

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET SES
IMPACTS SUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES:
UNE ANALYSE DE CAS DE LA COMMERCIALISATION DES SERVICES
OFFERTS PAR LE SPVM

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
GUILLAUME FAUCHER

NOVEMBRE 2015

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.07-2011). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je dédie ce mémoire à mes grands-parents, Marie-Hélène Barre et René Faucher, qui ont cru en mon potentiel avant même que j'aie dit mon premier mot et qui ont investi dans mon futur par le biais d'un fond d'études.

J'aimerais aussi remercier mon directeur de recherche, Francis Dupuis-Déri, qui m'a permis de croire en mon projet. Mises à part son aide académique et sa grande rigueur intellectuelle, c'est son support psychologique, sa simplicité et sa confiance qui m'auront le plus impressionné.

Je veux remercier mes parents, Jean-Louis Faucher et Raymonde Chaussé, pour leur soutien inestimable depuis le début de mon parcours académique. Un merci tout particulier à mon père, pour les heures passées à corriger ce mémoire, ma sœur, Marie-Hélène Faucher, pour ses bons mots et sa franchise, mes amis, qui ont eu la politesse de faire semblant de partager mon enthousiasme pour mon sujet. Finalement, un merci tout spécial à mon amoureuse Myriam Lemay-Bonin qui a su m'encourager quand j'en avais le plus besoin et qui a réussi à me faire oublier mon mémoire quand personne d'autre n'y arrivait.

L'écriture de ce mémoire a été un long cheminement et je ne pense pas que j'aurais mené ce projet à bien sans leur appui indéfectible. Je les remercie infiniment.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	v
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
LE DÉVELOPPEMENT DE LA GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	7
1.1 La gouvernance classique de la sécurité.....	7
1.2 L'influence du libéralisme sur la gouvernance de la sécurité.....	10
1.3 La mise en place d'une administration policière et la professionnalisation des corps policiers.....	12
1.4 Le Nouveau Management Public et son impact sur la gouvernance de la sécurité.	14
1.5 La gouvernance nodale.....	18
1.5.1 Définition et conditions d'émergence.....	20
1.5.2 Le champ organisationnel de la sécurité montréalais.....	22
1.5.3 De la gouvernance classique à la gouvernance nodale.....	23
CHAPITRE II	
LA RELATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ	25
2.1. Public et privé.....	25
2.1.1 Différencier les domaines public et privé des secteurs privé et public.....	25
2.1.2 Définir la «sécurité privée».....	26
2.2 Le Nouveau Management Public et la sécurité.....	28
2.2.1 La privatisation.....	28
2.2.2 L'hybridation du policing.....	30
2.2.3 La sécurité : un bien public ?.....	36
2.3 Les échanges commerciaux et les corps policiers.....	40
2.4 Un phénomène planétaire : La commercialisation.....	43
2.4.1 Définition.....	44
2.4.2 Conditions d'émergence à l'échelle mondiale.....	45
2.4.3 Pratiques de commercialisation.....	49

CHAPITRE III	
DÉMOCRATIE ET GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	55
3.1 Sécurité publique et valeurs démocratiques	56
3.2 Démocratie délibérative : l'inclusion du citoyen dans la prise de décision	59
3.2 La police de communauté.....	62
3.2.1 Définition et pratiques	63
3.2.2 Critiques et difficultés du modèle	66
3.2.2 La police de communauté et le SPVM	68
3.4 Quelles sont les valeurs démocratiques du SPVM ?	70
3.5 Les impacts d'une gouvernance nodale de la sécurité publique sur son caractère démocratique	71
CHAPITRE IV	
ANALYSE DE CAS : LA SECTION DES SERVICES AFFAIRES DU SPVM	78
4.1 Le Nouveau Management Public et le SPVM.....	78
4.2 Qu'est ce que la Section des Services Affaires?	82
4.2.1 Qui profite du service «affaires» du SPVM ?	85
4.2.2 Quels sont les services offerts?	87
4.2.3 Qui travaille pour la Section des Services Affaires du SPVM?	90
4.2.4 Le débat politique entourant la Section des Services Affaires	91
4.3 La commercialisation des services et ses impacts démocratiques.....	94
4.3.1 L'équité	94
4.3.2 L'efficacité	101
4.3.3 L'imputabilité et le lien communautaire	108
CONCLUSION	114
ANNEXE A	
DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION	119
BIBLIOGRAPHIE	130

RÉSUMÉ

Ce mémoire procède à une analyse de la commercialisation de certains services de la police, plus spécifiquement aux enjeux démocratiques que soulèvent les changements de gouvernance qui ont rythmé le développement de la sécurité publique. À travers une étude de la Section des Services Affaires du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM), nous voulons évaluer si la commercialisation des pratiques policières a un impact sur le caractère démocratique de cette institution publique de sécurité.

Suite à une analyse du développement du concept de sécurité dans les sphères privée et publique, nous démontrons que la sécurité est un domaine mixte où les secteurs public et privé sont en constante relation. Notre étude démontre que cette mixité se renforce à la fin du XXe siècle, entre autre en raison de l'arrivée des théories liées au courant du Nouveau Management Public et de l'hybridation du champ de la sécurité. Ces changements complexifient les relations commerciales qui unissent les différentes organisations du champ et un nouveau modèle de gouvernance prend forme pour mieux saisir les transformations qui se sont opérés dans l'administration de la sécurité : la gouvernance nodale.

En nous appuyant sur l'étude de l'influence des différents courants démocratiques sur la gestion de la sécurité publique, nous déterminons les grandes valeurs démocratiques propres aux institutions publiques de sécurité et tentons de mesurer les impacts du brouillage des frontières sur celles-ci. Finalement, nous présentons et analysons la structure de la Section des Services affaires, les pratiques de commercialisation et les valeurs du SPVM et déterminons si sa création a eu un impact sur le rayonnement des valeurs démocratiques propres au SPVM.

Mots Clés : Commercialisation des services policiers, SPVM, Policing, Nouveau Management Public, gouvernance nodale, sécurité publique, police, valeurs démocratiques.

INTRODUCTION

Dans les démocraties occidentales, les policiers sont souvent perçus comme des héros romantiques combattant le mal au quotidien. Bien peu de personnes se risquent à critiquer leur travail ou à s'ingérer dans leurs pratiques. Selon le sondage «Baromètre des professions au Québec», en 2015, les policiers obtenaient un très respectable taux de confiance de 70 % parmi la population. Ce taux est stable depuis 2011, malgré une légère baisse de 5 points de pourcentage en 2012. En comparaison, les pompiers obtiennent un taux de confiance de 94%, les syndicalistes 20%, les députés 15% et les vendeurs d'automobiles usagées 9%¹. Les chercheurs en science politique s'intéressent peu au bras répressif de nos institutions politiques. Pourtant, au cours des deux dernières décennies, le développement d'une approche clientéliste au sein des appareils policiers nord-américains a modifié le statut de bien public de la sécurité et remis en question la sécurité publique comme fonction régaliennne de l'État. Cette réalité n'épargne pas le Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) qui a mis sur pied la «Section des Services Affaires» pour gérer la commercialisation d'une partie de ses services. Il suffit de se promener au Grand prix de Formule 1, de fréquenter les grands festivals montréalais ou de faire un tour sur un plateau de cinéma pour s'apercevoir que la commercialisation des services de police à Montréal est en pleine croissance. Le phénomène a pris une telle ampleur et soulève des questions éthiques si importantes que plusieurs acteurs généralement discrets ont pris position sur ce sujet dans les médias. Dans une lettre ouverte parue le 16 juillet 2010 dans *Le Devoir*, le président de la Fraternité des policiers et policières de Montréal (FPPM), Yves Francoeur, brise le silence le premier et déclare: «La recherche de nouveaux revenus, que ce soit par l'augmentation de la distribution de contraventions aux citoyens ou par la commercialisation déplacée du travail des

¹ Léger Marketing. (2012) *Le baromètre des professions 2012 au Québec*. Et Léger Marketing. (2015) *Quel niveau de confiance récolte votre métier ?*.

policiers, ne doit plus être au cœur de la gestion du SPVM. Fondamentalement, le service de police est un service public, pas une source de revenus.»² Plus de quatre ans plus tard, malgré la prise de position de plusieurs acteurs provenant des institutions publiques et du milieu privé, notamment le nouveau chef du SPVM, Marc Parent, et le PDG de Garda World inc., Stéphane Crétier, le comité de sécurité publique de la ville de Montréal a annoncé vouloir faire progresser les revenus qu'il tire des activités de commercialisation. Dans le cadre de notre mémoire de maîtrise, nous désirons étudier la commercialisation des services de police et déterminer si les pratiques qui en découlent peuvent entrer en contradiction avec les exigences d'une gouvernance démocratique de la sécurité, particulièrement au SPVM.

Implication pour la science politique et questions de recherche

La commercialisation des services offerts par la police soulève des enjeux propres à la science politique. Tout d'abord, elle fragilise le monopole étatique de la violence légitime³. Pourtant, selon le sociologue Max Weber, c'est sur ce dernier que s'est bâtie la légitimité de l'État.⁴ La marchandisation des services policiers doit-elle être perçue comme une menace pour l'État ? La commercialisation des services remet en question la sécurité publique comme fonction régaliennne de l'État et la légitimité du policier comme représentant du pouvoir politique et redevable, plus largement, à la population. Quelles sont les conséquences de la commercialisation des services de police sur le caractère démocratique des institutions publiques de sécurité ? Pour répondre à cette question, nous devons aussi répondre à la sous-question suivante: quels sont les critères qui permettent de déterminer le caractère démocratique d'une institution publique, en particulier la police ? Nous inscrirons notre démarche dans le champ de la sociologie politique tout en touchant à des théories de philosophie

² Yves Francoeur, «Policiers cherchent directeur. » *Le Devoir* (Montréal), 16 juillet, 2010.

³ Max Weber, *Le savant et le politique*. (Paris: Plon, 1959), 99-111.

⁴ *Idem*.

politique. Au fil de la discussion, donc, l'analyse sociologique pourra être accompagnée de réflexions plus normatives, au sujet par exemple des questions de légitimité et de valeurs démocratiques que soulèvent l'activité policière en général dans les sociétés libérales, et plus spécifiquement l'enjeu de la commercialisation des services de police. Enfin, nous opterons pour une approche pluridisciplinaire pour multiplier nos sources et traiter de la question dans son intégralité. Dans ce contexte, nous nous appuierons donc sur des travaux issus des champs suivants : la sociologie, la gestion des affaires publiques, la criminologie et la science politique.

Méthodologie

Mener des recherches sur la police a toujours comporté sa part de difficulté. Il s'agit d'un domaine où l'accumulation de savoirs se bute à la culture du secret. L'obtention d'accréditations et d'autorisations pour avoir accès aux statistiques compilées par les institutions est complexe et le processus est particulièrement long. S'ajoute à cette première difficulté le fort sentiment d'appartenance au groupe qui pousse souvent les policiers et les administrateurs à craindre les chercheurs qu'ils voient davantage comme des critiques que comme des alliés. Nous avons donc décidé de travailler à partir d'articles scientifiques et de monographies pour construire notre cadre théorique et à partir d'articles de journaux et des documents mis à la disposition du grand public par le SPVM ainsi que de quelques documents reçus en vertu de la Loi d'accès à l'information pour notre analyse de cas.

Notre recherche, pour composer notre cadre théorique, a porté sur deux grandes thématiques : la démocratie et la sécurité publique, et plus particulièrement sur son hybridation. L'exploration de notre premier grand thème, nous a amené à redécouvrir des auteurs dans le domaine de la science politique, de la sociologie et du droit. En voici quelques uns : Jürgen Habermas, Thomas Hobbes, John Rawls, David Allan

Slansky et Max Weber. Le deuxième thème nous a davantage mené vers l'étude de revues spécialisées en criminologie : *Cahier de la sécurité intérieure*, *Criminologie*, *Criminology*, *Déviance et société*, *Policing and Society*, *British Journal of Criminology*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, *International Journal of Public Administration*, *Policing : an International Journal of Police Strategies & Management* et *Law & Society Review*. Cette recherche exhaustive nous a permis d'acquérir des articles scientifiques de référence sur la sécurité publique et le phénomène d'hybridation. Tout d'abord, nous avons fait une recherche en utilisant les termes suivants (en français et en anglais) pour trouver nos premières sources : commercialisation des services de police, privatisation, gouvernance démocratique, hybridation du *policing*, policier à louer. Ensuite, pour composer la majorité de notre corpus, nous avons consulté les bibliographies de ces premiers articles pour en trouver d'autres et ainsi de suite. Cette méthode nous a permis de constituer un corpus scientifique intéressant que nous avons complété en consultant plusieurs monographies, pour nous informer entre autres sur la sécurité privée, l'histoire de la sécurité publique et son évolution à travers le temps.

Pour obtenir des informations pour notre analyse de cas, nous nous sommes tourné vers le travail journalistique qui a été fait au cours des dernières années sur ce sujet. Les articles recueillis dans les journaux ont l'avantage d'identifier les différents acteurs, les enjeux et certaines statistiques concernant la commercialisation des services. Pour construire notre corpus, nous avons fait une recherche dans les journaux et les agences de presse suivants : *La Presse*, le *Journal de Montréal*, le *Globe and Mail*, *Le Devoir*, AFP, La Presse Canadienne et *The Gazette*. Pour *La Presse*, le *Globe and Mail*, *Le Devoir*, *The Gazette*, AFP et La Presse Canadienne, nous avons cherché tout article concernant les pratiques de commercialisation du SPVM paru depuis la création de ce service en utilisant les mots clés (en français et

en anglais) suivant la base de données Eureka : commercialisation, SPVM, Sécurité privée, Police privée, policier à louer, sécurité privée. Pour le *Journal de Montréal*, nous avons fait face à une difficulté supplémentaire. En effet, ses archives accessibles sur les bases de données universitaires ne remontent pas à plus d'un an. Cette recherche, jumelée à quelques articles trouvés grâce au moteur de recherche Google, nous a tout de même permis de mettre la main sur un corpus intéressant.

Ensuite, nous avons consulté les documents rendus publics par le SPVM sur leur site Internet. Parmi ces documents, il y avait les différents répertoires des services commercialisés, les mémos d'informations internes appelés «Heure Juste», les cahiers budgétaires de 2000 à 2013, ainsi que les bilans annuels de 2000 à 2013. Insatisfait des données trouvées, nous nous sommes tourné vers le commissaire à l'information du SPVM pour obtenir les informations manquantes. Notre demande d'accès à l'information nous a permis d'obtenir plus d'informations concernant la structure du service, les données budgétaires, la formation et l'encadrement éthique de cette pratique.⁵ Bien que le commissaire ait refusé de nous donner accès aux rapports et aux études réalisés par le SPVM sur la performance du Service Affaires, cette demande nous a permis d'obtenir des informations pertinentes.

Thèse et démarche

Dans le cadre de ce mémoire, nous présenterons une synthèse critique des réflexions et théories au sujet de la police en général et de son histoire politique en portant une attention particulière aux enjeux démocratiques que soulève la gouvernance nodale de la sécurité pour terminer avec la pratique de commercialisation des services policiers, particulièrement en Occident, plus spécifiquement en Grande Bretagne et aux Etats-Unis où le phénomène est à la fois plus développé et plus étudié. Au final, nous

⁵ Cette demande est incluse en annexe.

tenterons de déterminer, par une étude de cas, si la commercialisation des pratiques policières du SPVM, et plus largement les phénomènes de privatisation et d'hybridation qui ont accompagné le développement du courant du Nouveau Management Public, ont un impact sur la vigueur des valeurs démocratiques propres à cette institution publique. Pour ce faire, nous développerons notre argumentation en quatre chapitres. Dans notre premier chapitre, nous proposerons une étude des développements historiques de la gouvernance de la sécurité publique et de ses assises théoriques. Nous étudierons la gouvernance nodale. Dans notre deuxième chapitre, nous nous intéresserons à l'hybridation des acteurs du milieu de la sécurité et la multiplication des pôles de prise de décisions dans le champ de la sécurité. Nous étudierons leurs impacts sur la place détenue par les institutions publiques dans la mise en place de politiques de sécurité et nous analyserons les relations commerciales entre les corps policiers et les entreprises privées et comment la commercialisation s'inscrit dans ces changements. Dans notre troisième chapitre, nous commencerons par définir ce que nous entendons par institution publique de sécurité démocratique. Pour cela, nous ferons un bref retour sur la théorie de démocratie participative et sur certaines notions héritées du courant pluraliste avant de présenter les valeurs qui sont primordiales à la mise en place d'un service de sécurité publique démocratique. Ensuite, nous énoncerons les conditions d'émergence, la définition et les limites du concept de police de communauté qui est lié au développement de pratiques démocratiques. Puis, dans le dernier chapitre, nous étudierons précisément la commercialisation des services de police. Pour comprendre cette nouvelle réalité, nous commencerons par nous intéresser aux conditions d'émergence de la commercialisation, ensuite aux différentes pratiques de commercialisation avant de faire une analyse de cas du département de la «Section des Services Affaires» du SPVM.

CHAPITRE I LE DÉVELOPPEMENT DE LA GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Comme le souligne l'historien Marcel Le Clère dans son livre *Histoire de la police*, «une loi ne saurait se passer de préposés à son observation.»⁶ Déjà, les grandes civilisations du monde antique avaient mis sur pied des systèmes de surveillance pour assurer le respect des lois et réguler la vie sociale. Avec les siècles, la complexification des codes de régulation sociale et économique a demandé la mise en place de systèmes de sécurité publique sans cesse plus imposants. Plus une société se dote d'un cadre réglementaire contraignant et plus les ressources nécessaires à son application sont élevées.

1.1 La gouvernance classique de la sécurité

De manière quelque peu schématique, il est possible de considérer que la sécurité publique telle qu'on la connaît aujourd'hui en Occident s'est développée autour de deux axes interdépendants : le secteur public et le secteur privé. Tout d'abord, pour assurer le monopole de la violence légitime sur leurs territoires, les gouvernants ont développé des systèmes de défense publique financés à même les coffres de l'État. Au même moment, pour assurer la sécurité de biens et de lieux privés, des initiatives marchandes ou communautaires ont vu le jour.

Le sociologue Max Weber est bien connu pour avoir développé la notion de *monopole de la violence physique légitime*. Le sociologue affirme que :

⁶ Marcel Le Clère. *Histoire de la Police*. (Paris: Presse Universitaire de France, 1973) 9.

