

STRATÉGIE D'OTTAWA RELATIVE AUX BANDES DE RUE ET À LA VIOLENCE DANS LES RUES 2018-2020

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ÉVALUATION 2018-2020

Préparé pour :
Prévention du Crime Ottawa et le comité directeur de la Stratégie d'Ottawa relative aux
bandes de rue et à la violence dans les rues

Préparé par : Melanie Bania, Ph. D.
Bureau des services à la jeunesse (BSJ)
Partenaire sur le comité de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue
et à la violence dans les rues

Le 3 mai 2021

Résumé

À l'automne 2017, Prévention du crime Ottawa (PCO) et ses partenaires communautaires ont revu leur approche collective pour lutter contre la violence dans les rues de la ville. La version actualisée de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues 2017-2020 s'appuie sur les réussites des années précédentes et propose de nouvelles priorités pour l'avenir, soit la cohésion communautaire, la prévention, l'intervention et l'application de la loi et la répression. La Stratégie 2017-2020 actualisée était accompagnée d'un cadre d'évaluation révisé qui définissait les effets attendus et les mesures des résultats à court, moyen et long terme. Ces mesures communes des résultats faisaient partie d'une première tentative de collaboration entre les partenaires dans le cadre d'une approche et d'un processus axés sur des « retombées collectives ».

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues pour les années civiles 2018, 2019 et 2020. Il donne un aperçu des principales tendances liées à la violence de rue au cours de ces trois années et présente les données fournies par les divers services d'Ottawa qui sont en accord avec les objectifs de la Stratégie. Il conclut avec un ensemble de recommandations en vue de la prochaine actualisation de la Stratégie.

Réalités sur le terrain

L'un des indicateurs communs utilisés par les intervenants de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues pour évaluer le niveau de violence dans les rues de la ville est le nombre de fusillades signalées à la police. Le nombre de fusillades signalées à la police en 2018 (78 fusillades) et en 2019 (72 fusillades) était similaire au nombre annuel de fusillades signalées à Ottawa depuis 2016. En 2020, la police d'Ottawa a reçu quarante-cinq (45) signalements de fusillades, et cette baisse a été en grande partie attribuée à la pandémie de COVID-19, mais une analyse plus approfondie sera nécessaire à plus long terme pour comprendre cette anomalie. Le Service de police d'Ottawa (SPO) a indiqué que la vaste majorité des fusillades survenues au cours de ces trois années étaient ciblées et liées à des différends entre des personnes (c'est-à-dire qu'il ne s'agissait pas de fusillades aléatoires). Cependant, le SPO a déclaré avoir saisi un nombre beaucoup plus important d'« armes à feu liées au crime » (c'est-à-dire des armes à feu portées et utilisées illégalement) à Ottawa en 2020. Les saisies d'« armes à feu liées au crime » ont augmenté en 2020 pour atteindre 111, comparativement à 87 en 2019.

Selon les faits entourant la violence dans les rues d'Ottawa en 2018-2020, il était question de groupes plus fluides et moins étroitement liés de jeunes hommes, âgés pour la plupart de 20 à 30 ans, mais parfois plus jeunes, ayant plus facilement accès à des armes à feu achetées en ligne et/ou importées illégalement des États-Unis, et commettant des actes violents de manière impulsive pour régler des conflits personnels. On évoque également certaines des causes profondes de la violence chez les jeunes, en particulier l'expérience du

racisme systémique et individuel des jeunes hommes noirs à Ottawa, ainsi que les tensions permanentes entre le Service de police d'Ottawa et des membres de communautés et des groupes racialisés de la ville.

