

Stratégies de prévention de la violence: la leçon soleuroise

Le canton de Soleure est le premier à avoir formulé et appliqué, à partir de 2006, une stratégie globale de prévention de la violence juvénile, dont le processus d'élaboration et la mise en œuvre ont fait l'objet d'une étude dans le cadre du programme national «Jeunes et violence».



Marius Féraud
Büro Vatter



Christian Rüefli

Le canton de Soleure est le premier à avoir formulé une stratégie globale de prévention de la violence juvénile, dont l'exécution a débuté en 2007. L'étude que nous présentons ici s'est intéressée au processus d'élaboration et à la mise en œuvre de ce programme intitulé «Stratégie et lignes directrices en matière de prévention de la violence», dans le but d'en identifier les principaux acteurs, les catalyseurs et les entraves. Elle s'achève par des recommandations et des éléments susceptibles d'être utiles aux cantons qui mettent en place eux aussi une stratégie de prévention de la violence juvénile ou qui envisagent de le faire.

Du point de vue méthodologique, l'évaluation s'appuie sur le dépouillement systématique de divers documents (rapports, arrêtés du Conseil d'Etat, procès-verbaux de

séance, etc.) et 17 entretiens semi-directifs, menés avec des représentants de divers services cantonaux, des communes et d'organisations privées.

Principaux axes de la stratégie et des lignes directrices

Un cas inquiétant de violence juvénile survenu en été 2005 lors d'un festival de la ville de Soleure est à l'origine de la formulation de la stratégie et des lignes directrices du canton: cet incident a défrayé la chronique et motivé plusieurs interventions parlementaires au Grand Conseil. Vu ces circonstances, l'office cantonal chargé de la sécurité sociale a lancé les premiers travaux (table ronde, rapport de base). Un an plus tard environ, le Conseil d'Etat a confié la formulation d'un plan de prévention à un groupe de travail. En 2007, il a adopté le document «Stratégie et lignes directrices en matière de prévention de la violence» qui, après une étude approfondie du sujet, proposait une soixantaine de mesures. La même année, l'office de la sécurité sociale s'attelait à une campagne de prévention.

Pour financer cette action, le Conseil d'Etat a autorisé un crédit-cadre sur quatre ans (2008-2011), d'un montant de 1,2 million de francs, qui émergeait au Fonds cantonal de loterie¹. Ce montant a permis la réalisation de sept projets, jugés prioritaires par le Conseil d'Etat parmi les mesures comprises dans la stratégie et les lignes directrices, notamment les deux projets de prévention «schritt:weise» (encouragement de la petite enfance) et «PFADE» (prévention de la violence dans les écoles). Ces projets dépendent du service de prévention de l'office de la sécurité sociale. La stratégie et les lignes directrices comprennent aussi des actions qui étaient déjà mises en place par les départements cantonaux et leurs offices, dans les limites de leurs effectifs et de leurs ressources financières, et qui, par leur nature, peuvent être assimilées à la prévention de la violence (relevant par exemple de l'intégration).

Analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre

L'analyse du processus d'élaboration montre que le contexte était, dans le canton de Soleure, globalement favorable à la formulation d'une stratégie de prévention (nécessité d'agir, fonds disponibles, surtout). Parmi les autres facteurs ayant contribué au succès, nous trouvons le soutien sans faille dispensé par le Conseil d'Etat, l'enga-

¹ Le Conseil d'Etat a approuvé un crédit supplémentaire pour 2012 et 2013, émergeant lui aussi au Fonds cantonal de loterie.

gement soutenu de personnes clés pendant l'élaboration et les effectifs affectés à la démarche. Par contre, l'élaboration a été entravée par l'étude trop sommaire du contexte de la violence juvénile et de sa prévention dans le canton de Soleure (analyse de la situation initiale et des besoins), et par le règlement insuffisant de la planification du processus et, de façon générale, du cadre de la mise en œuvre (compétences, coordination et financement).

Pour la mise en œuvre, la création du service de prévention, compétent dans le domaine de la prévention de la violence et doté des ressources et des effectifs requis, s'est révélée cruciale. Mais l'absence d'un organe de pilotage stratégique et la coordination insuffisante entre les acteurs des divers départements ont montré que des améliorations demeurent possibles. De surcroît, le financement à long terme des mesures n'est pas garanti, car les ressources provenant du Fonds de loterie sont en général octroyées pour une durée limitée et une partie importante des projets relèvent des communes (comme l'encouragement de la petite enfance).

Processus d'élaboration: recommandations

Quels éléments utiles aux autres cantons se dégagent de ces constatations? L'étude formule des recommandations sous la forme d'aide-mémoire pour l'élaboration de trois étapes du processus.

En premier lieu, les auteurs jugent important de **bien étudier le contexte**, au début du processus d'élaboration, d'analyser tant les **expériences faites** que les **acquis de la recherche**, et d'en tirer profit pour la démarche (tableau T1). Cette approche présente deux avantages principaux: d'une part, elle pose, sur le plan technique, les conditions nécessaires à la formulation d'une stratégie cohérente et efficace, d'autre part, elle peut avoir pour conséquence, sur le plan pratique, que les décideurs et les acteurs chargés de son exécution se montrent plus réceptifs.

En deuxième lieu, il faut accorder un soin particulier à la **planification et à la conception du processus** (tableau T2). Pour ce faire, il faut tenir compte des structures et processus internes de l'administration, des modes de collaboration formels et informels et des «cultures administratives» différentes au sein du canton, qui posent chacune un cadre particulier.

