

POLITIQUE MINISTÉRIELLE
en **PRÉVENTION** de la **CRIMINALITÉ**

POUR DES MILIEUX
DE VIE PLUS

SÉCURITAIRES

Québec 

**POLITIQUE MINISTÉRIELLE
EN PRÉVENTION DE LA
CRIMINALITÉ**

**POUR DES MILIEUX DE VIE
PLUS SÉCURITAIRES**

Québec
Novembre 2001

La présente publication a été préparée par la Direction des affaires policières et de la prévention de la criminalité. Elle a été réalisée par la Direction des communications.

Responsable : Linda Veillette

Collaboration : Robert Lavertue
Isabelle Migneault

Pour obtenir des exemplaires, visitez notre site web à www.msp.gouv.qc.ca ou communiquez par téléphone au (418) 646-8794, par télécopieur au (418) 646-3564 ou par écrit à l'adresse suivante :

Service de la prévention de la criminalité
Ministère de la Sécurité publique
2525, boulevard Laurier, 4^e étage
Sainte-Foy, G1V 2L2
Courriel : prevention.criminalite@msp.gouv.qc.ca

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-38381-8
©Gouvernement du Québec

MESSAGE DU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Depuis plusieurs années, en Europe comme en Amérique du Nord, voire sur d'autres continents, la lutte contre la criminalité ne s'articule plus uniquement autour des seuls systèmes policier et judiciaire. En effet, nombre d'experts et d'acteurs sociaux admettent maintenant que la réaction curative doit être simultanément accompagnée d'une intervention préventive. Dans une société démocratique comme celle du Québec, même s'il est indiscutable que les méthodes répressives doivent maintenir plus que jamais la pression sur la criminalité, il importe désormais de faire une plus large place à la prévention.

C'est dans cette perspective que j'ai le plaisir de présenter la politique du ministère de la Sécurité publique en matière de prévention de la criminalité. Intitulée « Pour des milieux de vie plus sécuritaires », cette politique propose des principes directeurs et des orientations stratégiques visant à consolider et à favoriser le développement du secteur de la prévention de la criminalité, en lui assurant un meilleur encadrement. L'approche préconisée repose sur la mise en œuvre de stratégies de prévention, élaborées en partenariat avec les intervenants du milieu et déployées à plusieurs échelles. Elle propose aussi une démarche structurée de planification des interventions préventives sur le terrain dans le but d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Par cette politique, mon ministère veut recourir à toutes les possibilités offertes par la prévention afin de réduire la criminalité réelle au Québec. Pour ce faire, il veut rendre plus complémentaires les actions préventives réalisées par les divers paliers décisionnels et mettre à contribution l'ensemble des partenaires de ce secteur, notamment les MRC et les municipalités locales qui se voient confier un rôle de coordination des interventions préventives sur le terrain. Enfin, la politique reconnaît la contribution essentielle des organismes communautaires comme intervenants de première ligne.

Je vous convie, individuellement et collectivement, à collaborer à la mise en œuvre de cette politique dont l'objectif fondamental est de nous permettre de bâtir, tous ensemble, des milieux de vie plus sécuritaires.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Serge Ménard', is positioned above the printed name.

Serge Ménard

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
SECTION : 1	9
DE LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE MINISTÉRIELLE EN PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ	9
1. Qu'est-ce que la prévention de la criminalité?	9
2. La prévention de la criminalité au Québec : état de situation	10
3. Diagnostic de la prévention de la criminalité	16
SECTION : 2	20
POUR UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ AU QUÉBEC	20
1. Des principes directeurs	20
2. Des orientations stratégiques	23
CONCLUSION	32

«Il vaut mieux prévenir les crimes que d'avoir à les punir».
(Cesare Beccaria, *Des délits et des peines*, 1764)

INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, la prévention de la criminalité a connu un rapide développement et a pris un essor considérable un peu partout à travers le monde. De nombreux pays industrialisés ont en effet exploré de nouvelles façons de contrer la criminalité en tentant d'agir en amont de la perpétration des délits criminels. Elle s'est ainsi imposée, peu à peu, comme un complément incontournable à l'action policière et judiciaire.

Ce fut entre autres le cas pour la France qui, après diverses expérimentations dans le champ de la prévention de la criminalité, a instauré en 1997 les contrats locaux de sécurité, qui s'inscrivent dans une politique nationale de la ville et de développement social des quartiers. Cosignés entre le maire, le préfet et le Procureur de la République, ces contrats locaux associent les milieux sociaux et économiques à des projets de prévention et créent les Conseils communaux de prévention de la délinquance. Ces conseils, présidés par les maires de commune, sont la clé du dispositif français de prévention, se voyant confier la responsabilité de développer, en partenariat et en consultation, des stratégies locales de prévention, puis de les mettre en œuvre.

Tout comme la France, la majorité des pays qui ont lancé ou modifié leur stratégie nationale de prévention de la criminalité ou de la violence au cours des années 90, tels la Nouvelle-Zélande (1993), l'Australie (1994), le Canada (1994), les États-Unis, la Suède (1997), l'Afrique du Sud (1998), les Pays-Bas, l'Angleterre et le Pays de Galles (1998), ont pratiquement tous redéfini le rôle des instances locales et décentralisé en leur faveur les pouvoirs décisionnels en matière de prévention, de manière à se rapprocher des préoccupations des citoyens et de maximiser l'impact des interventions sur le terrain¹.

Au Québec, le secteur de la prévention de la criminalité a connu aussi un développement rapide au cours des années 90, qui s'est principalement manifesté par la multiplication des activités sur le terrain. Bien que variées, intéressantes et prometteuses, il n'en demeure pas moins que ces activités préventives ont souvent présenté des lacunes, parfois importantes, comme l'ont fait ressortir plusieurs consultations² auprès des principaux partenaires en prévention de la criminalité. Afin d'améliorer notre capacité collective d'agir sur les problématiques criminelles, s'est donc imposée la nécessité d'accroître l'efficacité et l'efficience des activités préventives.

1. Voir Centre international pour la prévention de la criminalité, « Répertoire synthèse II sur la prévention de la criminalité », Montréal, 1999, pp. 74-94.

2. Voir le rapport de la Table ronde sur la prévention de la criminalité en 1993, le bilan de la Journée d'étude sur la prévention de la criminalité de novembre 1999, ainsi que les Actes du colloque sur la prévention de la criminalité tenu en novembre 2000.

Par ailleurs, dans une société démocratique comme celle du Québec, même s'il est indiscutable que les méthodes répressives doivent maintenir plus que jamais la pression sur la criminalité, notamment sur le crime organisé, s'impose aussi la nécessité de développer le secteur de la prévention et de lui conférer une place déterminante, afin de compléter le travail plus traditionnel des policiers.

Pour y parvenir, une recommandation a été maintes fois adressée au ministère de la Sécurité publique au cours des dernières années par les intervenants du milieu, soit l'implantation au Québec d'une approche plus globale et davantage intégrée en matière de prévention de la criminalité. Le Ministère donne suite à cette recommandation par la présente Politique ministérielle, dont la raison d'être est non seulement d'assurer la consolidation du secteur de la prévention de la criminalité au Québec, mais aussi d'en favoriser le développement, dans le respect de ses propres compétences et la reconnaissance de l'expertise de tous les partenaires travaillant dans ce domaine. Il s'agit là de conditions essentielles à l'atteinte des objectifs fondamentaux de cette politique soit de **contribuer à la réduction de la criminalité réelle au Québec** et de **bâtir des milieux de vie plus sécuritaires pour les citoyens et les citoyennes**. L'atteinte de ces objectifs passe aussi, de l'avis du Ministère, par la mise en œuvre de stratégies locales de prévention de la criminalité, élaborées en concertation avec les partenaires locaux et placées sous la responsabilité des autorités locales, à l'instar d'une majorité des pays qui sont intervenus en cette matière au cours de la dernière décennie.

La *Politique ministérielle en prévention de la criminalité* propose d'abord une définition de ce champ d'activité, ainsi qu'un bilan des activités préventives réalisées sur le territoire québécois, des difficultés rencontrées et des enjeux en cause. Sont ensuite formulés des principes sur lesquels reposent la politique, notamment la nécessité d'implanter à tous les niveaux une approche globale et intégrée de la prévention de la criminalité. Sont finalement présentés les orientations stratégiques que le Ministère poursuivra, de même que les engagements qu'il entend prendre pour assurer la réalisation de cette Politique et les attentes à l'endroit des différents partenaires du secteur de la prévention de la criminalité.

SECTION • 1

DE LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE MINISTÉRIELLE EN PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ

1 QU'EST-CE QUE LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ ?

À l'intérieur du continuum de la réaction judiciaire face à la criminalité³, plusieurs étapes ont une incidence préventive. Ainsi, l'arrestation d'une personne contrevenante permet de prévenir d'autres crimes, alors qu'une intervention en réinsertion sociale ou, à l'autre extrémité du continuum, un programme d'habiletés parentales, a le même effet à long terme sur la criminalité. Comment délimiter alors le champ d'intervention spécifique de la prévention de la criminalité afin de s'assurer d'une action efficace dans la lutte à la criminalité ?

