

# ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE MUNICIPALE DE PRÉVENTION.

## Quels sont les objectifs d'une stratégie?

La stratégie vise *la construction progressive d'une culture de prévention*

Construire une culture de la prévention demande du temps et consiste avant tout à créer un triple consensus : tout d'abord il faut persuader les habitants de la possibilité de limiter les effets de la criminalité et réduire ou déraciner ses causes à travers une politique de prévention. Ensuite il faut vaincre chez les habitants le sentiment d'insécurité qui les paralyse, les pousse à faire appel à la seule répression, à se résigner devant la fatalité de la criminalité ou à prendre en main leur propre justice en violant souvent les droits de l'homme. Enfin il faut faire d'eux des acteurs organisés de la lutte contre les causes et les effets de la criminalité sous toutes ses formes.

En pratique, il s'agit d'établir les grandes orientations de court, moyen et long termes permettant à l'ensemble des habitants d'une commune et à leurs organisations de développer une culture de la prévention. Ces orientations se développent à travers une approche et un plan d'action comprenant des projets ou des activités ciblées pour déraciner, les causes et les effets de la criminalité, dans les limites des moyens d'une commune et de ses habitants.

Les projets, les approches, les activités ou le partenariat sont seulement des moyens pour incruster chez les habitants la culture de la prévention. Idéalement, il faut créer chez les habitants le réflexe naturel de la prévention devant la criminalité ou des comportements déviants ou face à des groupes vulnérables ou à risque générant incivilités, criminalité et insécurité. La réussite d'une politique de prévention est atteinte lorsque les habitants de la commune sont d'une part capables d'analyser, sans être paralysés par la peur, les problèmes d'insécurité et leur causes et de discerner leur propre responsabilité face à ces problèmes. Ensuite lorsqu'ils recherchent, avec les instances de justice criminelle, le gouvernement municipal et les partenaires locaux, les moyens d'y faire face en visant autant les causes de ces problèmes que leurs effets.

## Comment établir une stratégie ?

- Une stratégie ne peut être établie qu'à partir d'un *diagnostic* qui discerne les principales manifestations de criminalité, leurs causes ou leur genèse et capte les priorités des citoyens et leur sentiment d'insécurité. L'absence de diagnostic conduit à des actions dispersées sans objectif de long terme.
- En second lieu la stratégie suppose la *connaissance des possibilités réelles financières, sociales et politiques de la municipalité et du partenariat qu'elle devrait dynamiser.*
- La stratégie suppose en troisième lieu que devant les différents problèmes dérivant de la criminalité ou qui peuvent l'engendrer, *on ait identifié des actions, des projets ou des approches* qui permettent d'y faire face. Ce qui a du être fait au moins en partie dans le diagnostic.
- Enfin pour être efficace et pour mettre en valeur les énergies complémentaires de la société civile, la stratégie doit être bâtie sur un *partenariat stable* qu'il faut sans cesse développer. Le partenariat ou les différents partenariats qui se développent pour chaque activité constituent des instruments pour mettre en commun les synergies, les compétences et les moyens complémentaires.  
Le partenariat constitue aussi une manière d'enraciner dans les organisations de la société civile et chez les habitants, la pratique de la prévention, au-delà des changements politiques et des conjonctures. Le risque existe en effet qu'avec les changements de priorités ou du personnel politique, les politiques de prévention adoptées soient abandonnées. Le partenariat, s'il reflète effectivement les forces la société civile, constitue une garantie de continuité.

## La structure d'une stratégie.

- La stratégie reprendra les éléments essentiels du diagnostic c'est-à-dire les principales manifestations de la criminalité, les principales causes ou genèse locales de celle-ci, les principales manifestations de l'insécurité et l'identification des groupes vulnérables ou à risque. Il ne peut pas y avoir de contradictions entre le diagnostic, s'il est bien fait, et la stratégie municipale. Le diagnostic

communal constitue la toile de fond de la stratégie municipale. Il est bien entendu que ce diagnostic doit bénéficier du consensus des partenaires. C'est pourquoi on ne considèrera le diagnostic comme terminé que lorsque les partenaires l'auront majoritairement approuvé .