En troisième et dernier lieu, il convient de tenir compte, au moment de la définition de la stratégie déjà, des aspects propres à favoriser plus tard la **mise en œuvre** (tableau T3). Signalons toutefois que l'application des recommandations que nous formulons requiert un certain temps et qu'elle peut parfois susciter des conflits. Néanmoins, les expériences faites dans le canton de Soleure montrent que l'investissement consenti pendant l'élaboration est payant à plus long terme.

Aide-mémoire pour l'analyse de la situation et la prise en compte des acquis

T1

Recommandation	Aspects importants et remarques
Analyse de la situation	- Analyse des problèmes: ampleur de la violence juvénile dans le canton, problèmes dans divers domaines (école, famille, espace public, p. ex.) - Recueil de mesures déjà appliquées ayant un lien avec la prévention de la violence (y compris dans d'autres domaines: promotion de la santé, prévention des dépendances, etc.) et avec la politique de répression
Analyse des besoins	Identification des mesures de prévention de la violence requises (en y associant les acteurs intervenant dans la mise en œuvre)
Etude du contexte	- Description du cadre légal (et, en particulier, de la répartition des tâches entre canton et communes) - Identification des acteurs pertinents
Etude d'autres expériences et des acquis relatifs à la violence juvénile	- Expériences et acquis provenant d'autres cantons, mais aussi de certaines villes et communes, ainsi que de l'étranger - Connaissances relatives aux causes de la violence juvénile, à ses manifestations et à l'efficacité de diverses mesures
Définition de l'orientation et des objectifs	- Définition de l'orientation du programme (ses priorités, p. ex.) - Définition des objectifs de résultats
Appel à des experts externes	Si nécessaire (selon l'expertise dont dispose l'administration ou le groupe de travail)

Source: Büro Vatter

Aide-mémoire pour la planification et la conception du processus

T2

Recommandation	Aspects importants et remarques
Soutien dispensé par les décideurs	Soutien et approbation des décideurs politiques (comme le Conseil d'Etat) pendant toute la démarche d'élaboration
Engagement des personnes clés	Processus d'élaboration fortement marqué par l'engagement des cadres (direction de l'office ou du groupe de travail, p. ex.)
Ressources	Mise à disposition de ressources suffisantes pour les personnes clés (direction du projet, p. ex.) au moment de l'élaboration du programme
Interdisciplinarité	Implication de spécialistes de divers horizons
Planification	- Mandat (politique) clair pour la formulation d'une stratégie - Compétences définies et coordination assurée lors de l'élaboration - Objectifs intermédiaires fixés (boucles de rétroaction, consultations, p. ex.)

Source : Büro Vatter

Aide-mémoire pour une gestion favorable à la mise en œuvre

T3

Recommandation	Aspects importants et remarques
Implication des acteurs clés	Participation au processus des acteurs concernés par la mise en œuvre
Collaboration avec les communes	- Un aspect crucial, car le programme pourrait empiéter sur les compétences communales - Collaboration nécessaire dès le début de l'élaboration
Clarification concernant le cadre de la mise en œuvre	- Définition des compétences des divers acteurs - Garantie d'une coordination suffisante (compétence, interlocuteurs auprès des autorités et organisations parties prenantes, échanges d'informations) - Bouclage du financement

Source : Büro Vatter

Éléments utiles à la mise en œuvre

Les résultats de l'évaluation permettent de tirer certains enseignements d'ordre général, utiles à la mise en œuvre d'une stratégie de prévention de la violence juvénile.

- Sur le plan stratégique, il est conseillé d'**instituer un groupe de pilotage**, composé de représentants des directions des services administratifs et des organisations associés à la mise en œuvre. Cet organe pourrait définir l'orientation et les priorités de la stratégie, ce qui permettrait, le cas échéant, de mieux inscrire la stratégie de prévention dans l'action de ces services et de ces organisations.
- Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre peut être favorisée par la **désignation d'un service chargé principalement de la prévention de la violence juvénile**, doté d'effectifs suffisants et recevant un mandat clair. Les expériences faites dans le canton de Soleure ont montré que ce service jouit d'une grande crédibilité auprès des acteurs, tant au sein qu'en dehors de l'administration.

- Il faut aussi attacher beaucoup d'importance à un **degré de coordination suffisant**, puisque divers acteurs sont concernés, chacun à sa mesure, par la mise en œuvre de la stratégie. Les risques que fait courir l'absence de coordination résident en particulier dans des redondances (différents services proposant des programmes similaires) et dans le manque de synergies (entre programmes complémentaires). En particulier, il faut désigner un organe de coordination et les interlocuteurs des services administratifs associés à la stratégie, et définir l'échange d'informations.
- La **réalisation de projets pilotes** s'est avérée une approche intéressante pour lancer des projets de prévention. Il est ainsi possible, en courant un risque financier relativement faible, de glaner des expériences sur une période définie, ce qui peut rendre les parties prenantes plus réceptives à la stratégie. La plupart des communes soleuroises associées aux projets pilotes se sont félicitées – pour diverses raisons (manques de connaissances, de temps ou de ressources) – que le canton ait lancé ce genre de projets.

Rapport de recherche

Féraud, Marius et Christian Rüefli, *Evaluation, Erarbeitung und Umsetzung Leitbild & Konzept Gewaltprävention des Kantons Solothurn* (en allemand; résumé en français, en italien et en anglais). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 16/12 : www.ofas.admin.ch → Pratique → Recherche → Rapports de recherche.

Marius Féraud, lic. rer. soc., politologue, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Berne.
Mél. : feraud@buerovatter.ch

Christian Rüefli, lic. rer. soc., politologue, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Berne.
Mél. : ruefli@buerovatter.ch