En ce sens, le Ministère propose, à l'intérieur de la présente politique, la définition suivante :

« La prévention de la criminalité consiste en des mesures proactives et non pénales qui ont pour but spécifique de réduire la criminalité en agissant sur les facteurs qui la déterminent, soit sur les circonstances et l'environnement dans lesquels sont commis les délits ou encore sur les facteurs contemporains qui prédisposent à la criminalité. »⁴

Cette définition permet d'établir une délimitation entre la répression et la prévention du crime en mettant l'accent sur les moyens *proactifs et non pénaux* dont le *but spécifique* est la réduction de la criminalité. Or, tout en admettant que le système pénal vise également à réduire la criminalité et qu'il a un effet préventif, il faut reconnaître que les moyens sont plutôt appliqués *a posteriori* et que leur but premier n'est pas la prévention mais plutôt la neutralisation, la dissuasion ou la réinsertion sociale. Il en est ainsi des différentes étapes dans le processus judiciaire enclenché à la suite de la perpétration d'un acte criminel : de l'arrestation à la sentence, en incluant la non-judiciarisation, la médiation et le dédommagement.

3. Aux fins de la présente Politique, la criminalité correspond à l'ensemble des infractions au *Code criminel*, à la *Loi relative aux drogues et aux stupéfiants*, aux autres lois fédérales et aux lois provinciales, que ces infractions aient été déclarées ou non par les services de police. La partie de la criminalité qui échappe aux statistiques officielles, c'est-à-dire les infractions commises qui ne sont pas rapportées aux policiers, est donc intégrée à la présente définition.

4. Cette définition s'inspire d'un document non publié de Maurice Cusson et Louise L. Biron : « L'état des connaissances sur l'efficacité des mesures de prévention sociale et situationnelle », 1995, p. 5.

Enfin, cette définition apparaît d'autant plus intéressante qu'elle aborde également les deux grands modèles de prévention de la criminalité soit : la prévention situationnelle, qui agit sur les circonstances et l'environnement dans lesquels les délits sont commis ; et la prévention par le développement social (ou prévention sociale), qui agit sur *les facteurs contemporains qui prédisposent à la criminalité*⁵.

2 LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ AU QUÉBEC : ÉTAT DE SITUATION

Bien que les efforts de prévention de la criminalité aient été relativement nombreux au Québec au cours de la dernière décennie, il est difficile d'en dresser un portrait exhaustif. Il s'avère toutefois plus aisé d'identifier les principaux acteurs dans le domaine, qu'ils proviennent de la société civile ou des pouvoirs publics.

La société civile :

- **Les organismes communautaires**

Les actions communautaires sont multiples et très variées. En pratique, il est quasi impossible de dénombrer les organismes qui sont engagés, directement ou indirectement, dans la prévention de la criminalité et qui, sur une grande ou une petite échelle, interviennent en cette matière dans leur milieu, notamment par l'organisation d'activités de sensibilisation, le soutien aux familles ou l'implantation de programmes récréatifs.

Depuis 1999, on observe une certaine effervescence dans le domaine de la prévention de la criminalité au plan communautaire, en raison sans doute de la création des nouveaux programmes de financement gouvernementaux. Pour l'ensemble des programmes gérés par le Ministère, plus de 625 demandes de financement lui ont été adressées en 2000-2001. De ce nombre, 446 ont dû cependant être refusées pour divers motifs, notamment parce que la problématique y était mal définie ou que le lien établi entre les objectifs visés et les activités prévues était trop fragile. Cependant, le motif le plus fréquent demeure l'absence de lien entre le projet lui-même et la prévention de la criminalité. En effet, beaucoup de demandes de subvention adressées au Ministère proviennent d'organismes communautaires dont le mandat est parfois très éloigné du champ de la prévention, mais qui sont à la recherche d'un financement afin de poursuivre leurs activités dans leur champ habituel d'intervention. Certes, de nombreux organismes ont développé une expertise pertinente en prévention, mais peu d'entre eux ont la prévention de la criminalité comme mission principale et encore moins nombreux sont ceux qui ont pu mettre en place une structure de partenariat pour réaliser une véritable démarche préventive dans le champ spécifique de la criminalité.

5. Il est généralement reconnu, dans la littérature, que la prévention par le développement social cherche à intervenir sur les facteurs socio-économiques pouvant influencer les comportements délinquants et sur les facteurs de vulnérabilité qui caractérisent les victimes potentielles.

Par ailleurs, les critères d'admissibilité et les objectifs poursuivis par les programmes gouvernementaux de financement font en sorte que les projets réalisés par les organismes communautaires se limitent essentiellement soit à la conception de programmes ou d'outils de prévention axés sur le développement social, soit à leur expérimentation, soit encore à la mobilisation de collectivités autour d'enjeux locaux et ponctuels. De plus, comme l'aide financière octroyée n'est pas récurrente, les organismes ne peuvent développer des mesures préventives sur un horizon à moyen et long terme, comme cela est pourtant nécessaire en prévention de la criminalité par le développement social. Enfin, les attentes des programmes de financement quant à l'évaluation des résultats obtenus par les projets réalisés sont peu structurées, ce qui en limite encore plus les retombées concrètes.

Mais ces constats ne dévaluent en rien l'action et le mérite de ces organismes communautaires qui s'impliquent en prévention de la criminalité au Québec. Au contraire, il faut reconnaître que leur apport est considérable et déterminant. Par leurs initiatives, les expérimentations menées et les projets de prévention réalisés, ils ont développé une expertise unique et précieuse, en plus de contribuer, sinon à résoudre, du moins à atténuer, une multitude de problèmes de criminalité ou de sécurité dans leurs milieux respectifs. Leur contribution est à bien des égards inestimable.

- **Les entreprises du secteur privé :**

Les entreprises privées sont, pour de multiples raisons, concernées par la prévention de la criminalité. Par exemple, le vol à l'étalage coûte très cher aux propriétaires d'entreprises à grande comme à petite surface. De même, de nombreuses fraudes telles l'émission de chèques sans provision et le vol de cartes de crédit affectent les institutions financières. Les vols de véhicules à moteur constituent aussi une problématique majeure pour le secteur de l'assurance. Enfin, beaucoup d'entreprises sont préoccupées par le problème des vols commis par leurs propres employés. Il n'est donc pas étonnant que les organismes qui représentent l'entreprise privée s'impliquent volontiers en prévention de la criminalité.

Ainsi, le Bureau d'assurance du Canada participe, depuis près de dix ans, conjointement avec le ministère de la Sécurité publique, à un programme de financement visant à appuyer principalement des activités de prévention situationnelle de la criminalité. Pour l'année 2000-2001, le budget de ce programme était de 50 000 \$. Certains organismes réalisent même des campagnes de prévention dont « Piquer, c'est voler » menée par le Conseil québécois du commerce de détail et qui vise la prévention du vol à l'étalage. Il faut aussi souligner le rôle en prévention situationnelle joué par la sécurité privée, dont les activités de surveillance et les dispositifs de protection contribuent à dissuader les contrevenants potentiels de passer à l'acte.

Sans qu'on puisse en évaluer avec exactitude l'ampleur⁶, les sommes investies en prévention de la criminalité par les entreprises privées sont, à n'en pas douter, considérables. Toutefois, malgré les mesures préventives mises en place, il faut reconnaître qu'elles s'avèrent souvent insuffisantes pour réduire la perpétration de certains délits. De plus, la réponse timide et inégale de plusieurs services de police et la déjudiciarisation de certains délits, tel le vol à l'étalage, semblent limiter l'effet des mesures préventives et envoient dans la population un message contradictoire.

- **Le secteur de l'enseignement et de la recherche :**

On conviendra sans peine que tout le travail d'écoute, d'encadrement, d'accompagnement et de suivi effectué auprès des jeunes dans le réseau de l'enseignement du Québec joue un rôle primordial en matière de prévention de la criminalité. De même, la prévention passe par la formation adéquate des intervenants, notamment en techniques policières, en criminologie et en service social.

Quant au volet recherche, il faut reconnaître la contribution importante du milieu universitaire et des centres de recherche québécois au développement des connaissances en prévention de la criminalité. Pour sa part, le gouvernement du Québec a participé à la fondation, en 1994, du Centre international pour la prévention de la criminalité dont le mandat est d'aider les villes et les pays à réduire la délinquance, la violence et l'insécurité, en mettant à profit le savoir-faire international sur les actions qui ciblent les facteurs de risque.

Toutefois, la faiblesse, et même l'absence de liens entre les praticiens de la prévention sur le terrain et le secteur de l'enseignement et de la recherche, fait en sorte que l'écart se creuse entre la théorie et la pratique, ce qui limite l'appropriation des outils permettant d'entreprendre des démarches préventives mieux structurées.

Les pouvoirs publics :

- **Le ministère de la Sécurité publique :**

Au sein du gouvernement du Québec, c'est au ministère de la Sécurité publique qu'échoit, en vertu de sa loi constitutive, la responsabilité première de la prévention de la criminalité. Le Ministère s'est acquitté, au cours des dernières années, de sa responsabilité par de nombreuses initiatives.