L'État contemporain [est] comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé – la notion de territoire étant une de ses caractéristiques – revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime. Ce qui est le propre de notre époque, c'est qu'elle n'accorde à tous les autres groupements, ou aux individus, le droit de faire appel à la violence que dans la mesure où l'État le tolère : celle-ci passe donc pour l'unique source du "droit" à la violence.⁷

La justification de la sécurité publique s'inscrit aussi en grande partie dans une conception dite «réaliste» de la raison d'État, c'est-à-dire hobbsienne, alors que le libéralisme économique a influencé les réflexions sur la sécurité privée qui seront discutées par le Nouveau Management Public et les thèses sur la gouvernance nodale. Le caractère public d'un système de sécurité ne saurait garantir son caractère démocratique, puisque la police de l'État a pour objectif d'assurer la sécurité des personnes et de leurs propriétés sur un territoire donné⁸, mais aussi, selon Hobbes, de maintenir l'ordre dans la mesure où le souverain doit être craint des hommes: «Et les conventions, sans l'épée, ne sont que des mots et n'ont pas du tout de force pour mettre en sécurité un homme.»⁹

Au XVI^e siècle, la police est déjà au cœur de l'art de gouverner et sa pratique commence à se codifier avec l'apparition des premières théories de gouvernance politique. C'est la naissance de la raison d'État. Botero, résume bien les principes fondamentaux de cette doctrine : «la connaissance ou science des moyens propres à poser les fondements d'une seigneurie, à la conserver et à l'agrandir.»¹⁰ Ici, la place et le rôle de la police sont tributaires de deux notions qui lui sont rattachées : l'affirmation de la souveraineté du seigneur sur ses terres et la prudence des autorités.

⁷ Max Weber, *Op. Cit.*, 101.

⁸ Ian Loader, «Plural Policing and Democratic Governance». *Social and Legal Studies*, 9, no 3 (2000): 325.

⁹ Thomas Hobbes et Dave Anctil. *Leviathan*. (Anjou : Éditions CEC, 2009), 95.

¹⁰ Paolo Napoli. *Naissance de la police moderne: Pouvoir, normes et société*. (Paris: La Découverte, 2003), 39.

L'établissement de la première police française à Paris par Henri Ier n'échappe pas à cette logique. Inquiet du pouvoir des vicomtes de Paris qui représente une menace pour sa couronne, Henri Ier crée une nouvelle magistrature de police et assoit son autorité sur Paris. L'histoire de la police au Québec met en relief cette même nécessité d'affirmation des institutions politiques sur le territoire. Devenu intendant en 1665, Jean Talon entreprend de mettre sur pied un système, inspiré de la maréchaussée française pour assurer une plus grande présence royale dans les campagnes.¹¹ Après la conquête britannique, la signature de l'Acte de Québec en 1774 va jeter les bases d'un renouveau en matière de sécurité publique au Québec. En effet, les services de police sont dorénavant confiés aux municipalités, mais demeurent sous l'autorité du gouverneur.¹² En 1829, Sir Robert Peel, en Grande-Bretagne, jette les bases de la «police moderne». Il réforme l'institution policière britannique pour en faire un service civil plutôt que militaire. Il propose plusieurs principes axés sur la relation entre le citoyen et le policier qui guideront l'exercice du policier. Cette nouvelle façon de concevoir l'exercice policier motive la refonte de la sécurité sur le territoire britannique, mais aussi dans les colonies. Les forces de sécurité britanniques sont alors divisées en deux corps : la *London Metropolitan Police* et la *Royal Irish Constabulary Force*. Le premier corps, constitué d'officiers non armés et indépendants, patrouille la région de Londres et évite l'usage de la force le plus possible. On retrouve même à l'époque certaines pratiques qui caractériseront les initiatives de polices de communauté 150 ans plus tard.¹³ L'exercice de Sir Robert Peel met en lumière un pan important de la sécurité publique. En effet, bien que le monopole de la violence légitime soit un de ses fondements, la sécurité publique vise plus largement le contrôle social, qu'il se déroule de façon pacifique ou non. Comme l'explique Brodeur : «When people are compliant and do not test the power of police,

¹¹ Jean-Guy Fortin. *La police au Québec : Une histoire de quatre siècles*. (Val-d'Or : D'ici et d'ailleurs, 1997), 38.

¹² Lawrence Poitras. *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice. Rapport de la commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec*. (Québec, 1998), 36-37.

¹³ Lawrence Poitras, *Op. Cit.*, 37-39.

there is little need to resort to actual force.»¹⁴ La place prise par le monopole de la violence légitime dans la gouvernance classique fera bientôt contraste avec une analyse plus moderne du concept.

Ensuite, le second corps de police, constitué d'anciens militaires, s'efforce de combattre la résistance dans les territoires où l'autorité britannique est contestée. En 1838 au Canada, suite au soulèvement des Patriotes, le gouverneur Lord Durham crée la *Police du gouvernement* conçue sur le modèle de la *Royal Irish Constabulary Force*. Les différents corps de police municipaux sont dissous et le monopole de la violence légitime est de nouveau remis complètement dans les mains de l'empire britannique.¹⁵ Bien qu'il s'agisse d'une expression de la raison d'État jumelée à la nécessité de rendre l'exercice de la violence légitime, il ne faut pas oublier que dans cette situation la police est davantage apparentée à l'armée qu'à une force policière. Cet exemple illustre bien le propos de Bittner qui avance que la monopole de la violence légitime vient aussi avec la responsabilité d'utiliser un minimum de violence quand un territoire n'est plus contesté : «In war, we destroy the opponent, but in controlling whatever situation we control within the boundaries of the state, we do what is absolutely minimally necessary.»¹⁶

1.2 L'influence du libéralisme sur la gouvernance de la sécurité

Selon le libéralisme économique d'inspiration smithienne et les défenseurs de «l'État régulateur» (*regulatory state*), le monopole de la violence légitime est bien détenu par l'État, mais il peut de ce fait transférer la pratique de la violence, ou en quelque sorte

¹⁴ Jean-Paul Brodeur. *The Policing Web*. (Oxford and New-York : Oxford University Press, 2010), 110.

¹⁵ Lawrence Poitras, *Op. Cit.*, 37-39.

¹⁶ Jean-Paul Brodeur, *Op. Cit.*, 108.

la sous-traiter à des acteurs privés. Comme le soulignent les criminologues Les Johnston et Clifford D. Shearing dans leur ouvrage *Governing Security* : «It does not imply that the state claims a monopoly over the actual exercise of coercion, merely that it claims an exclusive right to determine who may legitimately exercise coercion over others, and in what circumstances.»¹⁷ De plus, Jean-Guy Fortin indique que «la police a toujours été une institution onéreuse pour les gouvernements et pour les contribuables, sans vraiment rapporter tous les dividendes auxquelles certains s'attendent.»¹⁸ D'ailleurs, historiquement, l'État a rarement réussi à être le seul fournisseur de sécurité. Il faut donc appréhender le monopole de la violence légitime comme un privilège étatique qui peut aussi être contracté par un tiers parti en échange de sa soumission à l'autorité de l'État et de ses normes régulatrices.

Selon l'approche libérale, la baisse de l'offre de l'État sur le marché de la sécurité engendrera automatiquement une offre issue de la sphère privée qui répondra à la demande du maintien de l'ordre. Dans le domaine de la sécurité, l'analogie du «rowing et steering» est la plus souvent utilisée pour illustrer cette situation où l'État reste néanmoins le régulateur des normes de sécurité, mais en délègue l'application. Tout comme le capitaine d'un bateau, il doit diriger et fixer la direction à suivre et laisser le soin à l'entreprise privée de ramer pour lui.¹⁹ La sécurité devient un domaine mixte, un assemblage complexe de fragments provenant des sphères publique et privée où l'État prend les décisions et les partenaires privés les appliquent. Rose et Miller de leur côté préfèrent parler de «Rule at distance».²⁰ En proposant le concept de «regulatory state», les libéraux ont tout de même partiellement ébranlé le concept de monopole étatique de la violence légitime. Aux XVIIIe et XIXe siècle, avec l'État qui est en plein développement, les nouvelles

¹⁷ Les Johnston et Clifford D. Shearing. *Governing Security : Explorations in Policing and Justice*. (New-York: Routledge, 2003), 14.

¹⁸ Jean-Guy Fortin, *Op. Cit.*, 39.

¹⁹ Les Johnston et Clifford D. Shearing. *Op. Cit.*, 25.

²⁰ *Ibid*, 26.

législations sont trop nombreuses pour que la police puisse faire le travail seule. En Grande-Bretagne, elle est encore plus absente que dans le siècle précédent. Se développe alors un marché de la protection où le pouvoir citoyen s'exerce à travers son pouvoir d'achat. Ce système présuppose que les compagnies les moins efficaces seront écrasées par la concurrence.²¹ Les citoyens plus pauvres se regroupent au sein d'associations de sécurité. Ainsi, ils possèdent un plus grand capital financier et humain pour se prémunir face à l'insécurité. Ils offrent des récompenses en groupe pour régler des problèmes de communauté. Ce type d'association est particulièrement populaire dans les régions agraires où leur démantèlement, le siècle suivant, soulèvera beaucoup de colère. Pendant ce temps, les citoyens les plus riches investissent massivement dans les nouvelles entreprises de sécurité et les firmes de détectives privés, accélérant leur développement.²²

1.3 La mise en place d'une administration policière et la professionnalisation des corps policiers

À partir du XIXe siècle, l'application progressive du concept de *iurisdictio*, qui est «le pouvoir d'établir l'équité avec l'obligation de rendre justice»²³, modifie la police pour lui donner un caractère permanent et rationnel. La police et la justice se fusionnent pour devenir une institution administrative dépolitisée. L'administration permet de réaliser la difficile synthèse entre les moyens et la théorie, entre la police et la sphère juridique, entre la régulation de la société dans son ensemble et l'expérimentation pratique de l'encadrement social. Le caractère comptable et quantitatif de l'administration publique²⁴ confère un caractère scientifique aux

²¹ Les Johnston. *The Rebirth of Private Policing*. (Londres : Ed. Routledge, 1992), 10.

²² *Ibid*, 11-12.

²³ Paolo Napoli, *Op. Cit.*, 146.

²⁴ *Ibid*, 154-155.

décisions et fait des affaires de l'État des pratiques objectives et communicables.²⁵ À terme, la police moderne comptera un département administratif et judiciaire indépendant.²⁶ Ainsi, l'acte policier n'est plus un acte politique mais un acte administratif. La police n'agit plus au nom du gouvernant politique mais plutôt en celui de l'appareil administratif de l'État. En effet, Paolo Napoli, historien du Droit, reprend l'idée évoquée peu après la révolution française par Jean-Jacques Lenoir Laroche : «La police "ne doit voir l'État qu'en lui-même", autrement dit, comme un sujet idéologiquement neutre, fondamentalement dépolitisé».²⁷ Désormais, elle est un modèle d'administration complexe. Elle s'établit comme une force indépendante, mais pas autosuffisante. Cependant la mise en place d'administrations complexes pour gérer la sécurité publique en augmente les coûts.

Les forces policières vivent aussi un renouveau. Le métier de policier se standardise pour assurer une formation adéquate et un salaire suffisant à l'ensemble des policiers. Toutefois, la professionnalisation du métier augmente les coûts liés à l'exploitation du système de sécurité publique.²⁸ L'organisation bureaucratique des services de police permet à la pratique policière d'être dirigée et encadrée par une fonction publique spécialisée plutôt que par des leaders politiques issus de la communauté.²⁹

Au Québec, cette professionnalisation commence réellement en 1961 suite à l'élection du gouvernement libéral de Jean Lesage. À l'époque, les institutions policières québécoises sont marquées par les histoires de patronage et de corruption qui ont ponctué le passage au pouvoir du précédent premier ministre du Québec, Maurice Duplessis. Deux raisons motivent les réformes. Il faut rétablir la confiance

²⁵ *Ibid.*, 157.

²⁶ *Ibid.*, 241.

²⁷ *Ibid.*, 244.

²⁸ Elle C Leichtman, «Complex harmony: The military and professional modes of policing». *Critical Criminology*, 16, no 1 (2008): 65-70.

²⁹ Mark Bevir et Ben Krupicka. *Police Reform, Governance and democracy*. Note pour une conférence à l'occasion du colloque Police Reform from the bottom-up. Berkeley, 12-13 Octobre 2006, 7.

de la population envers les autorités, une confiance érodée par des années de pratiques peu intègres et de copinage entre les autorités politiques et policières. Deuxièmement, il faut augmenter l'efficacité des policiers. La promotion du policier à titre de bureaucrate spécialisé³⁰ au service de l'administration judiciaire et la standardisation de sa formation ont eu un impact économique.

1.4 Le Nouveau Management Public et son impact sur la gouvernance de la sécurité

De nouveaux auteurs néo-libéraux allaient d'ailleurs prôner le rejet du chapeautage de l'État et la multipolarisation du champ de la sécurité. S'inspirant du travail de Friedrich Hayek, ces auteurs laissent entendre que les opportunités entrepreneuriales issues du retrait de l'État donneront un plus grand pouvoir aux citoyens, renforçant d'autant le caractère démocratique de la sécurité publique. Peter Drahos, Kraigg Brathwaite et George Monbiot nomment cette tendance «democratic bargaining ».³¹ À partir des années 1980, deux nouveaux courants influencent l'administration publique et fondent les préceptes du Nouveau Management Public. Cette nouvelle mouvance ne se base sur aucun manifeste ou aucune œuvre majeure et se veut plutôt une hybridation de plusieurs tendances du Public Choice Theory et du managérialisme. Dans *A public management for each season*, Christopher Hood, professeur d'administration publique et de politique publique à l'Université de Londres, identifie quatre tendances qui caractérisent le Nouveau Management Public. Premièrement, un penchant pour la privatisation ou la quasi privatisation des services publics. Deuxièmement, l'automatisation de l'offre des services grâce aux nouvelles

³⁰ Pour plus d'informations sur le statut de bureaucrate des policiers, consulter Bourgault, Jacques et James Iain Gow, «Le difficile contrôle des activités et comportements de la police: le cas de la sûreté du Québec». *Revue canadienne de science politique*, 35, no 4 (2002): 747-753.

³¹ Clifford D. Shearing, «Reflection on the refusal to acknowledge private governments», dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood. (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2006), 30-32.

technologies. Troisièmement, l'internalisation de la gestion au sein d'un service public au détriment des spécificités administratives locales. Finalement, un fort penchant pour la réduction de la taille de l'État.³² Ces tendances prennent différentes formes dans la pratique : l'embauche d'administrateurs issus de la sphère privée, la mise en place d'indicateurs de performance et d'objectifs à atteindre, et la réduction du spectre des services offerts pour se concentrer sur la mission principale. En bref, le Nouveau Management Public, c'est «faire plus avec moins» («do more with less»). Selon ces précurseurs, il n'est ni de droite ni de gauche, et il s'accompagne d'un discours politiquement neutre qui prétend que cette approche est facilement applicable et diffusable au sein de tous les services publics. La privatisation et la commercialisation des services de sécurité s'avèrent être une conséquence directe de ces nouvelles tendances, sans oublier la perte de popularité des dépenses gouvernementales aux yeux des électeurs, la montée au sein de la population d'un dédain pour le travail des fonctionnaires et d'un désintérêt quant à leurs conditions de travail ainsi que le développement de nouvelles technologies.³³

Selon les propos du criminologue Adam Crawford, exposés dans son essai *La Justice de proximité : appels à la «communauté» et stratégies de responsabilisation dans une idéologie managériale*, ces nouvelles réformes se feront «sous l'étendard des trois E – efficacité, effectivité et économie»³⁴. Cette nouvelle mouvance n'est pas étrangère à deux écoles de pensée, soit le managérialisme et le Public Choice Theory. Si le Public Choice Theory visait à redonner une voix aux décideurs élus et à affaiblir le pouvoir détenu par les bureaucrates dans la mise en place de politiques publiques, le managérialisme visait à appliquer les principes du management privé aux

³² Christopher Hood, «A Public Management for all Seasons». *Public Administration*, 69, no 1(1991): 3.

³³ *Ibid.*, 6.

³⁴ Adam Crawford, « La Justice de proximité : appels à la «communauté» et stratégies de responsabilisation dans une idéologie managériale », dans *La justice de proximité en Europe: pratiques et enjeux*, sous la dir. de Jacques Faget et Anne Wyvekens. (Toulouse : ERES, 2001), 47.

administrations publiques. Il s'appuie sur : «The capacities of modern complex organizations to realize their objectives can be enhanced by management structures and practices which debureaucratize organizational systems.»³⁵ Selon Christopher Pollitt, professeur à la retraite de l'Institut de gouvernance publique de Leuven le managérialisme encourage un meilleur management et le passage de l'administration publique aux pratiques du secteur privé, passage obligé vers l'efficience.³⁶

Si la mise en place des administrations publiques avait eu un impact marqué sur la professionnalisation des corps de police et la standardisation des services offerts, cette nouvelle vague va à son tour modifier la façon dont s'organisent les corps de police et s'articulent leurs actions. Comme le suggère l'expression «do more with less», cette nouvelle philosophie de gestion a pris la forme d'une baisse marquée des budgets publics et d'une diminution des embauches. Dans son essai *The New Parapolice*, le criminologue canadien George S. Rigakos illustre les impacts de ces nouvelles théories de gouvernance dans le domaine de la sécurité. Au Canada, le financement par le gouvernement fédéral des services de police locaux a diminué de 30% en trente ans, laissant la lourde tâche aux municipalités de trouver de nouvelles sources de financement. Alors que le gouvernement fédéral finançait à hauteur de 60% les services de police dans les années 1960, ce chiffre n'atteignait plus que 30% dans les années 1990.³⁷ Ces restrictions budgétaires amalgamées à une hausse des coûts ont eu un impact sur les services offerts et ont obligé les services de police à calquer en partie leurs pratiques sur celles de l'entreprise privée. Au delà des changements structurels, c'est un changement de valeurs qui s'impose, selon Pollitt et

³⁵ Peter Aucoin, «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3, no 2 (1990) : 117.

³⁶ Christopher Politt. *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, (Oxford : Blackwell Pub, 1990), 7-10.

³⁷ George S. Rigakos. *The New Parapolice : Risk Markets and Commodified Social Control*, (Toronto : University of Toronto Press, 2002), 47.

Hood, l'équité cédant le pas à l'efficience.³⁸ Sous la pression exercée par ces changements de valeurs, c'est le statut même de la sécurité comme bien public qui allait être redéfini, recentré. Comme l'explique Hood, les services publics allaient devoir redéfinir ce qui est du domaine du bien public en termes de produits précis, ce qui a eu pour effet d'en externaliser certains qui sont devenus semi-publics et même privés. Dans le milieu de la sécurité qui nous intéresse, c'est précisément ce passage qui a permis l'apparition de produits commercialisés: produits que l'on se doit d'offrir pour répondre à la demande, qui ne disparaît pas du jour au lendemain, mais qui soudainement n'est plus du ressort public suite à une redéfinition des paramètres du bien public. Ce phénomène ne touche donc pas uniquement le SPVM, puisqu'il est une conséquence d'un mouvement plus large de rationalisation des dépenses et de redéfinition des valeurs qui sont au centre des services publics.