Réussites

De manière générale, les partenaires de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues ont indiqué que celle-ci était un moyen efficace de promouvoir l'échange de connaissances entre les organismes et auprès des résidents, ce qui a permis de mieux faire connaître les diverses ressources et aides disponibles et d'en faciliter l'accès. En effet, cet aspect est considéré comme l'une des principales réussites de la Stratégie au cours des trois dernières années. Les partenaires font également mention de l'établissement de nombreuses relations mutuellement avantageuses, notamment grâce à la formation de 58 nouveaux partenariats en 2018-2020 et à l'amélioration du travail en partenariat dans 29 des cas. Cela se traduit notamment par des voies d'aiguillage nouvelles et/ou simplifiées entre les organismes et par des transitions réussies entre le système carcéral et la communauté. Les partenaires ont constaté une augmentation des aiguillages interorganismes, y compris de la police vers des organismes de services; selon eux, cette augmentation est directement liée aux réunions et aux activités tenues à dessein en personne, au cours desquelles les fournisseurs de services ont eu l'occasion de faire connaissance et de nouer des liens. Le projet Agir ensemble a vu le jour en 2019 afin de rassembler les résidents et les fournisseurs de services pour lutter contre la violence mineure et renforcer le sentiment de sécurité dans les quartiers touchés par des formes de violence plus graves.

Sur le plan de la prévention, les partenaires rapportent avoir rencontré plus de 1 700 jeunes vivant dans des quartiers marginalisés pour les mettre en contact avec des services, principalement dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et du développement des compétences, des loisirs et des sports, du logement et du bénévolat. En outre, 63 % des quelque 580 jeunes servis dans le cadre de sanctions ou de mesures extrajudiciaires ont réussi à se soustraire au système de justice pénale. Pour sa part, le programme de prévention Su'a coche a servi 93 jeunes et au moins 30 familles en 2018-2020, et une évaluation réalisée en 2018 a révélé que les jeunes ayant participé au programme affichaient une plus forte participation à l'école, aux activités récréatives et à l'emploi; une amélioration des relations avec leur famille, leurs tuteurs et leurs frères et sœurs; une diminution du nombre d'heures passées avec des pairs antisociaux et une augmentation du temps consacré à des activités structurées. Une nouvelle initiative en rapport avec la Stratégie a été mise en œuvre en 2019 : le programme de mentorat pour les jeunes Noirs Ensemble, nous pouvons. En 2020, l'initiative FACE (Family Advocacy & Capacity-Building Engagement) a été lancée en partenariat avec la Maison communautaire Britannia Woods. Ce nouveau service global vise à soutenir les frères et sœurs, les parents et les tuteurs d'un jeune âgé de 12 à 25 ans impliqué dans des actes de violence dans les rues et/ou ayant des démêlés avec la justice.

Les partenaires qui offrent des services d'intervention intensive indiquent qu'en 2018-2020, le programme d'intervention Su'a coche a soutenu plus de 80 jeunes et au moins 40 familles, tandis que 240 jeunes hommes ont reçu des services du Bureau des services à la jeunesse dans le cadre de programmes offerts pendant un séjour sous garde ou en détention. De plus, 156 personnes ont participé au programme Time 4 Change (T4C). T4C affirme qu'en 2019-2020, 85 des participants au programme n'ont fait l'objet d'aucune accusation. En 2020, une analyse coûts-avantages du programme T4C a montré que ses interventions réduisaient le nombre d'infractions violentes éventuelles de 61 % et représentaient une économie de 3,37 \$ pour le système de justice pénale pour chaque dollar dépensé dans le programme. Neuf (9) participants sur dix ont déclaré que le soutien de leur travailleur social du programme T4C les a aidés à éviter la détention et ceux qui ont réussi se sont tournés vers les études, l'emploi, l'amélioration des relations familiales, le développement des aptitudes à la vie quotidienne et un engagement constructif au sein de la communauté.