Il a d'abord mis en place une structure administrative pour gérer les programmes de financement destinés aux projets de prévention de la criminalité et développer, le plus efficacement possible, le domaine de la prévention de la criminalité au Québec.

6. Selon une enquête récente, les entreprises du secteur du commerce de détail du Québec auraient consacré en moyenne 1,5 % de leur chiffre d'affaires à la prévention, au cours de l'année 2000. Voir Conseil québécois du commerce de détail (2001), « Rapport sur les pertes dans les commerces de détail au Québec, 2001 », Montréal, p. 5.

Il a également mis sur pied le Comité interministériel de soutien aux différents programmes de financement, composé de représentants des ministères de la Justice, de l'Éducation, de la Famille et de l'Enfance, de la Santé et des Services sociaux et du Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, afin notamment de créer un lieu d'échange et de coordonner les priorités de ces organisations.

Pour se donner une vision globale de la prévention de la criminalité au Québec, le ministère de la Sécurité publique a créé le Conseil consultatif québécois en prévention de la criminalité, dont la mission principale est de conseiller le ministre de la Sécurité publique sur tous les aspects relatifs à la prévention de la criminalité afin d'assurer aux Québécoises et Québécois un milieu de vie plus sécuritaire.

Le Ministère fait aussi la promotion de la prévention en organisant annuellement, en collaboration avec ses partenaires, la Semaine de la prévention de la criminalité. En 1999, le ministère de la Sécurité publique s'est d'ailleurs engagé à tenir chaque année une activité publique durant cette Semaine.

De plus, le Ministre a récemment déposé une politique portant sur l'approche de police communautaire⁷. Cette politique vise particulièrement l'appropriation des quatre principes de base de la police communautaire, soit : le rapprochement avec les citoyens et citoyennes, le partenariat avec d'autres institutions, l'approche de résolution de problèmes et le renforcement des mesures préventives.

Enfin, le ministère de la Sécurité publique a participé, et participe encore, à différents groupes de travail intersectoriels ou interministériels ayant un lien avec la prévention de la criminalité. Il en est ainsi, entre autres, pour le comité de travail qui a réalisé le « *Guide sur la sécurité dans les milieux de vie* » et pour les comités interministériels qui ont élaboré la politique gouvernementale sur la violence conjugale⁸ ou les *Orientations gouvernementales en matière d'agressions sexuelles*⁹.

- **Les autres ministères et organismes du gouvernement du Québec :**

Si le leadership gouvernemental en prévention de la criminalité relève du ministère de la Sécurité publique, cela ne réduit en rien l'importance des actions posées par d'autres ministères et organismes du gouvernement du Québec dans leur champ respectif de compétence. Un grand nombre de programmes gouvernementaux ont en effet des incidences sur les divers facteurs qui prédisposent à la criminalité. Il en est

7. Gouvernement du Québec (2000), *L'approche de police communautaire : vers une police plus communautaire*, ministère de la Sécurité publique, Sainte-Foy.

8. Gouvernement du Québec (1995), *Prévenir, dépister, contrer la violence conjugale*, Politique d'intervention en matière de violence conjugale, ministères de la Santé et des Services sociaux, de la Justice, de la Sécurité publique, de l'Éducation et secrétariats à la Condition féminine et à la Famille, Québec.

9. Gouvernement du Québec (2001), *Orientations gouvernementales en matière d'agressions sexuelles*, ministères de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux, de la Famille et de l'Enfance, de la Sécurité publique, de la Justice, de la Solidarité sociale, des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, Secrétariat aux affaires autochtones et Secrétariat à la condition féminine, Québec.

ainsi de la lutte à la toxicomanie conduite par le ministère de la Santé et des Services sociaux, du programme de services de garde à contribution réduite du ministère de la Famille et de l'Enfance ou de la lutte au décrochage scolaire du ministère de l'Éducation, qui ne sont que quelques exemples de ces contributions soutenant, à leur façon, la prévention de la criminalité.

Les institutions et les organismes des grands réseaux publics, tels les établissements du réseau scolaire ou les Centres locaux de services sociaux, sont parfois appelés à intervenir plus directement, entre autres par la mise en place de mesures préventives visant des problèmes locaux de sécurité ou de criminalité, comme le taxage dans les écoles ou la violence conjugale dans certains milieux.

• **Le gouvernement fédéral :**

Le gouvernement fédéral intervient en prévention de la criminalité par la *Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime*. Placée sous la responsabilité principale de Justice Canada, la Stratégie vise à créer des collectivités plus sécuritaires, en se fondant sur une philosophie de prévention du crime par le développement social. Ses objectifs sont :

- de favoriser la concertation des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux ;
- d'aider les collectivités à élaborer et à mettre en œuvre des solutions locales aux problèmes de criminalité et d'insécurité, affectant en particulier les enfants, les adolescents, les femmes et les Autochtones ;
- d'accroître la prise de conscience et le soutien du public à l'égard de la prévention du crime.

Au Québec, la Stratégie se concrétise principalement dans l'Entente fédérale-provinciale, signée en 1999 pour une durée de cinq ans, qui accorde au ministère de la Sécurité publique du Québec un budget annuel de 6,5 millions de dollars pour financer des activités en prévention de la criminalité dans les quatre programmes suivants :

- Programme de mobilisation des collectivités ;
- Fonds d'investissement dans la prévention du crime ;
- Programme de partenariat en prévention du crime ;
- Programme d'intervention des entreprises.

• **Les municipalités :**

Au Québec, les municipalités ont la responsabilité d'assurer la sécurité de leur citoyens et citoyennes, de même que celle de leurs biens. Plusieurs municipalités ont ainsi été amenées à s'impliquer activement en prévention de la criminalité au cours des dernières années. L'exemple le plus connu est sans doute celui de la Ville de

Montréal, qui a accordé pour l'année 2001 un budget de plus d'un million et demi de dollars à son programme de prévention de la criminalité « Tandem Montréal ». On peut aussi souligner l'initiative récente de la Ville de Québec qui a lancé une politique de sécurité urbaine. Bien d'autres municipalités, de petite ou de grande taille, se sont aussi engagées à améliorer la sécurité de leur ville par différentes actions préventives.

En 1998, à la suite d'une augmentation de la criminalité causée principalement par les jeunes au centre-ville (méfais, vandalisme, vols par effraction), la ville de Maniwaki a mis sur pied une table de concertation « Les jeunes, la nuit ». Cette table réunissait notamment les organisations locales suivantes : Ville de Maniwaki, la Sûreté du Québec, le CLSC des Forestiers, les Centres Jeunesse de l'Outaouais, les Services de santé et Services sociaux du Kitigan Zibi, la Maison des jeunes Mani-Jeunes et enfin, les Loisirs Maniwaki. Les réalisations de la table sont les suivantes : Café Jeunesse, Parc rouli-roulant, Équipe Vigilance communautaire (« Bon voisin, Bon œil ») et travail de rue.

Soulignons aussi le « Réseau québécois de Villes et Villages en Santé » au sein duquel chaque municipalité, par son adhésion au mouvement, désire offrir le meilleur milieu de vie possible à ses citoyennes et citoyens.

• **Les services policiers :**

Au Québec, les premières activités de prévention de la criminalité ont souvent été l'œuvre des services policiers. Par conséquent, il n'est pas surprenant qu'ils soient, encore aujourd'hui, très actifs dans ce domaine.

D'ailleurs, en vertu de l'article 48 de la *Loi sur la police*, les services de police ont pour mission de prévenir le crime, de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique et de réprimer le crime. À cet effet, la loi précise que pour réaliser cette mission, les services de police « assurent la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et libertés, respectent les victimes et sont attentifs à leurs besoins, coopèrent avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel ».

Au Québec, dans le domaine de la prévention de la criminalité, les services policiers interviennent, en général, par des programmes de prévention situationnelle, tels que les patrouilles dans les quartiers résidentiels, le burinage de bicyclettes, la surveillance à la sortie des bars. Mais, depuis le début des années 90, leur intervention s'est élargie à des programmes de sensibilisation visant, notamment, à diminuer les risques de victimisation auprès des jeunes dans les écoles et des personnes âgées.

Enfin, la politique ministérielle *Vers une police plus communautaire*¹⁰ place désormais la prévention de la criminalité au cœur de l'action et des préoccupations policières.

10. Gouvernement du Québec (2000), op.cit.

3 DIAGNOSTIC DE LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ

Malgré le nombre impressionnant d'intervenants impliqués dans le domaine de la prévention et les budgets consentis, ce secteur d'activité n'en éprouve pas moins certains problèmes importants.

Des actions multiples et éparpillées

La majorité des activités et des actions en prévention de la criminalité ne sont pas intégrées dans une planification nationale, ni même régionale ou locale. Ainsi, les multiples actions réalisées s'avèrent peu structurées, dans le temps et dans l'espace, et leurs résultats sont souvent éphémères.

Des activités méconnues

De nombreux projets en prévention de la criminalité ont été menés à terme depuis plusieurs années au Québec, et d'autres voient sans cesse le jour, sans que leurs promoteurs puissent tenir compte des résultats obtenus par le passé, ni s'inspirer des expériences réalisées ailleurs. Cette lacune est d'autant plus grande qu'il n'existe pas actuellement de répertoire de ces projets et de moyens pour assurer la diffusion de leurs résultats.