Dans son ouvrage *The Rebirth of Private Policing*, Les Johnston s'intéresse à l'impact que la «mentalité de privatisation» (privatisation mentality) a eu en Grande-Bretagne sur les services publics de sécurité depuis l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en 1979. Dans le Home Office Circular 114/83, paru en 1983, le Home Office expose cette nouvelle vision managérielle du travail policier: «The combination of constraint on public expenditure, together with a police workload which showed "no sign of diminishing" meant that the service had to make the most effective use possible of the substantial resources now available to it.»³⁹ Ce nouveau management a favorisé la privatisation de services publics sous trois formes: le délestage de services au profit d'alternatives citoyennes et entrepreneuriales, la sous-traitance et la capitalisation de certains services. Les Johnston trace un lien direct entre les nouvelles tendances en management et le développement des services publics. Toutefois, il démontre aussi que la commercialisation des services de police est une des expressions de cette nouvelle tendance d'hybridation du *policing* et pas

³⁸ Christopher Hood, *Op. Cit.*

³⁹ Les Johnston, *Op. Cit.*, 52.

uniquement une résultante du contexte économique. Dans notre prochain chapitre, nous reviendrons sur cette hybridation, sur son impact sur les relations commerciales qu'entretiennent la sphère privée et la sphère publique et sur le statut de la sécurité comme bien public. Mais avant, nous nous doterons d'un cadre théorique qui nous permettra de saisir cette nouvelle décentralisation du champ de la sécurité : la gouvernance nodale.

1.5 La gouvernance nodale

En 1996, Bailey et Shearing examinent les changements structurels qui animent la sphère de la sécurité publique dans les sociétés occidentales démocratiques dans leur article «The Future of Policing». Cet article sera au cœur d'une remise en question des postulats de base des responsabilités de l'État en matière de sécurité et mènera au développement d'une nouvelle théorie de la gouvernance dans ce champ : la gouvernance nodale. Par la suite, plusieurs chercheurs influents dans le domaine de la criminologie et de la gouvernance de la sécurité se sont joints à cette école de pensée : Stenning, Johnston, Wood, Burris, Drahos, Osborne et Gaebler. Les tenants de cette théorie appuient leur réflexion sur un postulat : la sécurité n'est plus l'apanage de l'État. L'avènement du néo-libéralisme et l'hybridation du *policing* ont ouvert de nouveaux marchés dans différents domaines dont celui de la sécurité, de la gestion de risque et de l'assurance, multipliant les acteurs qui oeuvrent dans ces domaines, tout en diminuant les ressources et la capacité d'agir des effectifs publics. Comme le soulignent les criminologues Shearing et Johnston dans leur ouvrage *Governing Security* : «neo-liberalism has disaggregated the state apparatus, depriving it of its capacity to represent « public interest » adequately in a fragmented and market-dominated society.»⁴⁰ Cette tendance n'est pas uniquement due à la montée

⁴⁰ Les Johnston et Clifford D. Shearing, *Op. Cit.*, 34.

de nouvelles théories de la gouvernance de l'administration publique. Selon Clifford Shearing et Jennifer Wood : «The net result of both the planned devolution and unplanned pluralization, or what Bayley and Shearing have termed a 'multi-lateralization', has been a splitting of governance into a wide variety of governmental nodes.»⁴¹ Il ne s'agit donc pas à leurs yeux d'imposer un nouveau système de gouvernance mais de saisir les pratiques modernes d'un champ qui s'éloigne de la théorie de la gouvernance classique qui suggérait la place omniprésente de l'État. Toujours selon Shearing : «This relocation of governance in general and policing in particular away from the political center has been made possible through the emergence of what might be termed, following Beck (1992), 'subpolitical' centers that exist within a legal land political space that is neither purely public nor private.»⁴² Nous reviendrons particulièrement sur la notion d'hybridation au second chapitre. Partout dans les sociétés démocratiques occidentales, des initiatives communautaires de sécurité et la prise en charge de responsabilités policières par l'entreprise privée confirment cette multipolarisation de la sécurité. Nous avons choisi de nous attarder plus longuement à la théorie de la gouvernance nodale, car elle nous semble plus adaptée pour comprendre le contexte dans lequel se développent les pratiques de commercialisation. Il s'agit à notre avis du cadre théorique le plus pertinent pour comprendre et expliquer les changements dont nous traiterons dans le second chapitre.

⁴¹ Clifford D. Shearing et Jennifer Wood, «Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens'». *Journal of Law and Society*, 30, no 3(2003): 403.

⁴² Clifford D. Shearing, « Reinventing Policing: Policing as Governance », dans *Policing Change, Changing Police: International Perspectives*, sous la dir. de Otwin Marenin. (Londres : Ed. Routledge, 1996), 286.

1.5.1 Définition et conditions d'émergence

La théorie de la gouvernance nodale rejette l'idée selon laquelle nous vivons toujours dans un monde stato-centré. Selon Les Johnston, Mark Button et Tom Williamson, de l'Université de Portsmouth, il s'agit d'une approche «who refuse to give conceptual priority to the state as a locus of power, seeing governance as contained within a shifting framework of conflicts and alliances, rather than as the product of the realisation of governing interests.»⁴³ Pour Michael Kempa, Ryan Carrier, Jennifer Wood et Clifford Shearing, la sécurité publique doit être reconnue « as a complex of interlaced systems of agencies which work together to produce order. »⁴⁴ Pour Scott Burris, professeur de droit à l'Université Temple : «Nodal governance is first a description of how resources are mobilised and power exercised in social system ».⁴⁵

La notion de «nœud» (d'où la référence au «nodal») se rattache à toute organisation entretenant des liens avec au moins une autre organisation au sein d'un champ organisationnel. Toute organisation évoluant au sein d'un champ, qu'elle soit publique, privée ou mixte est considérée comme un *nœud*. Ainsi, les corps policiers représentent plutôt des *nœuds*, dotés d'une grande influence, qui évoluent au sein d'un *champ organisationnel* et entrent en interaction avec plusieurs autres *nœuds* issus des sphères privée et publique. Selon Jennifer Wood, professeur à l'Université Temple, chaque nœud se définit par rapport à quatre propriétés : sa mentalité, sa structure institutionnelle, la technologie qu'il utilise et les ressources dont il

⁴³ Les Johnston, Mark Button et Tom Williamson, « Police, governance and the Private Finance Initiative». *Policing and Society*, 18, no 3 (2008) : 239.

⁴⁴ Michael Kempa, Ryan Carrier, Jennifer Wood et Clifford D. Shearing, «The Evolving Concept of Private Policing». *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7, no 2 (1999) : 199.

⁴⁵ Scott Burris, «Governance, microgovernance and health». *Temple Law review*, 77 (2004) : 344.

dispose.⁴⁶ Premièrement, la mentalité peut être définie comme : «The culture of the node, it's way of thinking about itself and the world.»⁴⁷ La mentalité permet à l'organisation une cohérence dans ses actions qui lui assure une certaine longévité. Deuxièmement, chaque nœud possède sa propre structure institutionnelle. La sphère d'où il est issu et son schéma organisationnel influent fortement sur son comportement et ses intérêts. Troisièmement, la technologie dont dispose un nœud la différencie de ceux qui l'entourent. Son influence au sein d'un champ sera fortement déterminée par sa capacité à être à la fine pointe des derniers développements. Quatrièmement, les ressources monétaires, humaines et techniques sont propres à chaque organisation qu'elles rendent unique. Ensuite, un champ organisationnel «is an aggregate of organizations that constitute a recognize area of institutional life. It is constituted of key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies and all other organizations with a stake in the production of a similar services or products.»⁴⁸ Tout comme une toile d'araignée, le champ organisationnel est constitué de plusieurs nœuds liés les uns aux autres. Les champs possèdent deux propriétés qui leur sont propres : la densité et la centralité. La densité d'un champ est le ratio des connexions existant entre deux nœuds sur le nombre de connexions qu'il serait ultimement possible d'atteindre. Sa centralité dépend du nombre de nœuds en faisant partie. Plus un champ est restreint et plus il est considéré comme central. Ce sont les luttes de pouvoir internes qui déterminent la direction que prendra le champ. Ces luttes de pouvoir seront elles-mêmes influencées par les deux propriétés du champ : plus un champ est dense et centralisé, plus les règlements entourant son fonctionnement seront déterminés et plus il présentera des obstacles à ceux qui tenteraient de s'y incruster. Moins un champ est dense et centralisé, plus son

⁴⁶ Jennifer Wood, «Research and innovation in the field of security: a nodal governance view», dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood. (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2006), 219.

⁴⁷ *Ibid*, 221.

⁴⁸ Benoît Dupont, «Power struggles in the field of security: implications for democratic transformation» dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood. (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2006), 87.

développement sera anarchique et plus il y aura de niches d'opportunité pour des organisations voulant y faire leur entrée.

1.5.2 Le champ organisationnel de la sécurité montréalais

Benoît Dupont propose une analyse plus poussée du concept de réseau dans son article *La sécurité intérieure au XXI siècle : l'émergence des réseaux*. Il présente le réseau comme une «un ensemble de nœuds interconnectés. Un nœud est un point d'intersection d'une courbe par elle-même.»⁴⁹ Le champ organisationnel de la sécurité est «le résultat de relations bilatérales et multilatérales multiples qui s'agrègent autour de pratiques et d'enjeux communs.»⁵⁰ Selon lui, les réseaux de sécurité se divisent en quatre idéaux-types : les réseaux de sécurité locaux, nationaux, internationaux et informationnels. Dans cette étude du cas, nous nous concentrerons sur un réseau local, celui de la sécurité montréalaise. Parmi les acteurs principaux de ce type de réseaux, l'on retrouve la police, les magistrats locaux, les services sociaux, les groupes communautaires, les regroupements citoyens, les communautés d'intérêts, les élus, les entreprises de sécurité privée.⁵¹ Il est bon de noter que chaque acteur peut s'inscrire dans plus d'un réseau et que chaque nœud peut lui-même être un champ organisationnel de plus petite ampleur assurant la collaboration de plus petits acteurs. Ainsi, bien que le Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) soit membre du réseau de la sécurité montréalaise, il est lui-même un réseau où plusieurs acteurs interagissent pour former sa volonté. Ainsi, la Section des Services Affaires s'inscrit comme un nœud en relation avec le syndicat policier, l'administration policière, le commandement, les postes de quartier, etc. Dans le

⁴⁹ Benoît Dupont, «La sécurité intérieure au XXI siècle : l'émergence des réseaux», dans *Mélanges dédiés au professeur Bolle*, sous la dir. de, Zen-Ruffinen (Neuchâtel : Helbing & Lichtenhahn, 2006), 348.

⁵⁰ *Ibid.*, 349.

⁵¹ *Ibid.*, 351.

cadre de notre travail, nous nous concentrerons sur la dimension macro du champ de la sécurité montréalaise et ne la subdiviserons pas davantage.

Dans une courte analyse de cas, Dupont s'intéresse au réseau de la sécurité de la ville de Montréal. Selon son analyse partielle, 207 organisations oeuvrent au sein de la communauté sécuritaire montréalaise. D'après une étude quantitative faite auprès de 47 de ces organisations, le champ montréalais est dense et interconnecté. Ainsi, 46% des partenariats possibles sont actifs, chaque organisation maintient des contacts avec pratiquement la moitié des autres nœuds. De plus, une distance géodésique de 1,5 sépare les acteurs, ce qui signifie que chaque organisation peut entrer en contact avec les autres nœuds du champ en passant par un intermédiaire moyen de 1,5 acteur pour y parvenir. On peut donc dire que le champ de la sécurité montréalaise est particulièrement dense et interconnecté ; c'est donc dire qu'il existe une forte collaboration dans la gouvernance de la sécurité entre les acteurs publics, privés et mixtes.⁵²

1.5.3 De la gouvernance classique à la gouvernance nodale

Deux points clés différencient la gouvernance nodale de la gouvernance classique : aucune cellule n'a priorité sur les autres et deux cellules ne sont jamais identiques.⁵³ Bien qu'elles soient semblables, elles réagiront différemment. Comme le soulignent Les Johnston et Clifford Shearing dans leur essai «Governing security», l'utilisation de l'approche nodale a plusieurs avantages pour les chercheurs qui analysent le champ de la sécurité. En premier lieu, cela permet de concevoir et d'analyser les

⁵² *Ibid.*, 355-357.

⁵³ Les Johnston, «Transnational Security Governance», dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood. (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2006), 33-35.

interactions entre deux institutions évoluant dans le giron de l'État. En deuxième lieu, cela fait de la gouvernance une propriété du réseau et non pas des acteurs y évoluant. Finalement, cela permet de concevoir la sécurité comme un modèle relationnel plutôt qu'une structure hiérarchique traditionnelle où le privé se soumet à la volonté étatique.⁵⁴

Dans une perspective de gouvernance nodale, la sécurité publique est un champ organisationnel regroupant plusieurs acteurs. Le champ de la sécurité est constitué d'un nombre infini de nœuds liés par des relations plus ou moins fortes qui créent un réseau. Les corps policiers ne sont plus les seuls maîtres à bord, mais demeurent des acteurs de premier plan en raison des ressources qu'ils possèdent et de l'influence qu'ils ont acquise au fil du temps. Cette approche offre donc un cadre général propice pour penser positivement la privatisation ou la commercialisation de certains services de la police. Dans le cadre de ce mémoire, nous considérerons le SPVM comme un nœud dans le champ de sécurité québécoise. Grâce au cadre théorique dont nous nous sommes dotés, nous pourrions voir en quoi la commercialisation des services et les règlements l'entourant permettent au SPVM d'affirmer sa place dans le champ.

Finalement, dans ce premier chapitre nous avons fait un retour sommaire sur différentes théories de gouvernance de la sécurité qui nous permettent d'étudier la commercialisation des polices. Nous avons défini quelques concepts clés de la gouvernance de la sécurité et nous avons vu que le privé et public travaillent de concert dans le milieu de la sécurité depuis longtemps. Nous nous attarderons maintenant à l'interaction des acteurs public et privé pour tenter de mieux comprendre les origines et les causes de la commercialisation des services de police.

⁵⁴ Les Johnston et Clifford D. Shearing, *Op. Cit.*, 148.

CHAPITRE II

LA RELATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Nous nous sommes doté d'un cadre théorique pertinent à l'étude de la gouvernance de la sécurité publique. Maintenant, intéressons-nous davantage aux interactions entre les différents acteurs du champ de la sécurité. Dans ce chapitre, nous commencerons par définir les notions de public et de privé. Par la suite, nous étudierons les phénomènes de privatisation et d'hybridation du *policing*. Finalement, nous aborderons les origines, les fondements et les pratiques de la commercialisation des activités policières.

2.1. Public et privé

Dans le cadre de cette étude, il nous apparaît important de définir deux termes clés : public et privé. Nous verrons que la frontière qui les sépare est de plus en plus mince et leur hybridation de plus en plus fréquente. Dans ce contexte de mélange des genres, il est important d'avoir une bonne connaissance de ce qui caractérisait traditionnellement les acteurs de chacun des domaines. Nous en profiterons pour définir les termes de sécurité privée et d'entreprises privées.

2.1.1 Différencier les domaines public et privé des secteurs privé et public

Selon Massimiliano Mulone, criminologue de l'Université de Montréal, chaque domaine génère des pratiques différentes en matière de sécurité. Tout d'abord, le *domaine* public fait référence à ce qui concerne l'ensemble des citoyens et génère des projets collectifs à l'extérieur du cadre étatique, tandis que le *secteur* public fait

référence aux initiatives provenant directement de la structure étatique. Ensuite, il faut différencier le *domaine* privé - tout ce qui relève de l'individu - du *secteur* privé qui est associé à une activité marchande. Le domaine privé génère des initiatives de sécurité individuelle, comme l'autodéfense, tandis que le secteur privé génère des initiatives de sécurité où un groupe d'intérêts assure la sécurité d'un individu ou d'un groupe, en échange de rémunération.⁵⁵ Finalement, dans le cadre de ce travail, nous utiliserons les termes public et privé pour faire référence aux secteurs d'où sont issues les pratiques de sécurité.

2.1.2 Définir la «sécurité privée»

Dans sa thèse de doctorat, Mulone propose un point de vue intéressant sur le secteur privé. S'appuyant sur les travaux de Jean-Paul Brodeur⁵⁶, Maurice Cusson⁵⁷ et Benoît Dupont⁵⁸, tous trois criminologues et professeurs à l'Université de Montréal, l'auteur avance qu'il n'existe pas «une sécurité privée, mais bien *des* sécurités privées, multiples et diverses, qui ont évolué distinctivement et parallèlement au cours du temps et ne sont pas identiques selon les lieux et les contextes légaux et politiques» (l'italique provient du texte)⁵⁹. Dans le cadre de notre travail, nous retiendrons la définition de la sécurité privée qui a été élaborée par le Ministère de la Sécurité publique du Québec dans le Livre Blanc devant mener à la création de la nouvelle loi 88, la loi sur la sécurité privée : «La sécurité privée correspond à l'ensemble des

⁵⁵ Massimiliano Mulone. *Privatisation et commercialisation de la sécurité : nouvelles perspectives sur les relations entre le secteur public et privé*. (Montréal : Thèse présentée à la faculté des études supérieures de l'université de Montréal, 2009), 19.

⁵⁶ Jean-Paul Brodeur. *Les visages de la police: Pratiques et perceptions*. (Montréal, Presses Universitaires de Montréal, 2003)

⁵⁷ Maurice Cusson, «La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir». *Criminologie*, 31, no 2 (1998): 31-46.

⁵⁸ Benoît Dupont, «Power struggles in the field of security: implication for democratic transformation», dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood. (New-York, Cambridge University Press, 2006), 86-110.