En ce qui concerne les activités d'application de la loi du Service de police d'Ottawa, les changements organisationnels ont compliqué la saisie d'indicateurs d'application de la loi cohérents sur 3 ans. Fait sans doute le plus révélateur, selon le SPO, le nombre d'accusations « liées aux bandes de rue » s'élevait à 757 en 2018 et à 679 en 2019, mais cette statistique n'était pas disponible pour 2020. Il sera important pour la Stratégie de déterminer quelles statistiques du SPO concernant l'application de la loi sont les plus pertinentes pour ses activités à venir. En 2018, un sondage public mené par le SPO a révélé que seulement 56 % des répondants étaient satisfaits du niveau de sensibilisation de la police aux réalités culturelles et que seuls 43 % des répondants étaient satisfaits de la sensibilisation de la police aux personnes ayant des problèmes de santé mentale. Depuis 2018, le SPO a mis en place plusieurs nouvelles initiatives pour traiter des questions de sensibilisation culturelle et d'interventions appropriées auprès des personnes ayant des problèmes de santé mentale, comme un symposium de cercle d'écoute pour les jeunes Noirs (Black Youth Listening Circle Symposium). Cependant, ces efforts n'ont pas figuré en bonne place lors des discussions du comité directeur de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues; il sera donc essentiel que les partenaires de la Stratégie accordent plus d'attention à ces questions importantes à l'avenir, et qu'ils en discutent plus activement et plus en profondeur dans le cadre de la Stratégie.

Défis

De nombreux problèmes systémiques qui ont une incidence sur la violence dans les rues persistent, notamment le racisme envers les Noirs, la pénurie de logements permanents à prix abordable, la réticence des employeurs à embaucher des personnes ayant un casier judiciaire et le manque de sécurité en général pour ceux qui renoncent aux activités criminelles, ce qui les pousse souvent à reprendre leurs anciennes habitudes. Les

fournisseurs de services insistent sur la nécessité que leurs clients se stabilisent (revenu, logement, santé mentale, facteurs de stress additionnels) avant de pouvoir s'engager dans un processus de changement à plus long terme, mais ces soutiens à la stabilisation font défaut.

Les partenaires qui offrent des services de prévention et d'intervention continuent de se heurter à la méfiance et/ou à la réticence des personnes à risque ou impliquées dans des actes de violence dans la rue ou des familles touchées par la violence par les armes à feu à participer à leurs activités et à recourir à leurs services. Ils ont énuméré comme raisons le manque de préparation au changement, la méfiance à l'égard des institutions et la crainte de représailles ou de conséquences négatives. Leur vie étant fondamentalement instable, ces personnes sont souvent ballottées au sein du système ou font des allers-retours entre le système et la communauté, ce qui complique la prestation de services adéquats.

Les partenaires déplorent également un manque constant de ressources adéquates – tant humaines que financières – pour répondre aux besoins de la communauté dans les quartiers visés par la Stratégie. Les responsables de nombreux programmes font état d'une demande croissante pour leurs services dans toute la ville, mais d'un manque de financement durable pour les services existants, sans parler des nouveaux services. En outre, bien que les écoles soient des partenaires cruciaux pour soutenir les jeunes mêlés à des actes de violence dans la rue ou à risque de l'être, les partenaires de la Stratégie soulignent qu'il peut être difficile d'établir des relations avec les écoles. Qui plus est, les conseils scolaires n'ont pas encore établi de mécanismes d'échange de données avec les intervenants de la Stratégie.

Pour ce qui est de l'application de la loi, la police fait état de multiples demandes concernant les heures de travail des agents de police et de tensions entre les différents rôles qu'ils jouent, ce qui peut faire obstacle à leur participation constructive à la promotion de la cohésion communautaire et à l'établissement de relations positives avec les résidents. Le SPO a réintroduit les équipes de ressources de quartier (ERQ) à la fin de l'année 2020; il faudra examiner plus en détail la manière dont leurs activités coïncideront avec la Stratégie.

La plupart des difficultés rencontrées lors de l'évaluation de la Stratégie en 2018-2020 se rapportent à la volonté ou à la capacité des partenaires à fournir des données pertinentes. Dans certains cas, comme les réseaux de soutien postincident à la communauté, il existe bien des outils d'évaluation, mais il est difficile de recueillir des renseignements sur les incidents auprès de réseaux disséminés dans toute la ville. Dans de nombreux autres cas, les données que les organismes recueillent et analysent à leurs propres fins (p. ex. pour produire des rapports à l'intention des bailleurs de fonds) ne sont pas très utiles au plan d'évaluation de la Stratégie. Dans d'autres cas encore, comme les efforts du SPO pour gagner la confiance du public, les renseignements concernant les résultats sont anecdotiques et il n'y a aucune donnée disponible sur les retombées de ces efforts. Le renforcement de la capacité de collecte et de partage de données utiles devra être une priorité si les intervenants de la Stratégie souhaitent continuer à structurer leur approche en matière de retombées collectives.