Il en est de même des diverses recherches dans le domaine de la prévention de la criminalité qui, peu nombreuses et faiblement diffusées, demeurent souvent méconnues.

Une absence significative d'évaluation des actions en prévention de la criminalité

Très peu d'actions en prévention de la criminalité font systématiquement l'objet d'une évaluation objective de leur processus d'implantation ou de l'atteinte des objectifs fixés. Il s'agit là d'une lacune importante, car faute de mesurer les résultats réels des différentes actions réalisées, il n'est guère possible de corriger le tir lorsque nécessaire, ni d'apprendre des réussites ou des erreurs du passé. La culture de l'évaluation en prévention de la criminalité reste, du moins au Québec, toute entière à développer et à outiller.

De plus, il est essentiel de disposer d'une évaluation de l'efficacité réelle des actions de prévention menées pour convaincre de nouveaux acteurs à participer, pour déployer ces actions à plus large échelle et, bien sûr, pour maintenir un niveau de financement adéquat.

Une absence d'actions préventives pour contrer certains nouveaux phénomènes criminels

La criminalité est un phénomène qui s'adapte à l'évolution de la société. Ainsi, avec le développement des nouvelles technologies, la criminalité revêt progressivement un nouveau visage. On voit donc apparaître, en l'occurrence, le phénomène de la cybercriminalité qui prend différentes formes allant de la fraude à la pornographie infantile en passant par le sabotage de banques de données informatiques. De même, le taxage dont sont victimes les jeunes et le télémarketing frauduleux auprès des personnes âgées sont des phénomènes criminels qui gagnent en ampleur. Ces formes de criminalité suscitent un questionnement sur la façon d'y réagir et encore plus sur les façons de les prévenir.

Par ailleurs, la criminalité dont sont victimes les entreprises du secteur privé (vol à l'étalage, vol de camions, de remorques, intimidation, etc.) présente un défi particulier sur le plan de la prévention puisque les interventions déployées à ce jour semblent avoir eu peu d'effet permanent sur la diminution de ces délits. Finalement, on constate que certains crimes (vol, fraude, drogues et stupéfiants) sont de plus en plus le fait de réseaux organisés, ce qui requiert forcément de nouvelles approches préventives.

Un financement important mais des critères d'attribution pas toujours appropriés et un budget annuel variable

Depuis 1999, des sommes importantes, soit plus de 7 millions de dollars par année, sont disponibles au Québec dans le domaine de la prévention de la criminalité par l'entremise de l'Entente fédérale-provinciale et du Programme de financement issu du partage des produits de la criminalité.

Ainsi, en vertu de l'Entente fédérale-provinciale de 1999, Justice Canada accorde au ministère de la Sécurité publique un budget annuel de 6,5 millions de dollars, dont 3,5 millions sont réservés aux organismes communautaires pour la réalisation de projets locaux en prévention de la criminalité (voir détails à l'annexe 1). Seuls les projets de prévention par le développement social des personnes et des collectivités sont toutefois admissibles à ce programme, tous les projets de prévention situationnelle étant exclus. Aussi l'aide financière pour les projets locaux ne peut excéder 50 000 \$ et n'est accordée que pour une seule année, ce qui empêche la mise en œuvre de programmes de prévention sur une base plus permanente. La non-récurrence de l'aide financière est aussi quelque peu paradoxale, car la réalisation de projets de prévention par le développement social nécessite un investissement à long terme pour générer des changements sociaux réels et durables. Sont finalement exclus certains partenaires clés, telles les municipalités et les institutions des grands réseaux publics, qui sont pourtant des intervenants de premier plan en prévention de la criminalité.

Pour sa part, le gouvernement du Québec a mis en place en mars 1999 le Programme de financement issu du partage des produits de la criminalité (voir détails à l'annexe 2). Ce programme s'adresse aussi aux organismes communautaires travaillant en prévention de la criminalité, notamment auprès des jeunes. Les critères de ce programme sont plus flexibles et permettent de financer des projets sur une base triennale. Cependant, l'enveloppe budgétaire de ce programme peut varier amplement d'une année à l'autre, en fonction de l'importance des saisies réalisées, mais ne peut excéder 1,25 million de dollars annuellement. Le nombre de projets pouvant être financés est donc limité.

Une concertation insuffisante au niveau gouvernemental

Selon les études, une des approches en prévention de la criminalité qui a démontré une efficacité notable, en termes de résultats, est celle axée sur le développement social des personnes et des communautés. Cette approche cherche à agir :

- soit sur les facteurs socio-économiques qui prédisposent à la criminalité (ou facteurs de risque) et s'adresse aux délinquants potentiels, en l'occurrence les jeunes ;
- soit sur les facteurs de vulnérabilité et s'adresse aux victimes potentielles, en l'occurrence les enfants, les femmes et les personnes âgées.

Or, la nature des interventions et la clientèle en cause supposent l'implication concrète de plusieurs ministères, non seulement dans leurs champs de compétence, ce qu'ils font déjà, mais aussi dans un exercice de synergie entre eux pour améliorer l'efficacité globale des programmes. À cet égard, certains groupes de travail au niveau local ou régional, composés de plusieurs organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux, ont été formés au cours des dernières années dans le but d'échanger sur divers problèmes et de mettre en place des mécanismes de collaboration pour améliorer le service aux clientèles. Toutefois, il n'existe actuellement aucun mécanisme formel de concertation à l'échelle nationale permettant de réaliser des actions concrètes et efficaces en prévention de la criminalité par le développement social.

Des activités de formation et de recherche peu développées

La formation en prévention de la criminalité demeure marginale tant au niveau universitaire que collégial. Essentiellement concentrée dans les départements de criminologie et de techniques policières, une telle formation pourrait pourtant être utile dans d'autres champs pédagogiques particulièrement axés sur le domaine social.

Ainsi, certains acteurs en prévention de la criminalité, dont les organismes communautaires et les municipalités, n'ont pas nécessairement accès à une formation appropriée, tant en ce qui a trait aux processus d'intervention à appliquer en prévention de la criminalité qu'à l'analyse d'un phénomène criminel en particulier.

Une responsabilité insuffisamment assumée par les municipalités

Sauf quelques exceptions notables, peu de municipalités au Québec sont proactives en prévention de la criminalité, et moins nombreuses encore sont celles qui exercent un leadership local en ce domaine. Leurs interventions sont généralement indirectes et se limitent dans bien des cas à l'organisation de loisirs pour les jeunes. En fait, il semble que les autorités de plusieurs municipalités s'acquittent de leur responsabilité en la relayant à leur service de police, car la prévention de la criminalité leur apparaît comme une mission d'abord policière. À leur défense, il faut bien admettre que la prise de conscience collective des enjeux reliés à la prévention de la criminalité est encore récente et peu ancrée au Québec, ce qui est peu favorable à une prise en charge de cette responsabilité par les municipalités.

La prévention de la criminalité au Québec rencontre donc certains obstacles à son développement. Si l'on devait résumer en un mot le diagnostic émis, on évoquerait alors une certaine « désorientation » de l'ensemble du secteur de la prévention. En effet, des ressources humaines et financières sont disponibles, la volonté d'agir est manifeste, la nécessité de la prévention est devenue incontestable : reste donc à déterminer quelles orientations il nous faut poursuivre en tant que société. C'est ce que le ministère de la Sécurité publique entend préciser dans les pages qui suivent.

SECTION • 2

POUR UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ AU QUÉBEC

Selon l'Organisation des Nations Unies, la sécurité constitue un droit fondamental pour tout être humain et une condition essentielle du développement durable des sociétés. Or, la criminalité est un phénomène social qui porte atteinte à ce droit fondamental, car elle met en péril la sécurité réelle des citoyens et des citoyennes et affecte leur sentiment de sécurité.

Imprégné de cette philosophie et s'inspirant à la fois de l'état actuel de la prévention de la criminalité au Québec et des expériences étrangères en la matière, le Ministère en vient à conclure que sa politique ministérielle en prévention de la criminalité doit reposer sur des principes directeurs, des orientations stratégiques comportant des engagements ministériels et des attentes à l'égard des différents partenaires.

1 DES PRINCIPES DIRECTEURS

La prévention de la criminalité : une nécessité

Au même titre que l'approche répressive est nécessaire à la lutte à la criminalité, l'approche préventive permet d'atteindre le même objectif en agissant en amont, c'est-à-dire avant la perpétration d'un délit. La prévention de la criminalité constitue aujourd'hui un outil essentiel pour réduire la criminalité réelle, aussi bien celle déclarée aux policiers que celle qui demeure cachée, et offrir à la population des milieux de vie plus sécuritaires, dans le respect des droits et libertés des personnes.

Une stratégie d'intervention diversifiée

La perpétration d'un délit ou le passage à l'acte reposent sur la présence simultanée de trois facteurs : 1) un contrevenant motivé, 2) une cible appropriée et 3) un environnement favorable. La prévention de la criminalité consiste donc à agir sur ces facteurs « prédisposants ». L'action préventive est donc dirigée soit à l'endroit du contrevenant potentiel dans le but de diminuer sa motivation criminelle, soit vers la cible ou la victime potentielle pour réduire les occasions d'être l'objet d'un délit, soit encore sur l'environnement afin qu'il soit moins propice à la perpétration d'un délit.