⁵⁹ Massimiliano Mulone, *Op. Cit.*, 12-13.

activités, des services, des mesures et des dispositifs, destinés à la protection des biens, des renseignements et des personnes et qui sont offerts et assurés dans le cadre d'un marché privé.»⁶⁰

Contrairement aux idées reçues, le développement de la sphère privée dans le domaine de la sécurité n'est pas l'apanage de la fin du XXe siècle. Le développement d'«entreprises» de sécurité privée débute sur le territoire européen au XVIe siècle avec l'apparition des détectives privés.⁶¹ Toutefois, c'est au XVIIe siècle qu'elle atteint son paroxysme dans les grandes capitales européennes, particulièrement à Londres, où les services de police sont débordés. Les Johnston dresse un sombre portrait d'une époque où les entreprises privées appliquaient la justice criminelle et où l'application de la loi, l'activité policière et les sentences étaient assujetties à la négociation et au marchandage. Déjà à l'époque, une première forme de partenariat public-privé caractérisait le domaine de la sécurité puisqu'il revenait à la personne lésée, dans la grande majorité des cas, de faire la preuve de ses accusations, de retrouver le coupable et de le livrer à la justice. Une majorité de particuliers faisait affaire avec des entreprises ou des détectives pour retrouver et faire arrêter le criminel.⁶²

À partir du début des années 1960, le nombre d'agents de sécurité privée augmente beaucoup plus rapidement que le nombre d'agents de la paix engagés par l'État. Selon David H. Bailey et Clifford D. Shearing, deux criminologues reconnus pour leurs études sur les entreprises de sécurité privées, en 1992, deux personnes sur trois

⁶⁰ Ministère de la sécurité publique. *Livre Blanc : La Sécurité Privée, Partenaire de la Sécurité Intérieure*. [Document pdf]. Québec : Gouvernement du Québec. (2003, 15 décembre)

⁶¹ Frédéric Ocqueteau. *Polices entre État et marché*. (Paris : Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 2004), 141.

⁶² Les Johnston. *Op. Cit* 7-8.

oeuvrant dans le domaine de la sécurité au Canada provenaient du secteur privé.⁶³ Au Québec, cette proportion aurait atteint 1 policier pour 3 agents de sécurité en 2009.⁶⁴

2.2 Le Nouveau Management Public et la sécurité

Dans notre premier chapitre, nous avons identifié les grandes influences théoriques et économiques derrière le développement d'un champ de la sécurité multipolaire et décentralisé. Dans le cadre de ce chapitre, nous voulons décrire les nouvelles tendances et les nouvelles pratiques rendues possibles par ces changements - parmi lesquels on retrouve la commercialisation des services. Nous aborderons les notions de privatisation de la sécurité publique, d'hybridation du *policing* et le statut du bien de sécurité. L'étude de ces trois concepts nous permettra de comprendre dans quel environnement évoluent les corps de police modernes et quelles sont les pratiques commerciales modernes qui découlent de ces nouveaux liens.

2.2.1 La privatisation

Nous avons déjà touché aux notions de privatisation de la sphère publique lors de notre étude de l'avènement du Nouveau Management Public et de son impact sur la gouvernance de la sécurité. Toutefois, il nous apparaît important de voir son impact dans le champ de la sécurité. Dans son ouvrage, *The Rebirth of Private Policing*, Les Johnston utilise la typologie proposée par Harris et Saunders en 1990. Ils divisent la privatisation en quatre dimensions : la «denationalization» ou la

⁶³ David H. Bayley et Clifford D. Shearing, «The Future of Policing». *Law & Society Review*, 30, no 3 (1996): 587.

⁶⁴ Benoît Dupont et Émilie Perez, *Les polices au Québec. 2e Édition*. (Paris, Presse Universitaire de France, 2011), 82.

«demunicipalization»⁶⁵, la marchandisation (commodification), la libéralisation (liberalization) et la marchéisation (marketization).⁶⁶ Dans la première, en l'absence de prise en charge par un palier de gouvernement (fédéral, provincial ou municipal) d'un aspect de la sécurité publique, sa prise en charge est privatisée. Comme l'explique Lucia Zedner, de l'Université de Oxford, la privatisation du champ de la sécurité se fait aussi grâce à l'absence des corps de police pour certains domaines nouvellement à sécuriser; «These can better be seen as emergent spheres of security demand, the appetite for which is met by specialist non-state suppliers trading in settings over which the state has never had nor claimed an effective monopoly.»⁶⁷ Dans la seconde, des biens de sécurité typiquement produits et distribués par l'État sont vendus aux autres acteurs du champ. La marchandisation a un impact majeur sur le citoyen qui doit assumer de nouveaux frais pour des services qu'il a toujours obtenus gratuitement. Dans la troisième, l'État conserve la responsabilité de produire et de financer les services, mais il implique le secteur privé dans la distribution du bien, par exemple former et fournir des agents de sécurité. Cette forme de privatisation permet la sous-traitance au privé ou un droit de retrait pour les citoyens désirant faire affaire avec le privé. Ainsi, le consommateur continue de payer pour le service à travers le prisme de l'État. Finalement, la marchéisation implique un retrait de l'État au profit du secteur privé. L'État permet au citoyen de se procurer un bien public au sein d'un marché compétitif en s'adressant directement à un acteur privé.

Dans le cadre de cette étude sur la commercialisation des services de police nous nous concentrerons principalement sur la marchandisation et la marchéisation du champ de la sécurité. La «denationalization» (ou «demunicipalization») a une importance secondaire, ne touchant qu'indirectement notre question de recherche. La

⁶⁵ En l'absence d'une traduction qui nous semble fidèle au propos de l'auteur, nous avons choisi de ne pas traduire ces deux termes.

⁶⁶ Les Johnston. *Op. Cit.*, 50.

⁶⁷ Lucia Zedner, «Liquid security: Managing the market for crime control». *Criminology & Criminal Justice*, 6, no 3 (2006) : 269.

libéralisation, quant à elle, est un phénomène qui touche la sécurité. En effet, quand on pense à la marchandisation des biens de police, on ne peut écarter la place grandissante qu'a pris le secteur privé dans le développement de la sécurité. De plus en plus d'institutions publiques délèguent des services aux entreprises de sécurité privée pour réduire les coûts liés à la mise sur pied et au développement d'un environnement sécuritaire. Ainsi, on assiste à une croissance du nombre d'agents privés qui font des tâches traditionnellement rattachées au service public de sécurité. Pour Les Johnston, la commercialisation de la sécurité est une des conséquences de la libéralisation du domaine: «Futhermore, as well as generating income, it would be able to market itself as a body with impeccable standards of recrutement, training, efficiency, and public accountability : the very features, conspicuous by their absence in the private sector.»⁶⁸ La commercialisation des services des police est une des causes de la privatisation du domaine de la sécurité, mais elle est aussi une conséquence d'autres formes de privatisation ayant commencé bien avant. Cette privatisation, qui est au cœur de la nouvelle gouvernance nodale, a des conséquences majeures sur les acteurs du champ de la sécurité. Pour comprendre les interactions commerciales entre acteurs, il nous apparaît important de nous intéresser aux impacts de la marchandisation sur la nature des acteurs. Comment comprendre la commercialisation des services dans une perspective où les acteurs s'en tiennent à leur rôle traditionnel? Étudions une des conséquences de la privatisation : l'hybridation des acteurs.

2.2.2 L'hybridation du policing

L'hybridation du policing est un phénomène bien documenté. De plus en plus d'acteurs ne répondent plus aux étiquettes public ou privé. Les tâches qu'ils

⁶⁸ Les Johnston. *Op. Cit.*,67.

accomplissent et les lois les régissant en font des acteurs mixtes. Cette hybridation ne touche pas seulement les acteurs. En fait, elle touche principalement les espaces à sécuriser. Nous commencerons donc par nous intéresser à l'hybridation des lieux avant de nous intéresser à l'hybridation des acteurs.

L'hybridation du policing touche le statut des espaces à sécuriser. Comme l'expliquent Shearing et Wood dans « Nodal Governance, Democracy and the New 'Denizens' », la distinction entre privé et public est une caractéristique essentielle de l'État westphalien. Leur hybridation allait donc motiver la recherche et le développement d'une conception nodale de la sécurité qui permette de saisir les changements qui se sont opérés dans notre gestion de la sécurité. Tout d'abord, des lieux privés ont acquis un caractère communal sans être pour autant publics. C'est l'émergence de ce que Shearing et Stenning ont identifié dans leur article « From the Panopticon to Disney World : The Development of Discipline. ». Dans cet article, les deux auteurs s'interrogent sur la façon dont la sécurité est assurée dans un parc d'attraction comme Disney World qui est de propriété privée, mais à laquelle une portion du public a accès : « Yet the Disney order is no accidental by-product. Rather, it is a designed-in feature that provides — to the eye that is looking for it, but not to the casual visitor — an exemplar of modern private corporate policing. Along with the rest of the scenery of which it forms a discreet part, it too is recognizable as a design for the future. »⁶⁹ En effet, ils sont parmi les premiers à s'intéresser aux propriétés privées de masse qui : « refer to private property that as developed features that make it appear very much like a 'Public Space' . »⁷⁰ Les centres d'achats et les grands parcs de divertissement en sont un bon exemple. Ces espaces sont différents des espaces traditionnellement publics, car leur accès est limité. Seuls

⁶⁹ Clifford D. Shearing and Phillip C. Stenning, « From the Panopticon to Disney World: the Development of Discipline », dans *Perspectives in Criminal Law Essays in Honour of John LL.J. Edwards*, sous la dir. de Anthony N. Doob. (Ontario : Canada Law Book Aurora, 1985), 339.

⁷⁰ Clifford D. Shearing et Jennifer Wood, *Op. Cit.*, 410.

certains citoyens y sont invités en échange d'un défraiement. À tout moment le propriétaire ou son représentant peut exclure une personne de sa propriété selon des critères qu'il lui appartient de déterminer.

En accord avec la gouvernance nodale, dans ces nouveaux espaces communautaires modernes, la gouvernance de la sécurité est largement confiée à des acteurs privés. La gouvernance de l'espace communal, contrairement à l'espace public, est fortement influencée et contrôlée par l'entreprise privée. Les règlements mis de l'avant sont ceux édictés par des acteurs privés et les règlements et leur mise en application sont déterminés par les propriétaires de l'espace à sécuriser. Comme l'illustre l'exemple de Disney World, les méthodes utilisées laissent peu de place à l'usage de la force et misent sur la collaboration et des méthodes innovatrices de contrôle social : «Its [Disney World] order is instrumental and determined by the interests of Disney Productions rather than moral and absolute. As anyone who has visited Disney World knows, it is extraordinarily effective.»⁷¹ Dans ce contexte, les policiers ont peu de poids dans la façon dont s'articule la sécurité sur le site. Bien qu'il s'agisse de la surveillance du grand public, ce sont les acteurs privés qui guident la mise en place de la sécurité.

Finalement, si ces espaces communautaires apparaissent généralement dans un contexte de propriété de masse privée, il est de plus en plus fréquent de voir des espaces publics être redéfinis selon des paramètres semblables à ceux qui existent au privé. Par exemple, la transformation de rues résidentielles en communautés fermées ou la création de «business improvement districts» (BID). Philip J. Cook, professeur à l'université Duke et John MacDonald professeur à l'université de Pennsylvanie se sont intéressés aux BIDs. Il les définissent comme : «a nonprofit organization created by neighborhood property owners to provide local public goods, including public

⁷¹ Clifford D. Shearing and Phillip C. Stenning, *Op. Cit.*, 339.

safety. The organization has the power to tax all the owners in the district, including those that did not sign the original petition.»⁷² Un peu comme dans le cas des «mass private property», l'entreprise privée est consultée autant dans la mise sur pied de politiques de gouvernance de la sécurité sur le territoire concerné que dans leur mise en application. Comme le suggère la gouvernance nodale, la sécurité privée n'est pas uniquement impliquée dans le *rowing* mais aussi dans le *steering*. Elle agit à titre de producteur de sécurité, mais aussi à titre de gestionnaire des politiques de sécurité. Les BIDs donnent davantage de pouvoir aux acteurs privés sur un territoire qui était considéré jusqu'à récemment comme public et donc comme une responsabilité exclusive de la police. Le BID, contrairement à la propriété de masse qui est déjà privée, sort la sécurité privée de son rôle traditionnel, le gardiennage des espaces privés, et élargit son champ d'action à l'espace public. Nous verrons maintenant l'impact qu'a eu l'hybridation du policing sur les acteurs du champ de la sécurité.

L'hybridation des acteurs prend deux formes. Premièrement, de nouveaux acteurs ne relevant pas des services policiers traditionnels ou de l'entreprise privée s'affirment sur le marché de la sécurité. Selon Les Johnston, qui a été un des premiers à s'intéresser à ceux-ci, les acteurs mixtes sont « a mixture of police forces, regulatory bodies, governmental and quasi-governmental agencies, involved in policing and law-enforcement duties of one sort or another. Such bodies may operate in the public sphere, in the private sphere, or across both.»⁷³ Dans une perspective nodale, ces nouveaux acteurs et leur apport peuvent être étudiés dans le champ de la sécurité. Deuxièmement, l'hybridation des acteurs touche aussi les acteurs traditionnels et leur rapprochement avec le secteur privé. Ce métissage se présente sous le terme de *grey policing* chez plusieurs auteurs dont le criminologue français Frédéric Ocqueteau qui

⁷² Philip J. Cook et John MacDonald, « Public Safety through Private Action : An economic assessment of BIDs, locks, and citizen cooperation ». *The Economic Journal*, 121, no 552 (2011) : 4.

⁷³ Les Johnston, *Op. Cit.*, 115.

fait référence à «l'hybridation du *policing*».⁷⁴ Selon lui, il y a un brouillage des frontières qui séparaient les deux secteurs, ce qui permet leur rapprochement. Ces contacts se font de manière formelle et informelle. On retrouve des exemples de communautés urbaines, comme New York, où on a mis sur pied des comités interdisciplinaires pour établir de meilleures lignes de communication entre les secteurs privé et public. On espère que cette mesure augmentera les échanges d'informations entre les services.

La majorité des échanges entre policiers et agents de sécurité privée se fait de façon informelle. Au Canada, de nombreux policiers à la retraite se joignent à des entreprises de sécurité privées créant des liens privilégiés entre les policiers et le secteur privé, ce que Rigakos appelle des «Old Boys Network»⁷⁵ où les anciens collègues s'échangent de l'information sur des suspects ou se recommandent de nouvelles recrues. Toutefois, le phénomène de l'hybridation du *policing* n'est pas uniquement attribuable aux entreprises privées et aux liens qu'elles entretiennent avec les services de police. En effet, deux tendances chez les services de police accentuent cet effet aux yeux des citoyens: la commercialisation des services et la sous-traitance au privé. Premièrement, la commercialisation des services offerts par la police est une pratique de plus en plus fréquente et prend principalement deux formes (selon Bayley et Shearing). Tout d'abord, certains biens de sécurité qui étaient offerts gratuitement à des acteurs du milieu privé, des institutions publiques ou des regroupements de citoyens, par les forces de police, sont maintenant payants. Ensuite, on permet aux policiers d'agir à titre de gardiens de sécurité privés soit au sein d'un programme développé par le service de police lui-même ou directement pour une entreprise privée.⁷⁶ Deuxièmement, les municipalités font de plus en plus appel à des entreprises de sécurité privées pour appuyer le travail des policiers qui n'assurent pas une

⁷⁴ Frédéric Ocqueteau, *Op. Cit.*, 33-35.

⁷⁵ George S. Rigakos, *Op. Cit.*, 39.

⁷⁶ David H. Bayley et Clifford D. Shearing *Op. Cit.*, 589-90.

présence suffisante selon les citoyens. Ainsi, en 1990⁷⁷, et seulement dans l'île de Montréal, on comptait treize municipalités qui faisaient appel aux services d'entreprises de gardiennage privées pour patrouiller leur territoire.⁷⁸ Ce phénomène crée de nouveaux acteurs mixtes dont les pratiques et le champ d'action ne se limitent pas au secteur public ou au secteur privé. L'exercice de leur fonction les amène à travailler sur les deux tableaux.⁷⁹ L'hybridation des pratiques, des acteurs et des lieux à sécuriser offre de nouvelles possibilités d'interactions aux acteurs au sein du champ de la sécurité. Les différents nœuds peuvent développer de nouvelles ententes commerciales avec de nouveaux partenaires et étendre leur réseau d'influence. Ces nouvelles interactions rendent le champ plus dense et plus interconnecté et favorisent une forte collaboration entre acteurs privés et public dans la gouvernance de la sécurité.

Faire la différence entre le travail des policiers et celui des agents de sécurité est de plus en plus difficile. Dans son étude, Rigakos tente de déterminer si la réalité correspond bien à l'approche classique voulant que la sécurité privée ait un rôle préventif tandis que la police publique aurait un rôle coercitif.⁸⁰ Il compare le travail effectué par des policiers et des agents de sécurité privée œuvrant dans des quartiers difficiles de la région de Toronto. Selon ses résultats, les agents de sécurité travailleraient davantage sur le terrain que les policiers et seraient plus souvent exposés à de graves dangers. Le chercheur observe qu'ils font bien souvent le même travail et conclut que les deux services sont interchangeables.⁸¹ Toutefois, la firme étudiée, Intelligard, relève plus de l'exception que de la règle. Loin de nous l'idée de généraliser les conclusions de l'étude de Rigakos même si la situation de Intelligard

⁷⁷ Bien que ces statistiques précèdent les fusions municipales, nous les trouvons intéressantes pour illustrer un phénomène qui a toujours cours.

⁷⁸ George S. Rigakos, *Op. Cit.*, 42.

⁷⁹ Les Johnston, *Op. Cit.*, 114.

⁸⁰ George S. Rigakos, *Op. Cit.*, 45.

⁸¹ *Ibid*, 58-60.

montre un des exemples les plus frappants de l'hybridation du policing au Canada et des excès qui peuvent en découler. Une situation récente à Montréal illustre aussi la complexité du phénomène et sa nature mixte. L'Université du Québec à Montréal (UQAM), qui est une institution publique, a des agents de sécurité privés qui œuvrent dans le cadre du Service de prévention et de sécurité de l'établissement. Lors de la grève étudiante de 2015, la direction de l'établissement a obtenu une injonction interdisant aux grévistes de pratiquer la levée de cours (interrompre l'enseignement et encourager ou forcer les étudiants à quitter la classe). Or le 8 avril, face à des grévistes qui transgressaient l'injonction et levaient des cours, les agents de sécurité ont fait appel à la police qui est intervenue sur le campus, prenant en charge la direction des opérations. Mais dans les faits, policiers et agents de sécurité ont ensemble procédé à l'arrestation de vingt-deux grévistes⁸². Cet exemple montre bien qu'il existe des dynamiques complexes et mixtes entre la sécurité publique et privée particulièrement dans des lieux mixtes.

2.2.3 La sécurité : un bien public ?

Au fil des transformations de la gouvernance de la sécurité et des pratiques policières, notre vision de ce champ s'est transformée si bien que le statut de la sécurité dans nos sociétés s'est modifié. Dans une perspective classique de la gouvernance de la sécurité, le monopole étatique suppose que tous sont inclus dans le même cadre de protection et que l'absence de concurrence entre les fournisseurs fait de la sécurité un *bien public*. C'est à dire un bien inclusif, indivisible et non concurrentiel qui peut être consommé par tous sans crainte d'en tarir la source.⁸³ Peut-on vraiment affirmer que

⁸² Pierre Saint-Arnaud, « Intervention à l'UQAM: 22 arrestations. » *La Presse* (Montréal), 8 avril, 2015. Et Philippe Orfali, « Dérapage majeur à l'UQAM. » *Le Devoir*, 9 avril, 2015.