Enfin, dans un sondage effectué auprès des membres du comité directeur de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues au début de l'année 2021, les répondants ont indiqué que des efforts sont nécessaires pour s'assurer que le groupe de direction de la Stratégie est un espace inclusif pour discuter de questions difficiles et amorcer le dialogue concernant des solutions efficaces et l'utilisation des ressources. Dans un vaste groupe de représentants d'organismes dont les mandats et les intérêts sont très variés, il faut tenir compte des rapports de force et les atténuer pour que la Stratégie demeure fidèle à ses principes établis et qu'elle soit aussi efficace que possible. Les membres recommandent de veiller à ce que les points de vue et les expériences des jeunes, des personnes les plus affectées par la violence dans les rues et des professionnels sur le terrain soient au cœur des discussions et des décisions relatives à la Stratégie.

Prochaines étapes

En ce qui concerne le contenu et les objectifs de la Stratégie, les partenaires qui siègent au comité directeur devront se concerter et déterminer les éléments sur lesquels ils doivent concentrer les activités de la Stratégie et les moyens d'y parvenir, notamment :

- (1) maintenir l'approche consistant à regrouper et à optimiser les initiatives et ressources locales existantes, et à ajouter une ou deux nouvelles initiatives à petite échelle par année;

et/ou

- (2) prendre des mesures plus audacieuses et directes/visibles pour s'attaquer aux problèmes complexes associés à la violence dans les rues, notamment les causes profondes de la pauvreté, le racisme envers les Noirs, l'accès à un logement stable et abordable, les relations entre la police et la communauté, la répartition équitable des ressources afin que la prévention et l'intervention soient aussi bien financées que les efforts d'application de la loi.

En vue de la prochaine actualisation de la Stratégie, on recommande au comité directeur :

- a) de nouer un dialogue inclusif et constructif avec ses membres afin de définir l'approche globale à adopter pour la Stratégie, le niveau d'engagement et de participation de chaque organisme partenaire et la manière dont les rapports de force seront atténués afin que les principes clés et les solutions efficaces demeurent au cœur des travaux réalisés;
- b) de s'appuyer sur les recherches existantes et les consultations locales, notamment celles menées par les responsables du Plan de sécurité et de bien-être dans les communautés de la Ville d'Ottawa et le Secrétariat de la lutte contre le racisme, ainsi que sur les évaluations des besoins des quartiers ou de la population effectuées par les organismes de services locaux;
- c) de mener de nouvelles consultations ciblées auprès des groupes les plus touchés par la violence dans les rues (quartiers, clients, organismes);

- d) de faire concorder plus systématiquement le travail effectué dans le cadre de la Stratégie avec d'autres efforts de collaboration existants à Ottawa, tels que ceux des quartiers visés par le Cadre de développement communautaire (CDC), de l'Initiative pour les enfants et les jeunes d'Ottawa et d'autres projets proposés par les partenaires.

En raison de la complexité des systèmes sociaux dans lesquels la violence se manifeste, de la nature complexe de la violence dans les rues à Ottawa et du nombre d'initiatives en cours, il est difficile de tirer des conclusions sur la contribution de certaines activités de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues à des résultats précis. Pour faire la lumière sur les contributions et les retombées de la Stratégie, les futures évaluations devraient comprendre un certain nombre d'études de cas portant sur les différents piliers et partenaires de la Stratégie. Ainsi, on pourra examiner de plus près les répercussions des mécanismes utilisés dans le cadre de la Stratégie sur diverses personnes dans un contexte particulier et commencer à mieux comprendre les relations de cause à effet entre les activités liées à la Stratégie et les tendances et résultats locaux.