Dans la littérature, ces diverses actions préventives sont regroupées sous deux types de prévention : la prévention situationnelle (ou réduction des occasions) et la prévention

sociale (ou par le développement social des personnes et des communautés). L'expérience internationale montre que la combinaison de ces deux approches est nécessaire pour accroître l'efficacité des interventions en prévention de la criminalité.

Une approche intégrée en prévention de la criminalité

La meilleure façon d'harmoniser les activités actuelles de prévention déployées sur le territoire québécois, d'en améliorer l'efficacité et de les compléter par de nouvelles initiatives, consiste à développer une approche *globale* de l'ensemble de ces actions. Une stratégie intégrée de prévention dans le contexte québécois exige ainsi une vision qui s'articule autour des rôles suivants :

- 1) un leadership national ;
- 2) un maître d'œuvre au plan local ;
- 3) un partenariat ;
- 4) un démarche structurée de planification des interventions préventives ;
- 5) une concertation interministérielle.

1) Au niveau national : un leadership du ministère de la Sécurité publique

Il apparaît essentiel que le ministère de la Sécurité publique exerce un leadership plus affirmé sur l'ensemble du secteur québécois de la prévention de la criminalité. Pour ce faire, il doit encadrer davantage les interventions sur le terrain afin que les efforts convergent vers des objectifs clairement définis, aussi bien à l'échelle locale que nationale. Le Ministère doit aussi pouvoir offrir un soutien technique et financier aux intervenants et assurer la pérennité de certaines activités de prévention prometteuses ou ayant démontré leur efficacité, afin d'en maximiser les retombées concrètes et permanentes.

Le leadership du Ministère doit de plus s'exprimer, d'abord en développant une vision, non seulement ministérielle, mais gouvernementale de la prévention de la criminalité, puis en mobilisant les autres ministères et organismes autour d'objectifs nationaux, dans un cadre permanent de concertation.

Enfin, le leadership du Ministère passe par sa capacité à favoriser le développement de la prévention de la criminalité au sein de la société québécoise. Il doit en faire la promotion auprès de la population, des organismes de la société civile, des municipalités et des autres ministères et organismes gouvernementaux. Il doit aussi favoriser le développement des connaissances en prévention de la criminalité et développer sa propre expertise, de manière à devenir un interlocuteur incontournable dans ce domaine. Il devra également développer une meilleure connaissance de la criminalité au Québec et de ses causes, en plus de sonder régulièrement la population québécoise sur les composantes du sentiment de sécurité.

2) Au plan local : la municipalité comme maître d'œuvre

En raison de sa responsabilité d'assurer la protection des personnes et de leurs biens sur son territoire, la municipalité apparaît comme l'instance la mieux placée pour agir comme maître d'œuvre de la prévention de la criminalité à l'échelle locale. Plus près des citoyens et connaissant mieux leurs besoins, l'instance municipale est la plus susceptible de favoriser l'émergence de solutions durables aux problèmes de criminalité et de sécurité vécus par la communauté. L'autorité politique qui est sienne lui confère la capacité de mobiliser les ressources du milieu dans le but de définir des stratégies locales de prévention qui reposent sur la concertation et le partenariat. Les pouvoirs dont elle dispose lui permettent aussi de coordonner la mise en œuvre de la stratégie retenue et des interventions sur le terrain. Enfin, l'imputabilité politique des autorités municipales fournit l'assurance que l'ensemble de la démarche sera rigoureusement encadrée.

3) Le partenariat : la clé du succès

La criminalité est un phénomène social complexe qui interpelle différents acteurs sociaux tout autant que les citoyens, car elle influence directement leur qualité de vie. À cet égard, le partenariat est souvent perçu comme un mode d'action incontournable en vue de bien intervenir sur un ou des problèmes. Le partenariat peut se définir comme une association d'organismes et de personnes dans le but d'accomplir une action. Il repose sur une organisation des relations entre partenaires, une reconnaissance et un respect de la contribution de chacun, un équilibre sur le plan décisionnel et des accords basés sur des concessions et non nécessairement sur des consensus¹¹.

Dans le contexte de la sécurité publique et de la prévention de la criminalité, la démarche de partenariat accroît nécessairement l'effet de l'action préventive en permettant une meilleure analyse et une compréhension élargie des problèmes, en mobilisant plus de ressources et en coordonnant plus efficacement la mise en œuvre des activités. Les expériences antérieures ont en effet montré que, individuellement, les services de police, les organismes communautaires, les entreprises privées, les citoyens et les services publics ne peuvent agir avec une pleine efficacité en prévention. La conjugaison de leurs forces respectives s'avère essentielle à cette fin.

4) Une démarche structurée de planification des interventions préventives

La criminalité est un phénomène social complexe et sa prévention nécessite une approche rigoureuse et systémique. En ce sens, le Ministère préconise l'application d'une démarche de planification des interventions préventives permettant d'établir un diagnostic de criminalité et de sécurité, de déterminer les interventions à réaliser,

¹¹. Cette définition est tirée de : Comité permanent de lutte à la toxicomanie, « Développer la concertation en toxicomanie », Les cahiers du CPLT, 2001, p. 6.

de mettre en œuvre une stratégie d'intervention et d'évaluer l'impact des interventions déjà réalisées. La démarche proposée par le Ministère, telle que présentée dans le « Guide sur la sécurité dans les milieux de vie »¹² (voir annexe 3), est largement reconnue au niveau international. Le cas échéant, la démarche devrait recourir à une approche différenciée en fonction du sexe de la clientèle.

Appliquée à une échelle municipale ou régionale, cette démarche permet, d'une part, d'élaborer avec plus de rigueur une stratégie locale de prévention où sont déterminés les problèmes locaux de criminalité et de sécurité sur lesquels il importe d'agir de façon prioritaire et, d'autre part, de décider des mesures et des actions préventives les plus appropriées pour leur apporter une solution durable. La démarche proposée permet donc de mieux comprendre l'origine, la nature et la teneur du problème à prévenir et d'élaborer un plan d'actions préventives qui détermine les interventions à réaliser, leur enchaînement et l'évaluation des résultats obtenus.

5) Au niveau gouvernemental : une concertation interministérielle

La prévention de la criminalité nécessite une approche globale et intégrée, tout particulièrement au niveau gouvernemental et, à cet égard, elle ne peut pas être la mission exclusive du ministère de la Sécurité publique. En effet, d'autres ministères et organismes gouvernementaux, en particulier ceux à vocation sociale et socio-économique, peuvent contribuer de façon significative à la prévention de la criminalité par l'intermédiaire de certains programmes placés sous leur responsabilité. Cependant, une concertation plus étroite s'impose entre les ministères afin de développer une vision gouvernementale de la prévention de la criminalité.

2 DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

S'appuyant sur les principes énoncés précédemment, le ministère de la Sécurité publique entend donc instaurer une approche intégrée et harmonisée en matière de prévention de la criminalité. Par cette approche, le Ministère veut mieux encadrer le secteur de la prévention pour en favoriser le développement et la consolidation. Il s'agit de conditions essentielles pour atteindre l'objectif ultime de la présente Politique ministérielle, soit de réduire la criminalité réelle et d'offrir à la population du Québec des milieux de vie plus sécuritaires.

Pour ce faire, le Ministère propose les six orientations suivantes :

- 1) des stratégies locales de prévention sous la responsabilité des municipalités et reposant sur le partenariat ;
- 2) une stratégie d'intervention pour les entreprises du secteur privé ;

¹². Comité interministériel sur la sécurité dans les milieux de vie, Sécurité dans les milieux de vie : pour le mieux-être des citoyens, des citoyennes et des familles, mai 1999, 69 pages.

- 3) une stratégie de concertation interministérielle ;
- 4) une stratégie de soutien à l'action ;
- 5) une stratégie pour les volets recherche, développement et formation ;
- 6) une stratégie de promotion de la prévention de la criminalité.

1) Des stratégies locales de prévention sous la responsabilité des municipalités et reposant sur le partenariat

Dans le but d'implanter l'approche intégrée de la prévention de la criminalité qu'il préconise, le ministère de la Sécurité publique entend confier aux MRC et aux municipalités la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies locales de prévention pour leur communauté, en concertation avec les différents partenaires du milieu.

Compte tenu de leur connaissance des problèmes de criminalité et de sécurité de leur communauté et des ressources communautaires et institutionnelles de leur milieu, les municipalités constituent, de l'avis du Ministère, des acteurs de premier plan en matière de prévention de la criminalité à l'échelle locale. Elles ne peuvent toutefois agir seules en ce domaine. Leur rôle est d'abord de mobiliser les organismes du milieu, les intervenants et les personnes concernés par la prévention de la criminalité dans la communauté, puis de susciter un véritable partenariat. Elles doivent aussi exercer un leadership afin d'amener tous les intervenants à élaborer, de concert, des stratégies locales de prévention qui résultent d'un processus structuré de planification des interventions. Enfin, les municipalités apparaissent comme les mieux placées pour encadrer et coordonner la mise en œuvre des stratégies locales de prévention qui auront été définies.