⁸³ Adam Crawford, « Democracy, society and the governance of society », dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood. (Cambridge and New

c'est le cas dans un contexte d'hybridation des pratiques policières? Si certains critiques comme Adam Crawford, directeur du Centre d'Étude en Justice Criminelle et professeur à l'Université de Leeds font valoir, pour refuser le statut de *bien public* à la sécurité, que la police a des ressources humaines et financières limitées et qu'elle ne peut répondre à une demande illimitée, il nous semble que dans un cadre de gouvernance nodale la façon même dont nous consommons suffit à écarter cette hypothèse. Comme nous le font remarquer Benjamin Goold, Ian Loader et Angelica Thumala : « In contrast to earlier, collective or social forms of consumption, modern consumerism is characterized by 'its unrestrained or unrestricted individualism' and attaches an extraordinary value to 'the right of individuals to decide for themselves which goods and services they consume' »⁸⁴. La consommation est une forme d'affirmation et de prise de position qui pousse à l'individualisme et la segmentation de l'univers social. Donc, pour penser la commercialisation des services de police, il faut trouver un nouveau statut à la sécurité qui permette une certaine concurrence entre différents acteurs.

La criminologue Elke Krahmnn propose quatre types de biens pour définir la sécurité. Tout d'abord, elle identifie le *bien public*, que nous avons déjà défini, et son contraire le *bien privé*, qui est exclusif, concurrentiel et épuisable.⁸⁵ Par exemple, un individu qui fait affaire avec une entreprise privée pour se doter d'un système de sécurité. Puisque la sécurité dans nos sociétés modernes ne correspond ni parfaitement à la définition de *bien public* ni à celle de *bien privé*, Elke Khramann propose deux autres types de biens : le *bien quasi-public*, ou «Club good» et le *bien*

York: Cambridge University Press, 2006), 122. Et Elke Krahmnn, «Security: Collective Good or Commodity? ». *European Journal of International Relations*, 14, no 379(2008).

⁸⁴ Benjamin Goold, Ian Loader and Angelica Thumala, «Consuming security?: Tools for a sociology of security consumption ». *Theoretical Criminology*, 14, no 3(2010) : 4.

⁸⁵ Elke Krahmnn, *Op. Cit.*, 383.

commun, ou «common pool good». Le *bien quasi-public* est exclusif et intarissable. Comme l'indique son nom en anglais il s'agit d'un bien dont on restreint l'accès à un groupe pour en assurer la pérennité et l'exclusivité. Quant au *bien commun*, il est inclusif, mais rival et limité. Il est gratuit et son accès est universel, mais il se raréfie à mesure qu'on le consomme. Si bien qu'il ne peut y en avoir pour tous.

Dans une perspective de gouvernance nodale, nous concevons la sécurité comme un bien mixte qui peut prendre différentes formes dépendant de sa définition: «If security is defined as the absence of threat, it appears to meet the criteria of a collective good. If security is defined in terms of deterrence, it seems to be a club good. Finally, if security is understood as the survival of a threat, it appears to be a private good.»⁸⁶ Ce mélange des genres ne se limite pas au type de prestations de sécurité reçu, mais aussi aux acteurs. Si dans une perspective classique, les acteurs privés dispensaient la sécurité comme un bien privé et les institutions publiques comme un bien collectif ou un bien public dépendant des capacités qu'on leur reconnaît, l'hybridation a changé la donne. La commercialisation des services est un bel exemple de bien privé maintenant offert par les services publics. En juillet 2014, la Sûreté du Québec (SQ) annonçait qu'elle demanderait dorénavant aux organismes de bienfaisance de payer pour les services reçus lors de grandes marches ou de grands rassemblements sportifs et culturels. L'encadrement de la circulation et de la foule par la SQ serait dorénavant considéré comme un service d'appoint commercialisable. Le porte-parole de la SQ expliquait ainsi la décision de l'organisme qu'il représente : «Si je décide de prendre 50 millions \$ et de le mettre quelque part pour faire de l'encadrement d'activité, eh bien ce 50 millions \$ là n'est pas disponible pour faire de la prévention du crime ou de la répression des comportements délinquants sur le réseau routier.»⁸⁷ Dans le champ de la sécurité québécoise, il s'agit d'un

⁸⁶ *Ibid.*, 386.

⁸⁷ Samuel Auger. «Service de sécurité payant: la charité ne serait pas épargnée». *La Presse*, 22 juillet, 2014.

bouleversement important. Pour d'autres nœuds du champ, la SQ devient producteur de biens de sécurité privée alors qu'elle agissait à titre de prestataire de service universel par le passé.

Ces changements inquiètent plusieurs auteurs pour qui la sécurité doit être un *bien public* ou du moins s'approcher de cet idéal. Pour Marks et Goldsmith, le caractère démocratique de la sécurité passe par son statut de *bien public*.⁸⁸ La consommation de la sécurité comme un bien privé réduit l'attachement des individus à la provision collective et donc leur désir de la maintenir ou même de la développer.⁸⁹ Ainsi, la sécurité dans le cadre de sa provision publique et collective passe d'un statut de *bien public* à un statut de *bien commun*. Pour d'autres, le changement de statut de la sécurité n'a rien d'inquiétant. Pour Adam White, la présence de l'État dans le champ suffira à assurer la qualité des biens offerts par l'entreprise privée :

In economic terms, this relationship varies contract by contract. This is because while public sector contracts usually direct private security operations towards some conception of the public good, private sector contracts often point them in a very different direction. According to this economic logic, then, the relationship between private security providers and the public good is determined externally by the preferences of their clients, and these preferences should once again be mapped out node by node. In political terms, however, these providers are simultaneously engaged in an ongoing effort to reconcile their operations with the state-centric political norms which permeate the domestic security sector, and it is important to note that these norms are intimately associated with the idea of security as a public good.⁹⁰

⁸⁸ Monique Marks and Andrew Goldsmith, «The state, the people and democratic policing: the case of South Africa», in *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood. (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2006), 139-164.

⁸⁹ Ian Loader, «Plural Policing and Democratic Governance». *Social and Legal Studies*, vol. 9, no. 3 (2000) p.323-345. Et Benjamin Goold, Ian Loader et Angelica Thumala, «Consuming security?: Tools for a sociology of security consumption ». *Theoretical Criminology*, vol. 14, no. 3 (2010) , p. 3-30

⁹⁰ Adam White, «The new political economy of private security». *Theoretical Criminology*, 16, no 85 (2012): 97.

Finalement, dans une perspective de gouvernance nodale et d'hybridation du *policing*, la sécurité doit être perçue comme un bien mixte. Nous reviendrons un peu plus tard dans ce chapitre sur la commercialisation des services de police, mais avant tout intéressons-nous aux différents types de relations commerciales qu'entretiennent les acteurs du champ de la sécurité. Cette étude nous éclairera sur les différentes formes de marchandisation des biens de sécurité et permettra de mieux identifier leurs impacts potentiels sur l'institution policière.

2.3 Les échanges commerciaux et les corps policiers

L'étude de la typologie des relations commerciales entre corps policiers et entreprises privées proposée par le politologue australien Peter Grabosky est éclairante. Selon l'auteur, tout échange entre privé et public peut prendre trois formes : les cadeaux, la coercition et la vente. Premièrement, les corps de police peuvent recevoir des «cadeaux» des entreprises privées. Dans une étude sur la privatisation des services de police que cite Grabovsky, Keith Bryett note quatre types de cadeaux qui sont généralement offerts aux institutions policières : des ressources financières et matérielles, de l'espace (des locaux offerts gratuitement), du temps (heures de bénévolat) offert par la population ou certaines entreprises et, finalement un amalgame ou toute autre forme de travail coopératif comme les dons aux fondations caritatives de Services de police par des entreprises. Cette dernière relève de la même problématique que les dons en argent. Les dons aux fondations caritatives projettent l'image d'une proximité entre le donneur et le service de police en cause. En échange de l'argent donné, l'entreprise obtient une publicité non négligeable et voit son image de marque rehaussée. Ensuite, l'embauche de bénévoles ou de personnel d'appoint est de plus en plus fréquente. La création d'équipes de surveillance de quartier bénévoles ou de développement de personnel auxiliaire aux forces de l'ordre représente un

échange commercial. En effet, les bénévoles participant à ce type d'exercice échangent leur temps contre des considérations futures et un premier contact avec les corps de police. Finalement, le don de matériel est un phénomène bien documenté, particulièrement présent au sein des municipalités américaines bénéficiant d'un budget réduit. L'un des exemples les plus probants de ce type d'échange est développé et géré par la compagnie Governmental Acquisitions aux Etats-Unis.⁹¹ Cette compagnie offre aux municipalités la location de voitures de police pour une période de deux ans au coût de un dollar, en échange d'espace promotionnel sur les voitures en question. Pour certaines municipalités avec une flotte de voitures de police vieillissante et des revenus limités, la publicité sur les voitures apparaît comme un moindre mal pour parvenir à leurs fins. Un autre exemple relevé par Grabosky dans son article «Private Sponsorship of Public Policing» illustre les appréhensions de certains chercheurs face à cette nouvelle pratique. En Australie, une chaîne de télévision de la région de Melbourne a offert d'équiper toute la flotte d'hélicoptères de la police de Victoria de nouvelles caméras de surveillance aérienne, en échange de quoi elle a obtenu l'exclusivité sur les images filmées.⁹² Bien que ce financement privé ait été considéré par l'institution policière comme un don, peut-on vraiment parler de cadeau ou s'agit-il plutôt de forme de paiement atypique ? Selon le chercheur, si rien n'est fait, le financement privé des corps de police sous forme de cadeaux, de dons ou de commandites ira en s'accroissant dans la prochaine décennie.⁹³

Deuxièmement, les échanges entre institutions publiques et entreprises privées peuvent être coercitifs. Dans leur article «Ambiguous exchanges and the police»,

⁹¹ Benjamin Fleury-Steiner, Benjamin et Kristian Wiles, «Research note : The use of commercial advertisements on public police cars in the United States, post 9/11». *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 13, no 4 (2003): 447.

⁹² Peter Grabosky, «Private sponsorship of public policing». *Police practice and Research*, 8, no 1 (2007): 9.

⁹³ *Ibid*, 8.

Peter Grabosky et Julie Ayling suggèrent que tout échange commercial entre un corps de police et une entreprise privée est empreint d'une forme de coercition qu'elle soit explicite ou implicite.⁹⁴ Dans la typologie de Grabosky des relations commerciales, l'échange coercitif fait référence aux situations où la location d'effectifs policiers est rendue obligatoire par les règlements municipaux pour la tenue d'événements ou de rassemblements. Selon lui, le rôle de vendeur de services et de gestionnaire de la sécurité que détient un corps de police sur son territoire le met dans une position ambiguë. Dans cette situation, en tant que gestionnaire de la sécurité, il évalue les besoins en sécurité d'un événement et établit un cadre d'actions précis que devra suivre l'organisation pour que la tenue de l'événement soit autorisée. En même temps, il se présente comme la seule solution commerciale possible pour répondre à certains critères qu'il a participé à mettre sur pied. Cette situation lui permet de stimuler la demande pour ses produits grâce à son importance dans le champ de la sécurité, ce qui en fait un acteur incontournable. Bien évidemment, il est faux d'affirmer que la police impose elle-même la commercialisation de ses services. Ce mandat est assumé par l'autorité municipale responsable du corps de police. Montréal n'échappe pas à cette réalité. Toutefois, dans un article écrit pour le compte de *Ici-Radio-Canada*, Josée Thibeault montre bien l'influence qu'a le service de police sur la Ville de Montréal quand vient le temps de discuter des paramètres de la commercialisation de biens de sécurité au SPVM : « La Ville de Montréal a indiqué qu'on attendrait les propositions du SPVM pour préciser dans quelle proportion on pourrait envisager une hausse des revenus grâce à la commercialisation des services de police. »⁹⁵ Bref, le SPVM est consulté concernant la mise en place des politiques de commercialisation et les arguments qu'il présente ont un rôle déterminant en raison du rôle que la police a à jouer dans ce changement de statut. Nous reviendrons plus tard beaucoup plus longuement sur cette nouvelle philosophie d'utilisateur

⁹⁴ Julie Ayling et Peter Grabosky, «Ambiguous exchanges and the police». *International Journal of the Sociology of Law*, 35 (2007): 18–28

⁹⁵ Josée Thibeault, «Montréal veut plus de revenus du privé pour le SPVM». *Ici-Radio-Canada*, 17 juillet, 2014.

payeur de plus en plus présente dans les services de police, mais avant il nous reste un type d'échange à décrire.

Troisièmement, les services de police peuvent vendre leurs services aux entreprises privées ou à d'autres institutions publiques. Contrairement à l'échange coercitif, il s'agit alors de vente faite dans le cadre d'un marché compétitif. Le client fait affaire avec le service de police non pas par obligation, ou parce qu'il s'agit d'un service qui lui est exclusif, mais parce qu'il offre le meilleur service disponible sur le marché. Finalement, ces trois types de relations commerciales – le cadeau, l'échange coercitif et la vente – sont à la base des trois types de commercialisation, trois types de relations commerciales qui auront un impact majeur sur les interactions au sein du champ et la capacité des différentes organisations y gravitant de réellement influencer la mise en place des politiques de sécurité.

2.4 Un phénomène planétaire : La commercialisation

Beaucoup d'études ont traité de la question de la privatisation des services de sécurité, mais peu se sont intéressées aux pratiques commerciales policières. Les recherches s'en tiennent habituellement à l'étude du développement de l'industrie de la sécurité privée et à ses interactions avec les forces de l'ordre publiques. Pourtant, l'augmentation de l'offre de services de sécurité privée est doublée d'un phénomène de mise en marché des fonctions policières. Ce phénomène prend une place grandissante dans la privatisation des ressources de sécurité. Pour mieux comprendre cette nouvelle réalité, nous commencerons par nous intéresser aux conditions d'émergence de la commercialisation, et ensuite aux différentes pratiques de commercialisation.

2.4.1 Définition

Qu'entendons nous par «commercialisation» des services policiers, ou encore capitalisation des ressources policières? Peu d'auteurs se sont attardés à la définir, se contentant généralement de décrire ses formes pratiques. Les criminologues canadiens Bayley et Shearing s'intéressèrent les premiers à la question et identifièrent deux types de pratiques policières commerciales. Premièrement, la mise en place du principe d'utilisateur-payeur amène la transformation de certains services policiers gratuits en services payants. Deuxièmement, des policiers agissent à titre de gardiens de sécurité privés soit au sein d'un programme développé par le service de police lui-même ou directement pour le compte d'une entreprise privée : ici, les policiers sont en quelque sorte «loués» pour leurs services.⁹⁶ Selon Mulone, la commercialisation est une réponse des autorités à l'arrivée massive d'acteurs privés fournissant des services de sécurité et au sous financement chronique de la sécurité publique. Il décrit la commercialisation comme une «pratique qui se différencie fortement de la privatisation en ce qu'elle est le fait d'une capitalisation de certaines compétences policières – ou, autrement dit, sur la mise en marché de services “spéciaux” issus du secteur public.»⁹⁷ Il s'agit du «passage de la police de consommateur (la police fait usage de technologies de surveillance et achète des produits de sécurité) à producteur dans le marché de la sécurité».⁹⁸ Nous utiliserons la définition de commercialisation des services retenue par Mulone: «Par “commercialisation” des services, nous entendons toute entente contractuelle qui engage la police à fournir un service (du personnel, de l'équipement, de l'expertise) à un client (public ou privé, compagnie ou particulier) contre rémunération.»⁹⁹ Toutefois, contrairement au chercheur qui a préféré ignorer ce type de pratiques, nous incluons aussi les dons et les cadeaux

⁹⁶ David H. Bayley et Clifford D. Shearing, *Op. Cit.*, 589-90.

⁹⁷ Massimiliano Mulone, *Op. Cit.*, 34.

⁹⁸ *Ibid*, 35.

⁹⁹ *Ibid*, 37.

offerts aux corps policiers par l'entreprise privée parce que nous considérons que toute transaction est une relation empreinte d'intérêt autant pour celui qui offre que pour celui qui reçoit. Dans une perspective de gouvernance nodale, le corps de police profite de la redéfinition des paramètres du champ pour se recentrer sur sa mission. Il s'agit d'un ajustement à la privatisation du champ et à l'hybridation des espaces à sécuriser. Premièrement, la privatisation, plus particulièrement son volet de marchandisation du bien public, encourage les services police à se rapprocher de leur mission première et à imposer des défraiements pour tous les biens exclus par cette redéfinition. Deuxièmement, l'hybridation des espaces sécurisés, comme les centres commerciaux, nécessite une concertation entre corps de police et acteurs privés pour assurer un *policing* efficace. Puisqu'il s'agit d'espaces privés, ils devraient normalement être sécurisés par l'entreprise privée. Toutefois, la complexité des lieux et des foules à encadrer demandera parfois l'expertise policière. Le statut de l'espace à sécuriser permettra au corps de police d'avancer qu'il ne s'agit pas d'un service essentiel. Pour éviter de simplement refuser de rendre le service, la seule solution sera alors la commercialisation de ce bien.

2.4.2 Conditions d'émergence à l'échelle mondiale

L'apparition de pratiques de commercialisation n'est pas une particularité canadienne puisqu'elle était déjà présente dans plusieurs pays ayant des origines anglo-saxonnes – Grande-Bretagne, Etats-Unis, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande - quand elle a fait son apparition sur notre territoire. Si certains situent l'émergence de ce phénomène au milieu du XXe siècle aux Etats-Unis¹⁰⁰, la majorité la localise plutôt

¹⁰⁰ Albert J. Reiss. *Private employment of public police*. (Washington DC: National Institute of Justice, 1988).

en Angleterre pendant la répression des grèves des mineurs à la fin du XIXe siècle.¹⁰¹ La capitalisation des services policiers fait son apparition dans un climat de tensions sociales propre au début du syndicalisme. En pleine grève des mineurs, les policiers anglais reçoivent de l'argent des entreprises minières pour protéger leurs installations et leur capital des grévistes. Les policiers, faisant amplement usage de la force, agissent à titre de gardiens de sécurité et répriment durement les manifestants. Aux Etats-Unis, les conditions d'émergence de cette capitalisation des services policiers allaient être tout autres. Au milieu des années 1950, les corps de police américains font face à un problème : ils n'ont pas les ressources financières pour augmenter le salaire de leurs effectifs et ils ont de plus en plus de difficultés à faire respecter les règlements internes qui interdisent à tout policier d'obtenir un second emploi. De plus en plus de policiers occupent des emplois qu'ils ne déclarent pas et qui les placent en situation incompatible avec leur code de conduite. Pendant les deux décennies suivantes, la pression croissante des syndicats pour améliorer les conditions de leurs travailleurs¹⁰² allait être encouragée par les changements de mœurs dans le milieu de la sécurité, comme le souligne Reiss dans l'analyse la plus pertinente ayant été faite à ce jour de la privatisation des ressources de sécurité publique aux Etats-Unis : «A second major source of increased off-duty employment is attributable to a change in the conception of police responsibility for service to public and private events. Traditionally the public police provided policing for major private and quasi-private events ranging from traffic control for weddings and funerals, to protection, security, and law enforcement at professional sporting and entertainment events»¹⁰³. Ajoutez à ces deux facteurs, une demande croissante pour des ressources de sécurité privée, elle-même encouragée par une hausse de la petite criminalité et des demandes des assureurs, et tout était réuni pour que se produisent des changements majeurs dans notre façon d'appréhender le travail policier.

