K, *Learning from Community-based Crime Prevention Initiatives. The experience of three Ottawa communities*. Crime Prevention Ottawa, Ottawa, 2012.

Barchecheat O., *Évaluation de la phase restreinte d'implantation des stratégies locales de prévention issue de la Politique ministérielle en prévention de la criminalité du Québec. Rapport final*. Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), 2009.

Benavides, E., *Recueil international d'expériences en prévention de la criminalité chez les jeunes. Pratiques de pays occidentaux*, Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), 2012.

Bouchard, L., Laforest, J., Maurice, P., *Passer d'un diagnostic de sécurité à un plan d'action : un guide à l'intention des collectivités*. Vivre en sécurité : se donner les moyens Vol. 13. Québec, 2010.

Buffat, J.P., Lunecke, A., Marcus M., Vanderschueren, F., *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América latina*, Ministerio del Interior de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004.

Capobianco L., *Le rôle de la police dans la prévention de la criminalité*. Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC) et Direction nationale de police de Norvège, Montréal, 2008.

Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), *Rapport international sur la prévention de la criminalité : tendances et perspectives*, CIPC, 2010.

Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), *Rapport international sur la prévention de la criminalité : tendances et perspectives*, CIPC, 2008.

Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), *Recueil international de pratiques en prévention de la criminalité : pour encourager l'action à travers le monde*, CIPC, 2008.

Centro internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC), *Estrategias y mejores prácticas en prevención del delito con relación a áreas urbanas y juventud en riesgo. Actas del Taller realizado en el 11o Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*, CIPC, 2007.

Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), *Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance. Approche méthodologique*, CIPD, Paris, 2012.

Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), *La politique de prévention de la délinquance en 2011 – Cinquième rapport au parlement*, CIPD, Paris, 2012.



Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), *Le livret de prévention du maire*, CIPD, Paris, 2012. 3<sup>e</sup> édition actualisée.

Glasgow Community Safety Partnership, *Glasgow Safe Theme Strategic Assessment 2010-2011*.

Secretaria de Gobierno de Medellin, *Medellin mas segura: Juntos si podemos. Estrategia de territorizacion de la seguridad*. Alcaldia de Medellin, 2010.

Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (SG-CIPD), *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012*, CIPD, Paris, 2009  
IPSOS, *Veolia Observatory of Urban Lifestyles : 2008 – Life in the city*, Véolia Environnement, Paris, 2008.

Secrétariat Général du Comité interministériel des villes, *Guide méthodologique des marches exploratoires : des femmes s'engagent pour la sécurité de leur quartier*, SG-CIV, 2012.

Stoker G., « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance » in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n°155, UNESCO/érès, Paris, 1998.

Ville de Montréal, *Politique pour un environnement paisible et sécuritaire*, Montréal, 2007.

# ANNEXE I

## Liste de personnes contactées (responsables de programme et praticiens de la sécurité urbaine) :

- **François Béard**, Directeur, Maison Saint-Laurent, membre du réseau de partenaires et de la table de concertation en sécurité urbaine de l'Arrondissement de Montréal-Nord, Montréal, Canada.
- **Marcel Cajelait**, Conseiller en développement communautaire, chargé du dossier sécurité urbaine, Ville de Montréal, Canada.
- **Luis Fernando Echavarría**, *Subsecretario de la Planeación de la seguridad*, Alcaldía de Medellín, Colombie.
- **Laurie Gabites**, *Regional Advisor*, Safe Communities Foundation of New Zealand, ex *Manager City Safety*, Wellington City Council, Nouvelle-Zélande.
- **Robert Lavertue**, Coordonateur, Prévention de la Criminalité, Direction de la prévention et l'organisation policière, Ministère de la sécurité publique du Québec, Canada.
- **Mark Liddle**, *Managing Director*, Applied Research in Community Safety (ARCS) Ltd., Royaume-Uni
- **Anne Malloch**, *Team Leader City Issues*, City of Melbourne, Australie.
- **John Maynard**, *Senior Project coordinator Safe City*, City of Sydney, Australie.
- **Nancy Pierorazio**, *Senior Policy Officer City Safety*, City of Melbourne, Australie.
- **Christiane Sadeler**, *Executive Director*, Waterloo Region Crime Prevention Council, Canada.
- **Nancy Worsfold**, *Executive Director*, Crime Prevention Ottawa, City of Ottawa, Canada.