L'élaboration de ces stratégies locales de prévention doit résulter d'un véritable partenariat où tous participent au processus décisionnel. En ce sens, les stratégies ainsi élaborées sont moins le reflet d'un consensus que celui d'un accord entre les partenaires, portant sur les problèmes locaux de criminalité et de sécurité qui sont prioritaires et les mesures et actions préventives à mettre en œuvre. En cas de désaccord, les autorités municipales devront user de leur pouvoir décisionnel, car, en définitive, la responsabilité de ces stratégies et de leur mise en œuvre leur incombera et, par conséquent, elles devront rendre compte des résultats obtenus.

Pour ce faire, les municipalités doivent disposer d'un lieu ou, plus exactement, d'une table de concertation où des élus, des citoyens et citoyennes, des représentants des organismes communautaires, du milieu des affaires, des services de police, des services municipaux, des organismes gouvernementaux locaux ou régionaux, pourront partager leurs préoccupations et développer une stratégie de prévention pour leur communauté. Dans les municipalités disposant de leur propre corps de police, ces

tribunes pourraient prendre la forme de commissions consultatives ou décisionnelles de sécurité publique, comme cela est déjà le cas dans les villes de Québec et de Montréal.

Pour les municipalités desservies par la Sûreté du Québec, il serait souhaitable qu'elles cherchent à se regrouper sous l'égide de leur MRC. Ainsi, elles pourraient recourir aux comités de sécurité publique existants, dont le mandat serait élargi afin qu'ils puissent élaborer et mettre en œuvre une stratégie de prévention commune à l'ensemble de leur territoire. Toutefois, cette solution peut ne pas convenir à certaines municipalités, notamment dans les MRC dont le territoire est très vaste ou présente des milieux communautaires très diversifiés. Dans de telles situations, les municipalités pourraient se regrouper sur la base territoriale qui leur convient mieux et former des comités locaux en prévention de la criminalité. Cependant, ces regroupements devraient être peu nombreux et significatifs sur le plan communautaire. Ils devront de plus respecter les limites territoriales des MRC et éviter les séparations arbitraires entre les centres urbains et les municipalités rurales avoisinantes. Le Ministère souhaite aussi que ces regroupements demeurent sous la responsabilité des MRC. Toutes les municipalités du Québec devraient en principe créer ou joindre une table de concertation en prévention de la criminalité, dont le succès repose sur la participation la plus large possible des partenaires.

Par ailleurs, le Ministère appuiera et apportera tout le soutien technique et financier à sa disposition afin de permettre l'élaboration de ces stratégies locales de prévention. Il souhaite à cet effet conclure des ententes avec chacune des MRC du Québec et avec les municipalités qui sont desservies par leur propre service de police. Ces ententes serviraient à élaborer des stratégies locales de prévention et préciseraient notamment :

- la nature de la table de concertation – commission consultative ou décisionnelle, comité de sécurité publique de la MRC, comité local de prévention ou toute autre structure, existante ou non, appropriée aux fins du mandat – qui prendra en charge l'élaboration de la stratégie locale de prévention et de sa mise en œuvre ;
- les noms des élus chargés de la coordination des mécanismes de concertation ;
- les municipalités couvertes par les stratégies de prévention dans le cas de regroupements ;
- la liste préliminaire des organismes et des intervenants qui ont convenu de participer aux travaux de la table de concertation ;
- l'échéancier des travaux de la table de concertation et les résultats attendus.

Ces tables de concertation deviendront les interlocuteurs privilégiés du Ministère en matière de prévention de la criminalité. Entre autres, leur recommandation sera essentielle pour tout organisme qui adresse une demande de subvention dans l'un ou l'autre des programmes de financement en prévention de la criminalité gérés par le Ministère.

Toutefois, conscient que les fusions municipales et la réorganisation des services policiers auront des incidences importantes sur de nombreuses municipalités au cours des prochains mois, le Ministère convient qu'elles ne sont pas toutes en mesure de créer à court terme ces tables de concertation. C'est pourquoi un délai s'impose afin de laisser le temps aux réformes en cours de se réaliser et de permettre aux MRC et aux municipalités de s'approprier la démarche proposée et de réfléchir à la meilleure façon pour elles de s'organiser pour élaborer leur stratégie de prévention de la criminalité. Le Ministère entend discuter sous peu de ces questions avec l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités, par l'intermédiaire de la Table Québec-Municipalités, avec l'objectif de conclure les premières ententes au cours de l'automne 2002.

2) Une stratégie d'intervention pour les entreprises du secteur privé

Dans le but d'apporter des solutions aux problèmes de criminalité spécifiques aux entreprises du secteur privé, le ministère de la Sécurité publique entend développer avec elles un partenariat plus étroit.

Le ministère de la Sécurité publique est conscient que les entreprises du secteur privé sont les victimes de formes de criminalité qui leur sont propres et que leurs préoccupations en matière de prévention ne rejoignent pas nécessairement celles des autres partenaires. En effet, les entreprises sont victimes de fraudes et de vols, non seulement de biens et produits, mais aussi de plus en plus de banques de données ou de secrets industriels encore plus vitaux pour leur survie. Qu'on pense ici à la fraude informatique, au télémarketing ou au sabotage de données informatiques: il s'agit là de pratiques criminelles en expansion qui affecteront de plus en plus les entreprises et, par le fait même, l'économie du Québec.

Pour ces raisons, le Ministère estime essentiel d'établir un partenariat spécifique avec les entreprises du secteur privé, entre autres dans le but de déterminer les mesures préventives les plus appropriées aux problèmes de criminalité qu'elles rencontrent et d'en favoriser l'application la plus large possible. À cet effet, le Ministère veillera à mettre en place un mécanisme permanent de consultation auprès des associations qui les représentent. Un soutien en matière de formation et une expertise technique seront par ailleurs offerts aux représentants de ce secteur pour les appuyer dans la mise en place de solutions concrètes aux problèmes particuliers des entreprises privées.

En contrepartie, le Ministère s'attend que les entreprises, petites et grandes, commerciales, industrielles ou de services, s'impliquent localement dans le cadre des stratégies de prévention élaborées par les municipalités. Il apparaît souhaitable qu'elles délèguent des représentants aux tables de concertation qui seront mises sur pied par les municipalités et qu'elles appuient financièrement la réalisation d'actions préventives spécifiques.

3) Une stratégie de concertation interministérielle

Dans le but de développer une vision gouvernementale de la prévention de la criminalité au Québec, le ministère de la Sécurité publique entend créer un Forum interministériel voué à cette préoccupation.

Si, de par sa loi constitutive, la responsabilité de la prévention de la criminalité relève en tout premier lieu de la compétence du ministère de la Sécurité publique, il faut toutefois convenir que plusieurs ministères et organismes gouvernementaux à vocation sociale disposent d'une importante capacité d'intervention dans ce domaine. En effet, les programmes de développement social des collectivités peuvent permettre d'agir efficacement sur les facteurs qui prédisposent à la criminalité. Mais encore faut-il que ces programmes prennent en compte de telles préoccupations.

Par ailleurs, la mise en place de programmes permanents de prévention partout au Québec passe dans une large mesure par leur implantation au sein des réseaux des ministères et organismes directement en contact avec les clientèles visées. À cet égard, la collaboration de ces ministères et organismes est requise et implique de leur part un certain niveau de décloisonnement organisationnel. Cette collaboration sera aussi profitable aux partenaires gouvernementaux dont les programmes seront enrichis d'autant et rendus plus efficaces, tels les programmes d'activités parascolaires (*After School Programs*), qui visent d'abord à réduire les problèmes de délinquance chez les jeunes, mais qui s'avèrent être aussi des programmes efficaces de lutte au décrochage scolaire.

La prévention de la criminalité n'apparaît donc pas comme la mission exclusive du ministère de la Sécurité publique. Une plus grande concertation autour d'objectifs stratégiques ainsi qu'une vision interministérielle, voire gouvernementale, se révèlent des conditions essentielles pour que les interventions des différents ministères puissent s'attaquer avec une grande efficacité aux causes profondes de la criminalité. Pour sa part, le ministère de la Sécurité publique doit avoir la responsabilité et la capacité de mobiliser l'ensemble des partenaires gouvernementaux autour d'objectifs communs en prévention de la criminalité.

C'est dans cette perspective que le Ministère se propose de créer un Forum interministériel en prévention de la criminalité. Celui-ci aura pour mandat d'harmoniser et de rendre plus complémentaires les interventions gouvernementales qui peuvent

avoir des incidences sur les causes de la criminalité. Il aura aussi la responsabilité de coordonner l'intervention gouvernementale dans le cadre de certains programmes nationaux en lien avec la prévention de la criminalité, tels la lutte à la toxicomanie, la violence conjugale, les agressions sexuelles ou le décrochage scolaire. Il pourra enfin avoir pour mandat de développer et de mettre en œuvre des programmes conjoints et permanents de prévention de la criminalité, entre autres dans les réseaux publics, en fonction de priorités nationales que le Forum fixera lui-même. Composé des ministères dont les mandats et les programmes ont une portée en prévention de la criminalité, ce Forum sera sous la responsabilité du ministère de la Sécurité publique.