¹⁰¹ Jeremy Gans. «Privately Paid Public Policing: Law and Practice». *Policing and Society*, vol. 10, no. 2 (2000),

¹⁰² Albert J. Reiss, *Op. Cit.*, 189.

¹⁰³ *Ibid*, *Op. Cit.*, 7.

Au fil du temps, l'encadrement gouvernemental des seconds emplois des officiers de police allait se raffiner aux Etats-Unis pour en arriver au système de location de ressources humaines que nous connaissons aujourd'hui et que plusieurs grandes villes canadiennes ont adopté. On peut identifier trois modèles différents qui furent développés pour permettre aux policiers d'augmenter leurs heures de travail : le modèle traditionnel, le modèle syndical et le modèle corporatif. Tout d'abord, le modèle traditionnel fut le premier à être mis sur pied. Dans ce modèle, l'agent de police cherche et conclut lui-même une entente le liant à une entreprise privée. Il soumet ensuite son entente à son service de police pour la faire approuver par son employeur principal. Le rôle du service de police est de créer un cadre réglementaire qui identifie les emplois qui ne peuvent être occupés par un agent de police et d'émettre des permis aux employeurs et aux officiers respectant les conditions pour participer aux programmes d'emplois secondaires.¹⁰⁴ Dans ce modèle, chaque policier devient une petite compagnie de sécurité qui vend ses services dans le champ de la sécurité. Ils sont de petits nœuds sans grande importance. Ensuite, le modèle syndical implique le syndicat dans la gestion des emplois secondaires. Les employeurs qui désirent employer des policiers doivent négocier les conditions de travail directement avec le syndicat. Celui-ci centralise l'offre de service des policiers et la demande des entreprises privées. Le rôle du service de police demeure le même que dans le modèle traditionnel. Ce modèle facilite la vie des agents et des clients qui gagnent du temps précieux en faisant affaire avec un groupe organisé plutôt qu'en tentant de se rejoindre individuellement.¹⁰⁵ Dans ce modèle, le regroupement de tous les policiers au sein du syndicat en fait un nœud plus imposant avec plus de poids dans le champ organisationnel. Enfin, le modèle corporatif est une version centralisée autour du service de police. Un peu comme pour le modèle syndical, clients et policiers ne sont pas directement mis en contact. C'est au service de juger de chaque demande et d'en assurer la coordination en fonction du nombre d'agents disponibles. Cette méthode de

¹⁰⁴ *Ibid*, 9-10.

¹⁰⁵ *Ibid*, 9-11.

fonctionnement est à la base du développement de la commercialisation des services, car contrairement aux modèles traditionnel et syndical qui prévoyaient principalement encadrer le droit à un second emploi des policiers, le modèle corporatif propose un nouveau mode de gestion où l'employé est amené à travailler pour plusieurs clients différents à travers le prisme du service de police. Le policier reçoit l'argent des heures travaillées pour le compte d'une entreprise privée en même temps que le salaire qu'il reçoit pour son travail fait pour le compte du service. Le service de police perçoit ce qui reste du montant du contrat conclu avec l'entreprise privée une fois les coûts des services commercialisés – le salaire de son employé, les assurances d'usage, l'équipement, etc. - prélevés. Dans ce modèle, le service de police voit son influence au sein du champ augmenter, car il passe de simple consommateur à producteur dans ces échanges commerciaux avec ses partenaires.

Ce type de pratiques a aussi ses effets pervers. L'un des plus grands risques est la sous-traitance de services. Par exemple, en Angleterre les services d'un agent public peuvent être retenus par une entreprise de sécurité privée qui a elle-même été engagée pour faire des patrouilles supplémentaires dans un quartier où les citoyens se plaignaient du nombre trop faible de policiers en uniforme. Cette surveillance supplémentaire qui est en toute apparence publique est financée à travers une nouvelle forme de taxes qui la rend pour ainsi dire privée.¹⁰⁶ Finalement, il est bon de noter que le service de police est impliqué dans les trois modèles, même si son rôle est moindre dans les deux premiers. Bien qu'il s'en tienne à édicter les règles, on ne peut écarter l'influence du service de police lors des prises de décisions sur la gestion du travail policier commercialisé. De plus, un modèle peut être constitué de deux modèles théoriques. Ainsi, un service de police pourrait avoir un modèle corporatif mais permettre aux officiers de trouver eux-mêmes leur employeur privé comme dans le modèle traditionnel.

¹⁰⁶ *Ibid*, 9-11.

La commercialisation des services a vu le jour pour défendre des intérêts privés lors de grandes tensions sociales à la fin du XIXe siècle et s'est standardisée au XXe siècle grâce au développement de systèmes sophistiqués pour encadrer les emplois secondaires des policiers. Dans les années 1990, son développement s'est accentué en raison des coupures budgétaires dans les corps policiers. Selon Benjamin Fleury-Steiner et Kristian Wiles chercheurs à l'université du Delaware, le développement de la capitalisation des ressources policières s'est accéléré encore après les attentats du 11 septembre 2001. Une grande partie des enveloppes budgétaires destinées à la patrouille et aux projets de police communautaire ont alors été transférés à la lutte antiterroriste, créant un manque à gagner chez les corps de police municipaux, les obligeant à recourir encore davantage à la vente de services.¹⁰⁷

2.4.3 Pratiques de commercialisation

Maintenant que nous avons identifié les origines de ces nouvelles initiatives, il nous apparaît important de mieux définir les pratiques qui se sont développées et précisées depuis avant de nous intéresser plus particulièrement au SPVM. Dans cette section, je m'appuierai sur des exemples de pratiques à l'international pour démontrer l'ampleur du phénomène. Toutefois, il ne faut pas conclure qu'elles peuvent toutes être importées et répétées au Québec. Comme le stipule Mulone, même quand il est question de pratiques canadiennes, il faut se méfier car les pratiques de commercialisation sont de juridiction provinciale et municipale, et non fédérale. Ainsi, une pratique peut-être légale à Toronto, mais non au Québec.¹⁰⁸ Quand on s'intéresse aux pratiques de commercialisation, il ne faut jamais perdre de vue les différences de juridiction qui peuvent former une barrière au développement d'une pratique tirée de l'étranger une fois au Québec. Comme d'autres auteurs avant nous -

¹⁰⁷ Benjamin Fleury-Steiner et Kristian Wiles, *Op. Cit.*, 4.

¹⁰⁸ Massimiliano Mulone, *Op. Cit.*, 41.

Reiss Mulone, Gans - nous diviserons les pratiques de commercialisation des services de police en deux grandes catégories que nous subdiviserons par la suite : la vente des services et les mécanismes subventionnaires.

Tout d'abord, la catégorie de la vente des services est celle qui soulève le plus de critiques chez les médias et les observateurs du milieu policier. Selon J. Gans, qui a étudié la question de la vente des services au Royaume-Uni, «the public police perform services that are paid for by private individuals directly, rather than collectively through the taxation system.»¹⁰⁹ La différence entre la vente de services et le *policing* traditionnel se situe donc dans la façon dont on la finance et non pas dans son action. Car, comme le soulignent les chercheurs Ayling et Shearing, les policiers qui sont loués conservent les droits et les responsabilités liés au port de l'uniforme et sont toujours au service de la population avant d'être au service de ceux qui ont loué leurs services. Les policiers, contrairement aux agents de sécurité privée, conservent leurs droits privilégiés dont le droit de faire usage de la force, incluant l'usage d'une force mortelle dans des cas particuliers même si ils oeuvrent au profit d'une entité non étatique.¹¹⁰ Selon le chercheur américain Reiss : «Off-duty police officers are a resource at all times because they have the power and authority to enforce the law. Their symbolic presence becomes a source of protection to others. Each officer is potentially marketable under a variety of circumstances.»¹¹¹ Bref, un policier de plus, qu'il soit payé par le privé ou le public, est une ressource de plus pour assurer la sécurité de la population. C'est d'ailleurs un des arguments généralement utilisés par les administrateurs des corps de police pour justifier le développement de la commercialisation des services au sein de leur institution. Mais quelles sont les limites de telles pratiques ? Car la location d'agents de police qui

¹⁰⁹ Jeremy Gans, *Op. Cit.*, 184.

¹¹⁰ Julie Ayling et Clifford D. Shearing, «Taking care of business: Public police as commercial security vendors». *Criminology and Criminal Justice*, 8, no 1 (2008): 28.

¹¹¹ Albert J. Reiss, *Op. Cit.*, 23.

détiennent des pouvoirs coercitifs a de quoi inquiéter le citoyen. Comment s'assurer que les gens qui les louent n'abuseront pas de leur statut à leurs propres fins ? Généralement, les services de police se dotent d'un code de conduite particulièrement strict pour éviter toute apparence de conflit d'intérêt lors d'une prestation de services.

L'analyse globale des pratiques de commercialisation des Etats-Unis par Reiss nous offre un tableau intéressant des limites généralement imposées à la commercialisation de services de police : «There are three general types of prohibitions on kind of employment. Police officers are prohibited from holding jobs where there is: a potential conflict of interest between their duties as a police officer and duties for their outside employer; a threat to the status or dignity of the police as a professional occupation; an unacceptable risk of temporary or disabling injury that would limit their return to regular duty.»¹¹² Nous reviendrons sur ces limites lors de notre analyse de cas sur les règles qui sont propres au SPVM et dans notre analyse critique du phénomène.

La vente de services se divise en deux types de transactions différentes qui rejoignent la typologie des relations commerciales de Graboski que nous avons abordée plus tôt dans ce chapitre : l'utilisateur-payeur (User paid policing) et l'entente contractuelle ou vente directe (Paid off duty work). La nouvelle réalité budgétaire des institutions publiques soulève plusieurs questions quant à son financement: est-ce que la société doit payer pour des services qui vont profiter uniquement à une poignée de ses membres ? Est-il juste de demander aux organisateurs d'événements qui généreront des coûts en matière de sécurité de les défrayer à la place de la municipalité, surtout si ces événements sont appréciés du public et génèrent des emplois locaux ? La majorité des services de police pensent que c'est le cas et appliquent donc le principe de l'utilisateur-payeur (User Paid Policing). Graboski définit ce type de pratiques

¹¹² *Ibid*, 19.

comme étant la location forcée de policiers ou d'équipement policier par les promoteurs d'événements publics pour maintenir l'ordre public sur le site de leurs activités¹¹³. Cette nouvelle pratique a pris une place de plus en plus importante dans le secteur des services publics depuis l'avènement du néo-libéralisme. Dans une conception nodale de la gouvernance de la sécurité, il ne nous apparaît pas surprenant de voir la police demander rétribution monétaire lors de tels événements. Par exemple, dans le cadre de la fin de semaine du Grand Prix de Formule 1 de Montréal, les commerçants de la rue Crescent organisent une foire pour attirer les clients et souligner l'évènement. Si la rue Crescent est un lieu public dans le cadre des interventions quotidiennes du SPVM, pendant cette fin de semaine, elle est le théâtre d'une festivité privée et se transforme en un lieu mixte. Dans ce cadre, appartient-il au SPVM d'assurer la surveillance d'un événement non spontané comme celui-ci? Dans une conception nodale de la sécurité, il nous apparaît naturel qu'il travaille de concert avec les acteurs privés (commerçants locaux, entreprises de sécurité) et les acteurs publics (groupes de citoyens locaux, organismes faisant la promotion du tourisme) et qu'il fournisse une expertise sur les besoins de sécurité. En fait, la centralité du SPVM dans le champ de la sécurité montréalaise lui donne un rôle majeur dans la mise en place des politiques de sécurité, tout en lui permettant d'agir à titre de fournisseur de sécurité privée. Dans ce cadre, il n'est pas étonnant qu'il oblige parfois qu'on l'embauche à titre de fournisseur privé puisqu'il est le seul à pouvoir vendre ce type de services. Toutefois, contrairement à d'autres services publics, il est primordial que certains services d'urgence offerts par la police demeurent gratuits. Alors comment faire pour arrimer cette nouvelle pratique d'utilisateur-payeur tout en conservant le caractère universel de notre couverture policière ? Selon Mulone, «[l]es interventions policières fonctionnant pour l'essentiel dans une logique de réaction, la police facture de préférence les services de nature préventive.»¹¹⁴ Ainsi, les services d'urgence demeurent gratuits, mais toute intervention policière qui peut être prévue ou qui

¹¹³ Peter Grabosky, *Op. Cit.*, 6.

¹¹⁴ Massimiliano Mulone, *Op. Cit.*, 43.

concerne des services pouvant être effectués par l'entreprise privée doit être défrayée par l'utilisateur. Dans leur texte « Ambiguous Exchanges and the Police », Julie Ayling et Graboski font une liste plus exhaustive des services qui sont généralement soumis à la notion d'utilisateur-payeur :

Fee-for-service or user-pays policing helps defray the cost of deploying public police to secure special events of a commercial or private nature such as concerts and professional sporting events. In addition to uniforms, firearms and motor vehicles, police purchase products as diverse as kitchen and bathroom fittings and equipment, specialised apparel (riot gear, ballistic vests, bomb suits, diving gear, etc.), photographic equipment, musical instruments and livestock in the form of dogs and horses.¹¹⁵

Dans son article « Privately Paid Public Policing: Law and Practice », Jeremy Gans remonte aux origines de ce phénomène au Royaume-Uni. Selon ses recherches, le principe d'utilisateur-payeur a été appliqué pour la première fois durant une grève des mineurs au début du XXe siècle. Toutefois, c'est l'organisation de grands événements sportifs qui a été l'occasion d'établir une jurisprudence et de déterminer les principes qui doivent guider les activités d'utilisateur-payeur. Les problèmes de plus en plus fréquents aux abords des stades nécessitaient la présence de policiers pratiquement à chaque rencontre sportive. Pour faire face à cette hausse de travail, les services de police décidèrent de faire payer les clubs pour la sécurité dépêchée pour encadrer leur clientèle. Si à l'origine le client était facturé *a posteriori*, la généralisation du phénomène a modifié et standardisé les règles de fonctionnement. Cette situation peut mener à des conflits d'intérêt, car la commercialisation des services policiers place l'institution dans une situation où elle est juge et partie. Les corps policiers sont chargés de voir au respect de cette réglementation et agissent à la fois à titre de représentants de l'ordre ayant autorité en la matière et à titre de prestataires de services. Bien souvent, ces recommandations incluent la mise en place de services ou

¹¹⁵ Ayling et Grabosky, *Op. Cit.*, 19.

de ressources dont l'unique fournisseur est le corps de police. Ainsi, les policiers deviennent les propres générateurs de demandes de services. Nous sommes plongés dans ce que Graboski considère comme des échanges commerciaux faits sous la contrainte. Mulone définit à son tour la contrainte comme étant «l'obligation d'avoir recours à un service que seule la police est en mesure de fournir, et non pas le recours volontaire à une exclusivité policière.»¹¹⁶ Deuxièmement, la vente directe ou l'entente contractuelle est une transaction commerciale sans coercition dans laquelle le client a fait le choix de faire affaire avec la police sans pression ou obligation. Parfois, les corps de police possèdent l'exclusivité sur un service, mais contrairement au concept d'utilisateur-payeur où le client n'a d'autre choix que de faire appel aux services de la police, bien que le service soit exclusif au corps policier, rien n'oblige le client à se doter d'un tel service. Généralement, les services offerts sont les mêmes que ceux fournis sous l'appellation d'utilisateur-payeur : la location de policiers, la location de matériel, l'achat de formation ou l'enquête privée.

Enfin, la séparation entre les activités des services de sécurité publique et privée s'est brouillée avec la multipolarisation de la gouvernance de la sécurité. L'explosion des échanges commerciaux entre les entreprises de sécurité privée et les corps de police et le passage de ces derniers d'un statut de consommateur à celui de producteur sur le marché de la sécurité privée ont modifié le statut de bien de la sécurité. Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur les implications de la commercialisation sur le caractère démocratique du SPVM. Avant tout, il nous faut définir ce que l'on entend par gouvernance démocratique de la sécurité et déterminer quels sont les valeurs et les systèmes observables dans le milieu policier qui en font la promotion. Ensuite, nous pourrions déterminer si la gouvernance nodale est compatible avec l'idéal démocratique. Ainsi, nous pourrions préciser si la marchandisation des services de police rapproche le SPVM de l'idéal démocratique.

¹¹⁶ Massimiliano Mulone, *Op. Cit.*, 40-41.

CHAPITRE III

DÉMOCRATIE ET GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Dans le cadre de ce chapitre, nous identifierons les attributs d'un service de sécurité démocratique, en nous inspirant de la philosophie politique, et donc en discutant d'enjeux normatifs. Il est assumé que la police, comme l'armée d'ailleurs, occupe une place particulière dans un appareil d'État ayant la prétention d'être au service de sa population et de la représenter (démocratie représentative), ou même d'encourager la participation citoyenne. Cela dit, la nécessité de faire respecter les lois et d'assurer la sécurité des personnes et des biens ne met pas à l'abri la police des débats philosophiques et politiques qui animent les sociétés libérales. En ce sens, les théories au sujet de la démocratie participative se sont également intéressées à la sécurité, qu'elle soit publique ou privée. Nous ferons donc un bref retour sur la théorie de démocratie participative et sur certaines notions héritées du courant pluraliste avant d'identifier les valeurs que doit incarner un service de sécurité publique pour être qualifié de démocratique. Ensuite, nous nous intéresserons aux nouvelles pratiques associées à la «police de communauté», qui propose de rapprocher le policier du citoyen à travers une panoplie de mesures que nous analyserons. Finalement, nous identifierons de façon globale quels sont les impacts de la nouvelle gouvernance de la sécurité sur le caractère démocratique d'un service de police.