- Ensuite, la stratégie présente les réponses possibles qu'elles soient de court, moyen ou long termes à ces manifestations, causes ou genèse locales de la criminalité. Ces réponses devront être chiffrées c'est-à-dire les coûts financiers, les ressources humaines nécessaires doivent être indiqués.
- Le document de stratégie doit indiquer les groupes cibles ou les bénéficiaires supposés de ces activités.  
Pour ce qui concerne les *groupes cibles*, il faut chiffrer ces groupes : on ne peut pas parler des enfants de la rue sans signaler s'il sont une centaine, un millier ou 10,000. L'approche est différente dans les trois cas. Ne pas chiffrer même approximativement c'est tomber dans l'amateurisme inacceptable dans un programme de prévention.
- La période de mise en oeuvre de ces activités devra être clairement présentée. Il faudra établir un plan de travail qui inclut le calendrier des actions à développer, les phases prévues etc.

La *période* de mise en oeuvre doit d'être indiquée avec précision. Il ne faut pas signaler par exemple l'an 2000 mais prévoir qu'il s'agit du mois de juin ou juillet de l'an 2000. La durée des activités et les étapes d'évaluation et donc de possibles modifications doivent être signalées. Les différentes phases de la mise en oeuvre doivent être identifiées : par exemple, mise en place du partenariat (ONG), période de formation si cela se justifie (identification des formateurs : par exemple police, telle institution ou ONG), mise en oeuvre des activités de la première phase (description des activités principales), évaluation (modalités), mise en oeuvre des activités de la deuxième phase (id. )pour un type de projet qui requiert plusieurs phases et une période d'entraînement.

La stratégie municipale doit donc inclure un *calendrier négocié avec le maire et les différents départements municipaux et institutions engagées dans sa mise en oeuvre*. Ce calendrier présente des actions que les différents départements ou fonctionnaires municipaux devraient réaliser, les responsabilités des partenaires dans sa mise en oeuvre, les fonds à dégager ou à mobiliser ainsi que des phases d'évaluation précises pour chacune des activités programmées

- De plus il faudra identifier les principaux acteurs de la mise en oeuvre de ces actions c'est-à-dire les partenaires pour chaque type d'activité car il est évident que les partenaires engagés varient selon les activités proposées.
- En ce qui concerne les ressources financières pour chacune de ces actions, le document identifiera les principales sources de financement. Il faudra donc distinguer les activités qui peuvent être financées par les seules ressources budgétaires de la municipalité, ou par les ressources financières ou humaines des organisations de la société civile existantes comme par exemple les ONG ou des institutions comme les églises ou encore des organisations ethniques ou de quartiers. En second lieu, il faut identifier les activités qui requièrent des financements spéciaux et prévoir des actions de mobilisation de fonds avec les partenaires. Dans ce cas, les coordinateurs doivent prévoir les actions qu'ils entreprendront pour obtenir les fonds ou les ressources humaines nécessaires.

Pour ce qui concerne *les coûts* des différents activités, ceux-ci doivent être réalistes et justifiés. On ne peut pas par exemple dire il nous faut 4.000 dollars pour telle action, si on n'indique pas le type de dépenses (salaires, campagne, matériel etc.).

- Enfin, il faut élaborer pour chacune de ces actions des indicateurs de succès.  
Ces *critères d'évaluation* doivent être précis.  
Par exemple :  
pour une action de prévention situationnelle comme l'installation de l'éclairage : les critères d'évaluation sont simples : existence d'un éclairage permanent c'est-à-dire non seulement il y a

des poteaux électriques, des ampoules mais aussi une protection pour cet éclairage (par exemple suffisamment élevé et muni d'une grille pour protéger les ampoules) et éventuellement une prise en charge de sa maintenance par les populations.