4) Une stratégie de soutien à l'action

Dans le but de consolider et de favoriser le développement du secteur de la prévention de la criminalité au Québec et de permettre aux communautés de développer des actions préventives adaptées aux problèmes de criminalité et de sécurité qui les affectent, le ministère de la Sécurité publique entend apporter un soutien technique et financier à la réalisation d'actions locales issues de stratégies de prévention élaborées par les MRC et les municipalités et qui procèdent d'une démarche structurée de planification des interventions préventives.

C'est dans une large mesure par la réalisation d'actions préventives sur le terrain, à l'échelle locale, que les objectifs de la présente Politique pourront être atteints, aussi bien en termes de réduction de la criminalité que d'amélioration de la sécurité des milieux de vie. Mais encore faut-il que les actions préventives prévues soient pertinentes, bien conçues, bien planifiées et adéquatement mises en œuvre. Voilà pourquoi le Ministère entend dorénavant privilégier les actions qui découlent des stratégies locales de prévention élaborées par les MRC et les municipalités.

Ainsi, le Ministère apportera un soutien technique et financier aux MRC et aux municipalités pour qu'elles s'approprient la démarche de planification des interventions et élaborent leur stratégie locale de prévention de la criminalité, en partenariat avec les différents intervenants du milieu. Des fonds sont d'ailleurs déjà disponibles à cet effet dans le cadre du Programme de mobilisation des collectivités du gouvernement fédéral, cogéré par le ministère de la Sécurité publique du Québec. Quant au soutien technique requis, le Ministère veut entreprendre rapidement des discussions à ce sujet avec l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités.

Par la suite, dans le cadre des programmes actuels destinés au financement d'actions et d'interventions en prévention de la criminalité, le Ministère accordera priorité aux projets communautaires découlant des stratégies locales et formellement recommandés par la table de concertation de la communauté où ils doivent être réalisés. Ces projets devront également reposer sur une démarche structurée de planification, c'est-à-dire

être appuyés d'un diagnostic local de criminalité, d'un plan d'action et de mise en œuvre des interventions prévues et, enfin, d'une procédure d'évaluation des processus et des résultats des interventions réalisées.

Dans l'attente du dépôt par les MRC et les municipalités de leurs stratégies locales de prévention, le Ministère entend maintenir son soutien financier aux organismes communautaires pour la réalisation d'actions préventives sur le terrain. Afin d'obtenir des résultats plus concrets et durables sur des problématiques particulières, il soutiendra de façon prioritaire les projets qui procèdent selon la démarche structurée de planification des interventions préventives proposée précédemment. De plus, pour s'assurer de la pérennité de certaines actions préventives sur le terrain et de leur prise en charge par le milieu, un financement sur plusieurs années sera prévu pour des interventions prometteuses ou qui se sont avérées particulièrement efficaces. À cet égard, le Ministère fera des démarches auprès du gouvernement fédéral pour s'assurer que les modalités de gestion des programmes fédéraux de financement en prévention de la criminalité respectent les orientations préconisées dans la présente politique.

Il va également de soi que le Ministère, tout en poursuivant les objectifs de la présente politique, respectera les orientations de la politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires, déposée en septembre dernier par le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec¹³. Il sera dès lors possible de déterminer la contribution exacte du Ministère à l'endroit des organismes communautaires dont la mission principale est la prévention de la criminalité.

Mais au-delà du soutien financier et conscient des besoins d'expertise, de conseils, d'outils et de techniques émanant des différents partenaires, le Ministère offrira en fonction de ses moyens, le soutien technique nécessaire à la réalisation, tant des stratégies envisagées, que de la démarche préconisée. Ainsi, le Ministère accentuera et élargira le soutien en terme de formation qu'il procure déjà aux organismes communautaires pour les aider à préparer leurs projets et à mettre en application cette démarche.

Par ailleurs, dans le but de maintenir un nécessaire partenariat avec l'ensemble des instances vouées à la prévention de la criminalité au Québec, le Ministère s'appuiera sur le Conseil consultatif québécois en prévention de la criminalité. Finalement, afin de disposer d'une information de pointe sur les meilleurs outils et expertises en prévention de la criminalité, il apportera son soutien à certaines institutions et organismes internationaux sur son territoire, notamment au Centre international pour la prévention de la criminalité.

¹³. Secrétariat à l'action communautaire du Québec, «L'action communautaire: une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et du développement social du Québec», gouvernement du Québec, septembre 2001, 59 pages.

5) Une stratégie en matière de recherche, de développement et de formation

Dans le but de favoriser le développement d'une expertise plus large et de faciliter le transfert de cette expertise vers les praticiens, le ministère de la Sécurité publique entend soutenir les activités de recherche et de formation dans le domaine de la prévention de la criminalité.

Compte tenu de la complexité et du caractère multidimensionnel du phénomène de la criminalité, le Ministère reconnaît d'emblée la nécessité et la contribution déterminante de la recherche en prévention de la criminalité. Le Ministère entend donc appuyer ce secteur de manière à favoriser le développement d'expertises québécoises en ce domaine.

Il apparaît toutefois important que s'estompe le clivage entre chercheurs et praticiens, de manière à favoriser le transfert des expertises développées et aussi de rapprocher la recherche des besoins des intervenants sur le terrain. C'est pourquoi le Ministère soutiendra tout particulièrement les projets de recherche visant la création d'outils pratiques dont pourrait bénéficier le milieu, de même que ceux orientés vers le développement de procédures et de techniques d'évaluation des résultats des actions préventives réalisées sur le terrain.

Le Ministère pourra aussi apporter un soutien à des recherches comparatives ou plus fondamentales, car nécessaires à des fins d'innovation et d'adaptation permanente des politiques publiques et des stratégies en prévention de la criminalité. Dans ces domaines, on peut s'attendre à une contribution significative du Centre international pour la prévention de la criminalité, dont le Ministère souhaite qu'il accentue ses efforts pour assurer un transfert de connaissances et d'expertise vers les différents partenaires.

Également, la prévention de la criminalité étant un domaine en constante évolution et relativement jeune au Québec, les besoins en formation générale et plus spécialisée, sur une base continue, sont importants. Ainsi, le Ministère favorisera certaines activités de formation qui répondent aux besoins des différents partenaires. Le Ministère mettra par ailleurs à contribution certains de ses partenaires, dont l'École nationale de police du Québec, afin de développer des outils de formation destinés aux MRC, aux municipalités et aux autres intervenants. Le Ministère veillera aussi à la diffusion de certains outils existants, dont ceux développés par le « Réseau québécois Villes et Villages en Santé » et de la Fondation Docteur Philippe-Pinel, qui apparaissent *a priori* pertinents aux fins de l'élaboration de stratégies de prévention à l'échelle locale.

À brève échéance, le Ministère statuera enfin sur l'opportunité de mettre en place un observatoire en prévention de la criminalité ou en sécurité publique, qui pourrait être rattaché au Forum interministériel dont la création est envisagée, de manière à disposer d'un outil de veille, pour mieux saisir la réalité concrète sur le terrain des phénomènes criminels et sociaux sur lesquels il entend intervenir.

6) Une stratégie en matière de promotion

Dans le but d'informer les citoyens et les citoyennes sur les enjeux de la prévention de la criminalité et de susciter la participation des différents partenaires à l'élaboration des stratégies locales de prévention, le ministère de la Sécurité publique entend faire la promotion de la prévention de la criminalité.

Puisque la responsabilité de la prévention de la criminalité au Québec incombe en premier lieu au ministère de la Sécurité publique, il lui appartient aussi d'en faire la promotion, aussi bien dans la population en général, qu'auprès des partenaires réguliers ou pressentis.

En priorité, le Ministère devra sensibiliser et informer les MRC et les municipalités quant au rôle qu'elles seront dorénavant appelées à jouer en prévention de la criminalité. À leur tour, elles devront faire des efforts de promotion afin de mobiliser et d'associer les différents partenaires locaux dans l'élaboration de leur stratégie locale de prévention. Les MRC et les municipalités devront aussi rendre publiques leurs stratégies et faire la promotion des mesures à mettre en œuvre auprès de leurs citoyens et citoyennes. En effet, leur appui à la stratégie, ainsi que leur compréhension et leur participation aux mesures préventives mises de l'avant, demeurent des conditions essentielles à l'atteinte des objectifs poursuivis.

En parallèle, le Ministère entend accentuer ses efforts de sensibilisation, en particulier auprès des clientèles à risque, pour que la population québécoise s'approprie les mesures de prévention susceptibles d'améliorer la sécurité dans les milieux de vie. Il entend enfin promouvoir son approche intégrée en prévention de la criminalité auprès de ses partenaires gouvernementaux, aussi bien québécois que canadiens. Pour l'appuyer dans cette démarche de promotion, le Ministère souhaite pouvoir compter sur la collaboration du Conseil consultatif québécois en prévention de la criminalité dont le mandat comporte un volet d'information auprès des organismes qu'il représente et de la population en général.