Avant de poursuivre, il nous apparaît important de justifier notre démarche. Pourquoi évaluer le caractère démocratique des pratiques de commercialisation? Est-ce donc dire que la police était démocratique par le passé et qu'elle ne l'est plus? Notre démarche depuis le début de ce travail ne nous permet pas de juger du niveau de démocratisation que la gouvernance de la sécurité publique a atteint aux différents stades de son évolution. Il ne nous appartient donc pas de déterminer si elle est ou n'est pas démocratique. Toutefois, la démocratie est un concept idéal duquel les

institutions publiques prétendent vouloir s'approcher. Il apparaît donc important de voir si ces nouvelles pratiques de commercialisation nous en approchent ou nous en éloignent. Puisque la police de communauté prend des formes variées qui se rapprochent plus ou moins de l'idéal démocratique dépendant de ses formes pratiques, nous avons déterminé que sa seule présence n'était pas suffisante pour affirmer qu'un service de police est démocratique. Donc, nous avons voulu éclairer notre démarche en nous référant aux études de différents criminologues qui se sont intéressés à l'attachement de l'institution policière aux valeurs démocratiques.

3.1 Sécurité publique et valeurs démocratiques

Deux recherches menées par des criminologues et un juriste sont particulièrement intéressantes pour réfléchir à la question de la démocratie en rapport avec la police et la sécurité. Tout d'abord, dans leur article «Policing and the Idea of Democracy», Trevor Jones, Tim Newburn et David J. Smith prétendent que toutes les traditions démocratiques, depuis Montesquieu, mettent de l'avant des valeurs similaires pouvant être considérées comme le cœur de la pensée démocratique.¹¹⁷ Ainsi, pour déterminer le caractère démocratique ou non d'un service public, il suffit de rechercher la présence et la vigueur de ces valeurs. Selon eux, la police demeure le service public le plus fondamental en démocratie, car elle représente un rempart qui protège les libertés individuelles des citoyens, mais elle peut aussi devenir son pire ennemi, car elle possède les moyens nécessaires pour commettre des abus.¹¹⁸

Selon les chercheurs, il est important de veiller au respect des sept valeurs suivantes pour assurer un service démocratique: l'équité, la distribution des services, la réaction

¹¹⁷ Trevor Jones, Tim Newburn et David J. Smith, «Policing and the idea of democracy». *The British Journal of Criminology*, vol. 36, no 2, (1996): 186.

¹¹⁸ *Ibid*, 187.

juste, la division des pouvoirs, l'information, la réparation des erreurs et la participation. Premièrement, l'équité demeure le principe démocratique le plus important en matière de police. En effet, tout citoyen devrait pouvoir bénéficier d'un service public de façon équivalente et devrait subir une réponse coercitive qui soit proportionnelle à l'offense commise.¹¹⁹ Deuxièmement, le service devrait être distribué de façon efficace. Dans le cadre de notre étude, nous avons déjà vu que l'amélioration de l'efficacité est au cœur de la gouvernance nodale, de l'hybridation du *policing* et de la mise en place du Nouveau Management Public. Il sera donc intéressant de voir si ces nouvelles tendances ont fait progresser l'importance de cette valeur chez le SPVM. Troisièmement, l'action de la police devrait refléter les souhaits des citoyens.¹²⁰ Un service de police déconnecté de la population et possédant ses propres valeurs ne saurait être considéré comme démocratique. Quatrièmement, le pouvoir ne devrait pas être concentré dans les mains d'un seul homme ou d'un petit groupe. Selon les chercheurs, la division des pouvoirs est la valeur démocratique qui a le plus de difficulté à être intégrée au modèle policier en raison de sa structure hiérarchique. Cinquièmement, la circulation de l'information est primordiale. Les citoyens doivent être informés s'ils veulent pouvoir s'assurer du respect des six autres valeurs. Sixièmement, les services de police doivent être imputables de leurs erreurs et les citoyens doivent pouvoir contester tout traitement inéquitable. Ainsi, il faut mettre sur pied un système qui permette d'écarter et de juger tout agent ne respectant pas les standards élevés d'éthique nécessaires pour le travail de policier. Finalement, la police doit laisser une place à la coopération citoyenne.

Dans son article «Democracy and the Police», David A. Sklansky, professeur de droit, analyse et compare les changements qui ont façonné le concept de démocratie et les modifications dans la pratique policière pour y trouver des concordances. Il

¹¹⁹ *Ibid*, 191.

¹²⁰ *Idem*.

reprend plusieurs des arguments présentés par Jones, Newburn et Smith et tente lui aussi de définir ce qu'est une police démocratique et comment ce concept a évolué depuis les années 1960. À ses yeux, la police a un rôle démocratique qui lui est propre. Elle doit combattre les inégalités au sein de la société, s'assurer que tout mécanisme de décision collective soit le plus inclusif possible et protéger le dissensus, moteur de la démocratie selon l'auteur, au sein d'une population pour éviter toute hégémonie discursive.¹²¹ Son analyse rejoint davantage les courants théoriques de la démocratie délibérative et participative que la précédente. Il met l'emphase sur trois valeurs déjà abordées par Jones, Newburn et Smith : le lien communautaire, l'équité et la participation. Premièrement, le lien communautaire fait référence à la place laissée au citoyen dans la gestion quotidienne de la sécurité ainsi que la bonne communication entre policiers et citoyens. L'institution doit jouer un rôle de scellant entre les différents acteurs formant une communauté pour favoriser les échanges et le respect. Deuxièmement, les ressources doivent être distribuées de façon équitable autant sur le plan géographique que démographique. Finalement, l'institution doit veiller à ce que le citoyen participe à la mise en place d'une politique de sécurité encadrant son milieu de vie. Aux yeux de Slansky, écouter le citoyen n'est pas suffisant, il faut s'assurer que ses commentaires sont pris en compte. Ici, il rejoint Archon Fung et les philosophes se réclamant de la démocratie participative, pour qui les institutions publiques doivent être soumises à la volonté populaire et imputables de leurs actions.¹²² Il rejoint aussi dans une certaine mesure le modèle théorique de la gouvernance nodale qui veut intégrer davantage de groupes dans la gouvernance de la sécurité et mettre fin au mythe d'un champ de la sécurité polarisé uniquement autour des institutions publiques.

¹²¹ David Alan Slansky, «Private police and Democracy». *The American criminal law review*, 43, no 1 (2006) : 106-111.

¹²² Voir Archon Fung, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. (Princeton : Princeton University Press, 2004). Et Archon Fung, «Varieties of Participation in Complex Governance». *Public Administration Review*, 66 (2006)

Grâce à Newburn, Jones, Smith et Slansky, nous avons pu identifier les grandes valeurs qui sous-tendent le développement d'une culture démocratique au sein d'un service public. Dans notre analyse, nous chercherons donc à évaluer la force et l'influence de ces valeurs sur la gouvernance de la sécurité au Québec.

3.2 Démocratie délibérative : l'inclusion du citoyen dans la prise de décision

Notre perception de l'histoire laisse indubitablement penser que la démocratie est un système politique figé dans le temps qui ne fait que reproduire ses conditions d'existence depuis sa première apparition moderne lors de la Révolution Française. Pourtant, sous l'influence de différents courants philosophiques (et de rapports de force et de luttes politiques et sociales), la démocratie a pris des formes variées. À partir des années 1960, portés par la vague de manifestations contre l'invasion américaine au Vietnam et les mouvements communautaristes, de nouveaux concepts comme la démocratie délibérative et la démocratie participative font leur apparition et remettent en question le caractère démocratique du système en place. Dans le cadre de ce mémoire, les notions de démocraties participative et délibérative seront considérées comme synonymes en raison de leurs grandes similarités. Bien que la première implique avant tout une participation élargie et a comme valeur première l'inclusion et que la seconde met la délibération de l'avant et n'est pas toujours inclusive, les deux modèles se ressemblent souvent dans les débats contemporains. Avant de voir les impacts qu'ont eu ces notions sur la gestion de la sécurité publique, tentons d'en tracer les grandes lignes en étudiant les propos de trois auteurs: Robert Kaufman, Jürgen Habermas et Peter Bachrach.

Les théoriciens de la démocratie participative et délibérative ont été déçus par les démocraties libérales constitutionnelles de type occidental fondées sur l'État de droit

et le principe de représentation. Ils considèrent que le courant représentatif a éloigné la démocratie de ses objectifs principaux : la participation citoyenne et le démantèlement des systèmes inégalitaires. Ils proposent de redonner une place aux citoyens dans la prise de décision grâce à un modèle de démocratie libérale de type délibératif ou participatif.¹²³ Jürgen Habermas, sociologue et philosophe, reprend ici l'idée de la «théorie de la domination démocratique de l'élite», déjà exposée par plusieurs théoriciens du courant participatif, entre autres par le politologue américain Peter Bachrach. Pour ce dernier, la démocratie libérale constitutionnelle est vouée à l'échec puisqu'elle associe le citoyen au consommateur plutôt que d'encourager son accomplissement dans un cadre politique. Les intérêts du système politique en place acquièrent plus d'importance que le développement d'une culture politique, qui est pourtant au cœur de la pensée démocratique.¹²⁴ Jürgen Habermas explique très bien ce glissement qui s'est opéré dans notre façon de concevoir la démocratie sous l'influence du courant représentatif :

La démocratie n'est plus liée à l'égalité politique au sens d'une répartition égale du pouvoir politique; c'est à dire des chances d'exercer le pouvoir; l'égalité politique ne désigne plus désormais que le droit formel à un accès au pouvoir avec des chances égales pour tous, autrement dit "la même éligibilité aux positions de pouvoir". La démocratie n'a plus pour but la rationalisation de la domination grâce à la participation des citoyens à un processus discursif de formation de la volonté.¹²⁵

Que proposent les tenants de la démocratie participative pour combattre ce déficit démocratique dans nos systèmes politiques? Contrairement à leurs prédécesseurs pluralistes, qui faisaient l'apologie d'une démocratie dirigée par une élite qualifiée arbitrant une pluralité d'intérêts conflictuels, et qui réduisaient l'importance de la

¹²³ Jürgen Habermas, «Au delà du libéralisme et du républicanisme, la démocratie délibérative». *Raison Publique*, 1 (2003), 40-57

¹²⁴ Peter Bachrach et Aryeh Botwinick. *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*. (Philadelphie: Temple University Press, 1992) 19-48.

¹²⁵ Jürgen Habermas. *Raison et légitimité : Problème de légitimation dans le capitalisme avancé*. (Paris: Payot, 1988),

question de la participation citoyenne dans les institutions démocratiques, les artisans de cette nouvelle réforme ne sont pas inconfortables avec la participation et la délibération collective.¹²⁶ La tradition participative initiée par Arnold Kaufman rejette l'idée pluraliste qu'il faut confier la politique à une élite informée. Les traditions participatives et délibératives se distinguent de trois façons des modèles de la démocratie représentative occidentale. Premièrement, elles rejettent la conception de Schumpeter qui identifie l'État comme un simple fournisseur de services et qui considère que les citoyens n'ont pas les compétences nécessaires pour poser des choix politiques éclairés. Deuxièmement, elles encouragent la participation de la population à la prise de décision. La démocratie participative prétend pouvoir atteindre des consensus populaires en favorisant les échanges face à face entre les citoyens. Troisièmement, les partisans de cette tradition croient que la démocratie est une question de valeurs¹²⁷, Habermas, affirme qu'il convient de définir la démocratie par «le contenu d'une forme de vie qui exprime les intérêts universalisables de tous les individus»¹²⁸ et qui satisfait «tous les intérêts légitimes par la voie de la réalisation de l'intérêt fondamental pour la participation et l'autodétermination.»¹²⁹

Bref, les courants participatif et délibératif sont critiques du système représentatif qui réduit la citoyenneté à la détention de droits la participation aux simples élections. Ils proposent de redonner une place au citoyen dans la prise de décision ou du moins dans la prise de parole. Certes, la police, comme l'armée, reste une branche administrative qui nécessite une certaine chaîne de commandement hiérarchisée, des procédures en partie secrètes (par exemple dans les situations opérationnelles) et une relation qui peut être conflictuelle avec la population ou en tout cas une partie de celle-ci (les contrevenants). Mais ces nouvelles influences encourageront néanmoins

¹²⁶ David Alan Sklansky (2006), *Op. Cit.*, 87.

¹²⁷ *Ibid*, 61-65.

¹²⁸ Jürgen Habermas (1988), *Op. Cit.*, 169.

¹²⁹ *Idem*.

les services de sécurité publique à mettre de l'avant de nouvelles valeurs démocratiques : la notion d'imputabilité, l'échange d'informations et la participation de la communauté. Cette tendance sera à l'origine des premières expériences de police de proximité, ou police de communauté.

3.2 La police de communauté

En écho à cette problématique, Maurice Chalom déplore que la conception traditionnelle de la police «prive le citoyen de son droit de regard et de parole».¹³⁰ Akhil Amar, professeur de droit et de science politique à l'Université Yale, Tracey Meares, assistante-professeur à l'Université de l'École de Droit de Chicago, et Dan M. Kahan, professeur à l'Université de l'École de Droit de Chicago, proposent une nouvelle gestion où le citoyen détient un espace privilégié pour communiquer ses priorités en matière de sécurité publique et où les policiers sont plus proches de la communauté qu'ils protègent. La rencontre de citoyens et de policiers au sein d'assemblées de quartier consultatives permet d'améliorer la compréhension qu'ont les policiers des besoins des résidents et la perception qu'ont les citoyens de leur corps de police. Dans une perspective nodale de la gouvernance, ces assemblées consultatives, bien qu'elles n'aient pas de pouvoir coercitif, peuvent être considérées comme de nouveaux nœuds qui permettent au citoyen d'obtenir une plus grande place dans le champ de la sécurité et d'être plus impliqué dans la gouvernance de la sécurité.¹³¹ La police de communauté propose une gestion plus efficace de la sécurité, ciblée directement sur les nécessités et les priorités des citoyens.¹³² Chalom, tout comme Slansky, explique que l'objectif de la police de communauté est «de sortir de l'uniformité et de la pensée unique et d'appréhender le social dans sa pluralité et sa

¹³⁰ Maurice Chalom, *Le policier et le citoyen*. (Montréal: Liber, 1998) 38.

¹³¹ Voir Clifford Shearing et Jennifer Wood, *Op. Cit.*.

¹³² Mark Bevir et Ben Krupicka, *Op. Cit.*, 18.

complexité.»¹³³ Selon lui, pour s'y attaquer, il faut mettre sur pied un modèle déjà introduit aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne dans les années 1980 pour calmer les tensions sociales et réduire les heurts de plus en plus fréquents entre policiers et minorités visibles¹³⁴ : la police de proximité. Conscient des limites de notre système de sécurité publique, il pense qu'il faut faire appel à de nouvelles ressources pour le renforcer. Il faut passer d'une logique d'échec au crime à celle de la promotion de l'ordre et favoriser une attitude proactive des policiers plutôt que réactive pour améliorer leur image et leurs relations avec la communauté.¹³⁵ Dans les faits, l'absence de réel pouvoir de contrainte des citoyens sur le service de police suggère que l'influence de ces comités dépend des efforts consentis par la police pour prendre en considération les demandes des citoyens.

3.2.1 Définition et pratiques

Dans le cadre de ce travail, les concepts de police de proximité, de police de communauté et de police communautaire seront utilisés comme des synonymes. Une question demeure quand on aborde la question de la police de proximité : comment trouver une définition unique qui puisse rassembler l'ensemble des pratiques de police de communauté sous la même bannière ? Pour Dupont, «c'est en réalité l'état d'esprit de ses promoteurs qui a constitué la plateforme commune sur laquelle une terminologie partagée a pu se déployer.»¹³⁶ Il faut appréhender la police de communauté comme un amalgame de pratiques guidées par des valeurs démocratiques communes et non pas comme un objet d'étude unique. La redéfinition

¹³³ Maurice Chalom, *Op. Cit.*, 150.

¹³⁴ Benoît Dupont, «Police communautaire et résolution des problèmes», dans *Traité de Sécurité Intérieure*, sous la dir. de Maurice Cusson, Benoît Dupont et Frédéric Lemieux. (Montréal, Éditions Hurtubise, 2007), 98-100.

¹³⁵ *Ibid*, 126-135.

¹³⁶ *Ibid*, 99.

du concept d'*accountability* est au cœur du développement de ces nouvelles pratiques. Dans le cadre de ce travail, nous traduirons ce concept par imputabilité et nous utiliserons la définition retenue par Dupont, qu'il emprunte lui-même à Monjardet : «Il s'agit de la propriété de qui est en mesure ou mis en mesure, de rendre compte des ressources qui lui ont été attribuées, de l'emploi qui en a été fait, bref de ses pratiques.»¹³⁷ Il rejoint ici les arguments de Heather Ward et Christopher E. Stone, qui travaillent au sein du Vera Institute of Justice dans l'État de New-York, pour qui le principal apport de la police de communauté est de reconnaître que la police en démocratie est imputable de ses actions à plusieurs niveaux de contrôle (Table de consultation citoyenne, Département interne de déontologie, comité de sécurité publique, etc.).¹³⁸ Cette vision est compatible avec la gouvernance nodale de la sécurité. Dans ce cadre, les différents niveaux de contrôle sont autant de nœuds qui surveillent et participent à la mise en place de politiques de sécurité. Théoriquement, la multiplication de nœuds dans un champ assure une meilleure décentralisation du processus décisionnel et protège le dissensus et les acteurs chargés de surveiller la gouvernance de la sécurité. Bref, il n'existe pas de définition unique de la police de communauté. Il faut plutôt la concevoir comme l'expression de valeurs démocratiques renouvelées à travers de nouvelles pratiques.

Pour Sutham Cheurprakobkit, sociologue à l'Université de Kennesaw State, la coopération et la collaboration entre les policiers et les différents acteurs privés et publics du champ de la sécurité sont au centre de la pratique de la police de communauté. En s'appuyant sur le travail de Gary Cordner, professeur en justice criminelle à l'Université de Kutztown en Pennsylvanie, il divise les changements apportés au nom de la police de communauté en quatre dimensions : philosophique,

¹³⁷ *Ibid*, 101.