Ou encore s'il s'agit de dégager des espaces publics réservés aux piétons et occupés par le commerce informel, les critères de succès pourront être : accord négocié avec les travailleurs informels, mise en application de cet accord soit par la police soit par des inspecteurs soit par un groupe ad hoc et existence de sanctions précises en cas d'infraction, et cet ensemble d'action en vigueur pour une période d'au moins six mois.

Dans le cas de prévention sociale visant par exemple les jeunes à risque : nombre de jeunes réellement touchés par ces actions et insérés dans le marché du travail après une période de six mois.

### **Activités de court, moyen et long termes.**

- Il est important de distinguer les activités qui peuvent faire l'objet d'actions immédiates ou de court terme, de celles qui requièrent une plus longue préparation, soit en raison des fonds ou des ressources humaines à mobiliser soit en raison de leurs effets sur le moyen ou long terme.

Un exemple : une mesure de prévention situationnelle comme l'installation d'éclairage dans des endroits jugés à risque parce que maintenus dans l'obscurité, peut-être mise en oeuvre immédiatement si les fonds et la volonté politique existent; si au contraire on ne dispose pas des ressources, il faut négocier avec le département intéressé les modalités de mobilisation de ressources financières qui devraient permettre l'installation de cet éclairage. Si c'est la volonté politique qui fait défaut ou si les autorités résistent à mettre à disposition les fonds nécessaires, la pression des partenaires en particulier les habitants intéressés du quartier ou les leaders, les policiers, les parents, peut faire changer le point de vue des autorités. Il est important dans ce cas d'agir avec le maire qui est le leader naturel de la coalition chargée de la prévention.

D'autres actions comme par exemple des programmes d'alphabétisation visant des groupes à risque requièrent beaucoup plus de temps pour d'une part identifier les ONG ou les institutions capables de les mettre en place, les sources de financement, éventuellement les procédures sociales d'accompagnement. Surtout les effets de ce programme sont beaucoup plus lents que dans le cas de l'installation d'un éclairage. En effet, avant qu'un groupe social visé n'ait acquis l'alphabétisation et que celle-ci n'ait un effet dissuasif sur la criminalité, il faudra attendre une période assez longue et surtout développer des actions complémentaires qui parachèvent l'action d'alphabétisation. En effet il ne suffit pas d'alphabétiser, il faut aussi faciliter l'accès au marché du travail par des formations, des accords avec des petites entreprises pour des stages d'insertion et peut-être même des appuis en matière de crédit.

- La stratégie devrait inclure des actions de court terme indispensables pour créer la confiance et une image d'efficacité parmi les partenaires et les habitants et des actions de moyen et long terme qui n'auront d'effets que dans plusieurs années. Même si ces dernières sont plus importantes que les premières, en terme de crédibilité, il est essentiel d'avoir des actions de court terme bien ciblées qui constituent le point de départ de tout partenariat pour la prévention.

### **Priorités perçues et comportements déviants tolérés par la population.**

- La définition des priorités doit avant tout tenir compte des priorités que la population perçoit. Si la population perçoit qu'il est indispensable de mettre fin aux petits vols dans un lieu public déterminé (marché ou gares par exemple) parce qu'ils créent un sentiment d'insécurité, il faut adopter des activités de court terme à mettre en place pour satisfaire cette demande impérative des populations. Les habitants ne comprendraient pas qu'on ne tienne pas compte de leurs priorités même si celles-ci apparaissent subjectives. C'est sur ces actions que les politiques de prévention jouent d'abord leur crédibilité.
- Il faut aussi distinguer entre les manifestations déviantes qui sont reconnues comme telles par les

populations et celles qui sont largement tolérées.

Par exemple face à des comportements déviants identifiés ou non par la loi comme la consommation ou le trafic de drogue, le trafic d'armes légères, la prostitution, l'alcoolisme ou encore la violence domestique, il faut discerner avec réalisme ce qui peut être fait en termes de campagne de sensibilisation d'abord. Ce qui suppose avant tout un minimum d'accord politique avec les autorités locales ou les autorités centrales et un groupe de partenaires (à organiser parfois) décidés à développer ces actions de sensibilisation. Il faut donc identifier ce qui est possible à court terme.