CONCLUSION

La présente politique propose une vision à long terme de la prévention de la criminalité à tous les partenaires impliqués dans ce domaine. Par la mise en œuvre de stratégies de prévention, déployées simultanément à plusieurs échelles, le ministère de la Sécurité publique espère atteindre les objectifs fondamentaux de la présente politique, soit de réduire la criminalité réelle au Québec et de bâtir des milieux de vie plus sécuritaires pour les citoyens et les citoyennes. L'atteinte de ces objectifs passe par la consolidation et le développement du secteur de la prévention de la criminalité qui, tout en faisant preuve d'un indéniable dynamisme, n'en présente pas moins d'importantes lacunes, liées en bonne partie à l'insuffisance de l'encadrement donné à ce secteur au cours des dernières années.

L'application systématique d'une démarche structurée de planification des interventions préventives et la mise en œuvre de stratégies locales de prévention, élaborées en partenariat avec les intervenants locaux et placées sous la responsabilité des autorités municipales, assureront au secteur de la prévention un encadrement qui, tout en étant rigoureux, demeure souple et propice au développement des activités préventives sur le terrain.

Pour sa part, la stratégie de prévention mise de l'avant pour le secteur de l'entreprise privée vise à répondre aux besoins spécifiques de ce secteur. Reposant elle aussi sur la constitution d'un partenariat durable, elle devrait permettre l'élaboration d'un plan d'action pour implanter des mesures préventives à l'endroit de problèmes de criminalité jugés prioritaires par les entreprises.

Au niveau gouvernemental, la stratégie de concertation plus étroite des ministères et organismes, au sein d'un Forum interministériel, permettrait d'harmoniser leurs politiques et leurs interventions pouvant avoir un impact en prévention de la criminalité. Ce Forum pourrait aussi convenir de la mise en place des programmes conjoints et permanents de prévention, entre autres dans les grands réseaux publics.

Les stratégies proposées en matière de soutien à l'action, de recherche, de développement et de formation et, enfin, de promotion sont fondées sur l'implantation des conditions nécessaires pour consolider et développer la prévention de la criminalité au Québec.

L'avenir de ces stratégies repose toutefois entre les mains des différents intervenants en prévention de la criminalité, dont l'engagement dans un partenariat, respectueux de la contribution de chacun, est une condition essentielle à leur réussite.

LE PROTOCOLE D'ENTENTE FÉDÉRALE-PROVINCIALE

Le Centre national de prévention du crime (CNPC) est l'organisme responsable, sous l'autorité du ministère de la Justice du Canada, de la « Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime ». En mars 1999, le ministère de la Sécurité publique a signé un protocole d'entente avec le gouvernement fédéral pour gérer conjointement cette stratégie. Cette entente prévoyait, pour les cinq prochaines années, une enveloppe budgétaire de 6,7 M\$ par année pour les organismes du Québec.

Il existe quatre programmes de financement dont l'objectif vise particulièrement la prévention de la criminalité par le développement social et qui s'adressent principalement aux enfants, aux jeunes, aux femmes et aux Autochtones.

- Le *Programme de mobilisation des collectivités* (budget annuel de 3,6 M\$). Ce programme vise à subventionner des projets locaux en prévention de la criminalité dont le budget n'excède pas 50 000\$ par année, de nature non récurrente.
- Le *Fonds d'investissement* (budget annuel de 1 875 000\$) vise à élaborer des modèles d'intervention novateurs ou des travaux de recherche et d'évaluation relatifs à la prévention de la criminalité pouvant être reproduits dans d'autres villes ou régions. Les contributions financières annuelles peuvent atteindre 500 000\$ par projet, et ce, pour au plus quatre années consécutives.
- Le *Programme de partenariat* (budget annuel de 575 000\$) vise à soutenir le développement d'outils ou la diffusion de renseignements (séminaires, conférences, activités de formation) facilitant la participation locale dans la prévention du crime et pouvant être utilisés ailleurs. Les contributions financières annuelles peuvent atteindre 200 000\$ par projet, et ce, pour au plus trois années consécutives.
- Le *Programme d'intervention des entreprises pour la prévention du crime* (budget annuel de 480 000\$) est entré en vigueur au mois de novembre 2000 seulement. Il vise à susciter la participation de l'entreprise privée dans des projets de prévention de la criminalité. Les modalités de financement de ce programme, bien qu'elles soient un peu plus précises, restent à clarifier avec les responsables du gouvernement fédéral.

Pour administrer ces programmes de financement, un Comité conjoint de gestion, composé d'un représentant du Centre national de prévention du crime, du ministère de la Sécurité publique et du Conseil consultatif québécois en prévention de la criminalité, analyse les demandes de subvention aux fins de recommandation au ministère de la Justice du Canada.

Le processus de sélection des projets

- Tous les projets sont envoyés au ministère de la Sécurité publique, à l'intention du Comité conjoint de gestion.
- Tous les projets dûment présentés sont soumis au Comité interministériel de soutien aux différents programmes de financement en prévention de la criminalité - composé des représentants des ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation, de la Justice, de la Famille et de l'Enfance et du Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec - pour analyse de recevabilité en fonction de leurs orientations et priorités ministérielles ainsi que de leur collaboration, s'il y a lieu, avec les organismes demandeurs.
- Les projets retenus par le Comité interministériel sont analysés puis adressés au Comité conjoint de gestion qui recommande les projets aux fins de financement au ministère de la Justice du Canada.

PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ

Le 31 mars 1999, le Conseil des ministres adoptait le décret 349-99 « concernant le partage du produit des biens visés à l'article 32.19 de la Loi sur le ministère de la Justice ». Le décret prévoit, après déduction de certaines dépenses, que les profits de la vente des biens obtenus illégalement et des sommes saisies sont redistribués selon les proportions suivantes :

- 25 % au Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels ;
- 25 % aux organismes communautaires en prévention de la criminalité ;
- et 50 % au ministère de la Sécurité publique, aux organismes municipaux ou aux communautés autochtones dont les corps de police, y compris les constables spéciaux relevant de ces communautés, ont participé aux opérations qui ont mené à la confiscation des biens ou à la condamnation aux amendes et, lorsque les corps de police qui ont participé à de telles opérations ne sont pas assujettis à la *Loi sur la police* (2000, chapitre 12), les autorités dont relèvent ces corps de police.

Ce décret accorde, par le second volet, au ministère de la Sécurité publique la responsabilité de déterminer l'admissibilité d'un organisme communautaire au programme ainsi que la somme attribuée, sur recommandation d'un comité composé de représentants du Ministère et du Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.

Le ministère de la Sécurité publique sollicite les organismes communautaires au mois de mars afin qu'ils soumettent des projets de prévention de la criminalité en lien avec la thématique retenue à la suite d'une consultation auprès du Comité interministériel de soutien aux différents programmes de financement en prévention de la criminalité.

Le processus de sélection des projets

- Tous les projets sont envoyés au ministère de la Sécurité publique.
- En plus de satisfaire aux critères d'admissibilité, les organismes doivent présenter un projet spécifique de prévention de la criminalité, principalement auprès des jeunes. En effet, compte tenu que cette source de financement fluctue, le budget variant d'année en année, il n'est pas souhaitable de subventionner le fonctionnement récurrent des organismes.

Le décret précise que les demandes de subvention doivent être adressées au ministère de la Sécurité publique sur le formulaire prévu à cette fin, au plus tard le 30 avril de chaque année, et que les subventions doivent être accordées avant le 30 août.

PROCESSUS D'INTERVENTION EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ¹⁴

Établir un diagnostic de criminalité et de sécurité

- Recueillir et analyser l'information sur la criminalité et la nature des problèmes de sécurité publique
- Organiser et synthétiser l'information à l'aide d'un outil diagnostique
- Établir les causes probables des problèmes observés
- Inventorier les solutions possibles
- Valider le diagnostic et les solutions

Déterminer les interventions à réaliser

- Déterminer les priorités en fonction du diagnostic établi
- Fixer des objectifs concrets et mesurables
- Établir une stratégie d'intervention
- Diffuser la stratégie d'intervention pour validation

Mettre en œuvre la stratégie d'intervention

- Mettre en place les conditions propices à la réalisation de la stratégie (facteurs stratégiques)
 - obtenir le soutien des personnes et groupes d'intérêt impliqués
 - conclure les ententes nécessaires avec les partenaires
 - agir sur les éléments organisationnels pouvant faciliter ou bloquer la mise en œuvre de la stratégie
- Structurer le déroulement des interventions (facteurs techniques)
 - déterminer la séquence des interventions et les échéances de réalisation
 - planifier la gestion des interventions sur le terrain
- Réaliser les interventions
- Assurer un suivi de gestion pendant la réalisation des interventions

Évaluer les interventions

- Évaluer les résultats obtenus
- Porter un jugement sur les interventions réalisées et la stratégie retenue.

14. Le processus que le Ministère propose s'inspire librement de celui développé par le Comité intersectoriel sur la sécurité des milieux de vie, publié dans le guide « Sécurité dans les milieux de vie. Pour le mieux-être des citoyens, des citoyennes et des familles. », mai 1999, pp. 39 -56.