Par exemple pour les violences domestiques identifiées comme un fléau, le niveau de tolérance des populations semble parfois très élevé par rapport à ce comportement. Il manque souvent un groupe organisé dans la société civile qui fasse campagne avec force contre ce comportement. Pourtant il y a dans les institutions de la société civile, des groupes qui peuvent constituer des détonateurs d'une action efficace dans ce sens. Il faut voir avec lucidité ce qui peut être fait dans les court et moyen termes:

par exemple,

- en matière d'aide aux victimes (constitution d'abri et de protection pour les femmes ou les enfants victimes),
- ce qui peut être fait au niveau de l'éducation générale des populations (campagne de sensibilisation, actions auprès des médiateurs du quartier ou des policiers) et en particulier en matière d'information auprès des femmes à risque,
- et ce qui peut être fait avec les hommes qui constituent incontestablement les premiers responsables de ces comportements (formation de groupe d'hommes organisant des marches, les actions de porte à porte ou des campagnes massives). La violence domestique ne pourra en effet, être efficacement combattue qu'en engageant les hommes dans des actions pilotes contre ce comportement. Dans ce cas, c'est la clé du succès. Mais il s'agit là d'une action de long ou tout au moins de moyen terme qui requiert beaucoup de doigté et d'imagination car dans certains contextes locaux, elle ne peut pas constituer une priorité immédiate car la population ne la perçoit pas ainsi.

Par contre dans le cas des enfants de la rue de plus en plus perçus comme un groupe à risque par les populations, on peut agir assez vite. Il existe des pratiques largement disséminées qui peuvent être répliquées dans le cadre des communes à travers les ONG et organisations existantes.

Autrement dit même devant des comportements déviants tolérés par la population mais que le diagnostic a permis d'identifier comme l'une des causes importantes de la violence, il faut prévoir des activités tout au moins de sensibilisation dans un premier temps qui devraient mener vers des pratiques exemplaires à moyen ou long termes.

### **Partir de l'acquis des pratiques locales.**

La stratégie doit aussi appuyer et mettre en valeur les actions existantes qui proviennent des institutions publiques ou de celles de la société civile qui visent les causes ou les effets de la criminalité. Il faut éviter d'empiéter sur ce qui existe déjà, au contraire il faut renforcer les ONG, les institutions et les initiatives publiques existantes. Ce qui ne signifie pas qu'il faille les accepter telles qu'elles sont si on perçoit leur inefficacité ou des erreurs d'approche ou de méthode. L'encouragement et le support peuvent passer par l'invitation à des changements et des améliorations.

C'est pourquoi le diagnostic doit inclure ces pratiques prometteuses et les institutions ou programmes de prévention.

### **Les types d'activité.**

Pour faciliter le travail et la clarté de la stratégie, il est souhaitable de distinguer entre les différents types d'activités car chaque type requiert différents acteurs, des approches et des partenaires différents. Leur source de financement peuvent aussi varier en fonction de la nature de ces activités: par exemple une

campagne de sensibilisation requiert avant tout le support des médias, tandis que les actions de prévention situationnelle requièrent surtout l'engagement des agences gouvernementales impliquées et des habitants ou usagers. Les actions ciblant les groupes à risque au niveau communal requièrent surtout l'engagement des ONG ou des institutions de la société civile. On distinguera principalement :

- les activités *de prévention situationnelle* (c'est-à-dire toute modification dans l'environnement physique qui limite les opportunités de criminalité : éclairage, design urbanistique, améliorations des infrastructures physiques etc.),
- les activités *de type social* visant les groupes à risque, (jeunes à risque, enfants de la rue)
- les activités *visant les victimes de criminalité* (femmes battues, personnes victimes de vol ou d'abus de pouvoir)
- les activités de *sensibilisation* (campagne contre les violences domestiques)
- les activités de *mise en application de la loi ou des décrets municipaux* au besoin après négociation avec les populations intéressées (par exemple négociation avec les vendeurs informels sur les modalités et les limites d'espace à occuper),
- les activités de *type institutionnel* (par exemple le renforcement ou le développement des activités de médiation, les modalités spécifiques du partenariat avec la police dans le cadre de la commune, l'instauration d'un conseil communal de prévention ou les modalités de travail avec celui-ci)
- les actions *visant des quartiers stigmatisés et devenus des zones de non-droit* : il faudra agir d'une part avec des leaders locaux pour rechercher des actions qui redéfinissent ces quartiers et travailler en collaboration avec la police.

Toutes ces actions ne doivent pas être nécessairement être incluses dans une stratégie, tout dépendra de la situation locale qu'un diagnostic bien fait devrait refléter.

Pour chaque activité, on indiquera les objectifs, le(s) groupe(s) cible(s), les principaux partenaires, le coût, la période de mise en oeuvre, les critères de succès et les modalités d'évaluation.

### **Le partenariat.**

Comme cela a été dit plus haut, le partenariat a une double fonction: permettre d'utiliser des énergies et compétences ou moyens complémentaires existants et permettre d'enraciner dans la société civile des pratiques de prévention et ainsi en garantir la continuité.

En ce qui concerne *les partenaires*, il faudra identifier leur capacité actuelle : dans certains cas on peut compter totalement sur des partenaires bien organisés et ayant une légitimité incontestable par exemple les leaders des communautés ethniques ou les leaders traditionnels.

Dans d'autres cas, par exemple pour plusieurs ONG, il faudra renforcer leur structure et peut-être les aider à mobiliser des fonds ou à revoir leurs méthodes.

Dans le cas du système de justice criminelle, il faudra surtout établir des ponts qui permettent des actions en commun et qui facilitent leur dialogue avec les groupes à risque. Il faudra donc les aider à établir ce dialogue.

Dans le cas des hommes d'affaires ou des commerçants, il faudra leur faire prendre conscience de leur responsabilité et des possibilités d'actions en partenariat auxquelles ils peuvent contribuer efficacement. Mais il faudra éviter de les utiliser: les entreprises ne doivent pas percevoir qu'elles sont des partenaires qui ne servent qu'à apporter des fonds.

Dans le cas des départements municipaux ou des fonctionnaires municipaux, il faudra leur montrer comment ils peuvent être impliqués dans un programme de prévention et créer chez eux une vision de la prévention de telle sorte que leurs activités ou leurs programmes incluent une dimension transversale de prévention.

Rappelons que les formes de partenariat varient selon les actions. Si pour l'approbation du diagnostic global et de la stratégie municipale, les partenaires constituent l'embryon du conseil municipal de prévention et donc sont représentatifs des forces vives de la commune ( de tout ce qui compte dans la commune en matière

d'organisation) , pour des activités concrètes, les partenaires sont ces groupes relativement organisés qui peuvent contribuer à mettre en oeuvre ces activités spécifiques. Les partenariats ne sont jamais gagnés une fois pour toutes, il faut les dynamiser, c'est l'une des tâches principales de l'équipe de coordination.

### **Coordination et mise en place d'une stratégie municipale.**

Un principe général de toute stratégie municipale, est que le coordinateur et son équipe ne prend pas directement en charge toutes les actions proposées par la stratégie. Cela conduirait très vite à un coordinateur qui serait totalement absorbé par les exigences d'un ou deux projets. Le coordinateur, par définition, coordonne une coalition de partenaires qui développent des actions; le coordinateur les organise, les stimule, leur vient en aide, si c'est nécessaire les aide à mobiliser des fonds.

S'il faut prévoir des cadres responsables de projets spécifiques, le coordinateur devrait indiquer le coût des salaires et contribuer avec les partenaires à sélectionner des cadres responsables. Le rôle de l' équipe de coordination doit être indiqué.