¹³⁸ Heather Ward et Christopher E. Stone, «Democratic policing : A framework for action». *Policing and Society*, 10, no 1(2000): 13.

stratégique, tactique et organisationnelle.¹³⁹ Premièrement, la dimension philosophique de la police de proximité inclut la redéfinition de la fonction policière vers un statut d'agent de la paix plutôt que de combattant du crime, la mise en place d'un service personnalisé dans chaque communauté et la prise en compte des priorités des citoyens dans la gestion de la sécurité locale. Deuxièmement, la police de communauté inclut des changements d'ordre stratégique au travail des policiers incluant le transfert des ressources accordées à la patrouille traditionnelle au profit de policiers se déplaçant à pied, la formation d'équipes de travail basées sur des caractéristiques géographiques plutôt que temporelles et la révision des tâches policières pour mettre l'emphase sur le caractère préventif des activités de police. Troisièmement, la police de proximité nécessite des changements d'ordre tactique. Ces nouvelles pratiques encouragent les interactions positives entre citoyens et policiers, l'établissement de partenariats et de tables de concertation avec les citoyens et les acteurs du milieu communautaire et le développement chez les forces policières d'une attitude qui vise à régler les problèmes à long terme plutôt qu'à s'attaquer uniquement à leurs manifestations sans en chercher la cause. Finalement, pour encourager le développement de ces nouvelles pratiques, des changements d'ordre organisationnel sont nécessaires. En effet, des études démontrent que l'effort déployé par la direction de l'institution policière est aussi important que l'amélioration du cursus de formation des policiers dans le développement de la police de proximité.¹⁴⁰ La mise en place d'un nouveau style de leadership et de nouvelles structures aplanissant la hiérarchie au sein du milieu de travail sont essentiels. De plus, il faut encourager la meilleure circulation d'informations autant dans les services de police que dans la population pour assurer le développement d'un climat serein dans la communauté. Finalement, la police de proximité est à la fois une réaffirmation de la mainmise de l'État sur l'exercice de la violence légitime et une ouverture au dialogue

¹³⁹ Sutham Cheurprakobkit, «Community policing : training, definitions and policy implications». *Policing : An international Journal of Police Strategies & Management*, 25, no 4 (2002) :712-714.

¹⁴⁰ Robin N. Haarr, «The Making of a Community Policing Officer: The Impact of Basic Training and Occupational Socialization on Police Recruits». *Police Quarterly*, 4, no 4 (2001), 402-433.

quant à la façon dont il devrait s'acquitter de sa tâche. Bien que l'État ne reconnaisse pas aux citoyens le droit de le contraindre dans sa gestion quotidienne de la sécurité, il leur offre un droit de parole et met en place des réformes pour assouplir le caractère rigide de son appareil policier. La réaffirmation de l'importance de valeurs démocratiques comme la participation, l'imputabilité, la communication et l'équité nous permet d'affirmer que cette nouvelle méthode de gouvernance possède un réel potentiel de gain démocratique pour les services de police. La police de communauté n'est pas incompatible avec la gouvernance nodale. D'ailleurs leur héritage théorique date sensiblement de la même époque. Elles proposent toutes deux une certaine décentralisation du champ de la sécurité en donnant une voix à de nouveaux acteurs locaux. En effet, dans une perspective nodale, les tables de concertations, les regroupements citoyens et les organismes de consultation deviennent des nœuds impliqués dans la redéfinition de la sécurité locale. Toutefois, comme nous l'aborderons sommairement lors de notre survol des principales critiques de la police de communauté, l'absence de réel pouvoir de contrainte de ces groupes et leur éclatement identitaire ne leur donne que peu de poids dans la gouvernance de la sécurité.

3.2.2 Critiques et difficultés du modèle

Bien que la grande majorité des services de police occidentaux se réclament maintenant de ce nouveau genre de *policing*, sa mise en place a souvent déçu. Les statistiques produites aux Etats-Unis nous donnent une idée de la vitesse à laquelle ce développement s'est fait. Selon un sondage réalisé en 1991, 50% des grandes villes américaines avaient adopté ou étaient en voie d'adopter un système de police de

communauté. En 2000, ce chiffre était de plus de 90%.¹⁴¹ Cette augmentation rapide impressionne, mais qu'en est-il vraiment ? Nous sommes loin d'une révolution dans le domaine du *policing* contrairement à ce que ces chiffres pourraient laisser penser. Bien souvent, les programmes de police de communauté n'ont de « communautaire » que leur nom. Comment expliquer cette réalité ? Deux problèmes majeurs ont miné le développement et la réussite de l'instauration de pratiques de police de communauté et réduit ce concept à une coquille vide dans plusieurs villes: la résistance des policiers et la fragilité du processus en raison de l'absence d'un esprit communautaire qui inclut l'ensemble des citoyens.

Premièrement, la police communautaire nécessite le soutien des policiers sur le terrain et l'appui massif de leurs gestionnaires pour être efficace. Plusieurs études tendent à démontrer que les changements de mentalité nécessaires à l'imposition de ces nouvelles méthodes de travail passent par un processus de formation continue qui inclut l'ensemble des policiers et pas uniquement les plus jeunes. De plus, les policiers interrogés se plaignent de l'inefficacité des pratiques de police communautaire. L'absence d'outils pratiques complique et ralentit les changements de comportement. Bref, pour maximiser les chances de réussite de la mise en place d'une nouvelle gouvernance axée sur la police de communauté, il faut continuer à s'attaquer à l'enclavement des effectifs policiers afin de combattre leur sentiment d'exclusion du processus de transformation. Deuxièmement, la mise sur pied d'assemblées réunissant une poignée de citoyens et des représentants des forces de l'ordre ne permet pas d'implanter une politique de sécurité qui reflète une opinion générale des problématiques de sécurité. En effet, les gens qui ont exprimé le plus d'appréhension envers les policiers sont généralement ceux qui participent le moins à ce type de rencontre. Comme le soulignent plusieurs auteurs, la plus grande limite de

¹⁴¹ Wesley G. Skogan. «The promise of Community Policing», dans *Police innovation : Contrasting perspective* sous la dir. de David Weisburd and Anthony A. Braga. (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 27.

la police de proximité, c'est qu'elle fonctionne généralement mieux dans les milieux où on n'en a pas besoin, soit des quartiers plus favorisés où les citoyens sont dotés d'un fort capital culturel, et où la criminalité est moins importante. Malheureusement, dans les quartiers les plus durement touchés par les questions d'insécurité, l'exercice est généralement moins concluant.

3.2.2 La police de communauté et le SPVM

Tout d'abord, pour favoriser le développement d'une culture démocratique au sein de l'organisation policière, il fallait modifier sa structure hiérarchique qui ne permettait pas la mise en place d'une approche policière plus démocratique. Dans son essai, *La police de communauté*, le criminologue Maurice Chalom dresse un sombre portrait de l'ambiance qui règne au sein du Service de Police de la Ville de Montréal: «Réfractaire au changement, peu ouverte à la collectivité, fondée sur des contrôles serrés et une obéissance aveugle à l'autorité hiérarchique, la configuration structurelle actuelle de l'institution policière résiste à tout véritable passage à une police centrée sur la sécurité des citoyens et à l'écoute de la demande sociale.»¹⁴²

Pour permettre une approche axée sur le citoyen, il fallait renforcer le lien de confiance entre celui-ci et le policier. À ce sujet, une étude qui s'intéresse à l'attachement que portent les policiers aux valeurs démocratiques, conduite par le journaliste québécois Laurent Laplante, est révélatrice. Grâce à une série d'entrevues avec des policiers, Laplante documente le grand sentiment d'appartenance et de fierté qui unit les membres du service de police montréalais et ses effets pervers sur leur intégration au corps social québécois. Il en arrive à la même conclusion que la Commission Keable sur des opérations policières en territoire québécois en 1977 :

¹⁴² Maurice Chalom, *Op. Cit.*, 107.

«La nature du témoignage rendu par certains de ces policiers donne à penser qu'ils estiment n'avoir de comptes à rendre à personne.»¹⁴³ Selon Laplante, le repli des policiers sur eux-mêmes menace leur ouverture face aux autres groupes sociaux créant ainsi «un État dans l'État, une société dans la société»¹⁴⁴.

Dans son ouvrage écrit dans les années 1990, Chalom propose d'implanter la police de proximité au Service de police de la Ville de Montréal. Sa mise en place sur le territoire montréalais débutera en 1995 sous le vocable de *Police de Quartier*.¹⁴⁵ Sur son site Web, voici comment le SPVM définit les objectifs de cette nouvelle gouvernance mise de l'avant en 1995 et mis en place progressivement jusqu'en 1997 : «Visant à mieux contrer les problèmes de sécurité en émergence, ce modèle vise à se rapprocher de la communauté en s'appuyant sur une approche de résolution de problèmes, sur l'établissement de partenariats et sur une plus grande ouverture envers les collectivités.»¹⁴⁶ Dans son court descriptif sur l'approche de la police de quartier, le SPVM explique ainsi les raisons qui motivent ce nouveau système : «Le SPVM reconnaît qu'il ne peut, à lui seul, résoudre les problèmes de criminalité, de désordre et d'insécurité. Il a besoin de partenaires et de la population qui ont également un rôle déterminant à jouer en matière de sécurité publique et de résolution de problèmes.»¹⁴⁷ Si les valeurs institutionnelles du SPVM ne mettaient pas beaucoup d'emphase sur la participation citoyenne, la communication de l'information et la division des pouvoirs, la mise en place de la Police de quartier et le discours entourant sa mise en place montrent que ces valeurs ont aussi une importance à ses yeux.

¹⁴³ Laurent Laplante. *La police et les valeurs démocratiques*. (Montréal: Institut québécois de recherche sur la culture, 1991), 34.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Service de Police de la Ville de Montréal. (2004-). *À propos de la police de quartier*. Récupéré le 13 décembre 2013 de http://www.spvm.qc.ca/fr/pdq/2_1_apropos.asp

¹⁴⁶ Service de Police de la Ville de Montréal. (2004-). *Histoire de la police à Montréal*. Récupéré le 12 avril 2015 de <http://www.spvm.qc.ca/fr/Pages/Decouvrir-le-SPVM/Musee-de-la-police/Histoire-de-la-police-a-Montreal>

¹⁴⁷ Service de Police de la Ville de Montréal. (2004-). *L'approche*. Récupéré le 12 avril 2015 de <http://www.spvm.qc.ca/fr/PDQ/Pages/Lapproche>

3.4 Quelles sont les valeurs démocratiques du SPVM ?

Trouver les valeurs démocratiques les plus chères pour le SPVM n'est pas un grand défi en soi puisque chaque service de police affiche fièrement sa mission et ses valeurs. Dans le cadre de son bilan annuel 2012, le SPVM a identifié trois valeurs qui sont au cœur du mandat que se donne le corps de police : l'intégrité, le respect et l'engagement. Sur son site Web, le SPVM précise que l'intégrité «est la qualité d'une personne qui exerce sa profession avec droiture, honnêteté et équité»¹⁴⁸ ; le respect consiste à «agir et se comporter envers les autres avec considération et dignité, en étant ouvert aux différences»¹⁴⁹ ; l'engagement «est l'action de mettre sa personne au service de la mission de l'organisation et du rôle et des responsabilités liés à ses fonctions.»¹⁵⁰ Ces définitions ne sont pas sans nous rappeler les valeurs exposées par Jones, Newburn, Smith¹⁵¹ et Slansky¹⁵² déjà abordées. L'intégrité, telle que définie par le SPVM, inclut deux valeurs démocratiques: l'équité et l'imputabilité. D'un côté, l'intégrité fait référence à la nécessité d'avoir un nombre suffisant de policiers qui assurent un service équivalent pour tous, sans préférences ni préjugés. De l'autre, l'intégrité du service de police concerne sa capacité de rendre ses agents imputables de leurs actions et de soumettre ses membres aux mêmes lois que les autres citoyens. Ensuite, le respect tel que défini par le SPVM encourage les policiers à la réaction juste et à agir en évitant les pratiques discriminatoires. Finalement, l'engagement fait référence à l'efficacité. Si Slansky ne l'aborde pas dans son étude, elle est très présente dans celle de Newburn, Jones et Smith qui y font référence sous les concepts d'efficacité et de distribution optimale des services.

¹⁴⁸ Service de Police de la Ville de Montréal. (2004-). *À propos du SPVM : Mission et valeurs*. Récupéré le 6 septembre 2013 de http://www.spvm.qc.ca/fr/services-affaires/9_1_conditions.asp

¹⁴⁹ *Ibid*

¹⁵⁰ *Ibid*

¹⁵¹ Trevor Jones, Tim Newburn et David J. Smith, *Op. Cit.*

¹⁵² David Alan Slansky (2007), *Op. Cit.*

Les valeurs prônées par le SPVM expriment l'attachement profond de cette institution aux indicateurs de performance traditionnels. En effet, malgré les politiques de police de communauté mises de l'avant par le SPVM depuis les années 1990, la participation citoyenne semble complètement exclue de sa mission. Aux yeux du SPVM, la place des processus démocratiques en son sein s'applique davantage à ses pratiques et aux processus de déontologie qu'à la mise sur pied de politiques de sécurité. Les valeurs suivantes apparaissent donc secondaires si l'on se fie au discours public du SPVM tel qu'il s'exprime sur son site Web : la participation citoyenne, la communication de l'information et la division des pouvoirs.

Évidemment, l'organisation, les pratiques et la culture institutionnelle du SPVM ne se traduisent pas nécessairement et parfaitement par des déclarations de principes énoncées publiquement. Mais la présentation publique de valeurs, par exemple dans le cadre de la formalisation de mandat ou dans des rapports annuels, relève précisément du phénomène de la démocratie délibérative telle que discuté précédemment. Ces valeurs sont reprises systématiquement dans les documents administratifs internes et les mémos aux employés. Les acteurs sociaux et politiques, ici le SPVM, expriment dans l'espace public des valeurs et des principes à la fois pour s'identifier et se positionner face aux autres acteurs, et proposer un cadre de référence pour la discussion publique au sujet de leurs actions et pratiques.

3.5 Les impacts d'une gouvernance nodale de la sécurité publique sur son caractère démocratique

Bien qu'il soit encore tôt pour traiter des impacts de la commercialisation sur le caractère démocratique des institutions policières, nous pouvons déjà nous intéresser aux impacts plus globaux qu'ont eu la multipolarisation des lieux décisionnels et l'hybridation des acteurs sur le caractère démocratique de la gouvernance des corps

de police. Dans un contexte de gouvernance nodale, l'étude des courants délibératif et participatif nous semble pertinente. Puisqu'il est question d'enjeux qui se distinguent de la démocratie libérale classique, il nous apparaissait tout naturel d'aborder les impacts de la multipolarisation des lieux décisionnels en matière de politique de sécurité selon le prisme de la démocratie participative. Nous verrons maintenant comment la nouvelle gouvernance de la sécurité influence la vigueur des valeurs démocratiques de notre système de sécurité publique. Tout d'abord, il est important de noter que les théories de gouvernance nodale et de gouvernance participative sont nées à la même époque et ont pour objectif commun de démocratiser davantage la gouvernance politique en général. Comme le souligne Lucia Zedner : « There is much talk too of 'deliberative democracy', 'participatory democracy', 'local capacity building' and 'nodal governance' all of which claim, in varying degrees, that forms of power sharing are more effective than top-down diktat.»¹⁵³ Tout comme les tenants de la démocratie participative, les théoriciens de la gouvernance nodale pensent que la démocratie libérale ne répond pas à l'idéal démocratique. Ils s'appuient sur la théorie du Democratic Bargaining, déjà abordée plus tôt, selon laquelle l'affrontement d'idées au sein d'un marché compétitif offre une meilleure chance aux individus de promouvoir leur vision du champ et d'influencer sa gouvernance : «one where the weak develop and sustain the power to bargain effectively.»¹⁵⁴ Ils rejettent la conception classique de la gouvernance de la sécurité selon laquelle le représentant élu agit seul dans la mise en place de la gouvernance de la sécurité en tenant en compte de « l'intérêt public » : «What it questions is the usefulness in today's very diverse and fractured world of an aspiration that is founded on the idea that one can develop positions that will harmonize and integrate competing interests into an agreed single set of interests.»¹⁵⁵ En effet, dans un monde de moins en moins statocentré, l'idée que l'État puisse agir à titre de représentant de l'ensemble de la population est

¹⁵³ Lucia Zedner, *Op. Cit.*, 274.

¹⁵⁴ Clifford D. Shearing, *Op. Cit.*, 29.

¹⁵⁵ *Idem.*

difficile à concevoir. En fait, comme l'explique Clifford D. Shearing, il s'agit d'une conception réductrice de la démocratie : «While this might be seen as maintaining existing democratic controls over governmental functions and reasserting the ideal of representative democracy it can hardly be seen as deepening democracy through enhancing local self-direction.»¹⁵⁶ En bref, pour les tenants de la gouvernance nodale, cette dernière permet de donner davantage de poids aux citoyens et aux entreprises dans la gouvernance de la sécurité. Il s'agit d'une façon de rendre sa gouvernance plus efficiente, plus décentralisée et équitable.

Leurs opposants ne partagent pas cette vision de la gouvernance nodale et plusieurs considèrent qu'elle nuit davantage aux valeurs démocratiques qu'elle n'aide à leur rayonnement. Nous partagerons ces critiques en trois : l'affaiblissement du monopole étatique, l'omniprésence de l'efficacité et l'hybridation du *policing*.

Premièrement, pour leurs opposants, l'affaiblissement du monopole étatique est aussi un affaiblissement du contrôle démocratique détenu par les institutions publiques chapeautant les corps de police. Considérant le virage que tentent de prendre les services publics dans les démocraties occidentales pour impliquer davantage le citoyen dans le processus décisionnel, plusieurs chercheurs s'interrogent sur l'évolution en parallèle de nouvelles organisations qui ne sont pas régies par les mêmes règles de conduite et pas guidées par les mêmes objectifs. Bien que la mise en place d'une logique de police de communauté encourage le développement d'une culture démocratique au sein des institutions publiques. Le développement de la gouvernance nodale réduit la portée de ses efforts et l'influence dans le processus décisionnel des institutions publiques soumises à un contrôle populaire, aussi mince soit-il, au profit d'entreprises entièrement guidées par des intérêts privés. La gouvernance nodale en ce qui concerne les services de sécurité signifie que le SPVM

¹⁵⁶ Clifford D. Shearing et Jennifer Wood, *Op. Cit.*, 415.

fait partie d'une toile ou d'un réseau d'autres organismes et d'individus — anciens policiers, par exemple — qui partagent ou échangent de l'information et des ressources en vertu de leurs compétences spécialisées, y compris de manière marchande, pour accroître l'efficacité (entre autres). Pour sa part, la police de communauté considère que la police doit être en relation avec des individus et des groupes (communautaires, religieux, de propriétaires, chambres de commerce, défense de droits, etc.) non pas en raison de leur expertise spécifique en matière de sécurité, mais pour discuter de leurs besoins (entre autres). Dans un article publié dans le *American Criminal Law Review*, Slansky dénonce les conséquences sur la démocratie de l'implantation d'un système de sécurité mixte. Selon lui, l'hybridation anéantit les efforts faits par les institutions publiques depuis le début des années 1990 pour se démocratiser.¹⁵⁷ En premier lieu, l'auteur s'oppose à l'idée néolibérale selon laquelle le client a un plus grand pouvoir sur le marché de la sécurité que le citoyen en a sur l'organisation de la sécurité publique. Il fait référence à l'«oppositionnisme démocratique» de Ian Shapiro pour qui la démocratie est basée sur le rejet de domination arbitraire.¹⁵⁸ Or le marché n'est pas un espace d'échanges démocratiques, y compris conséquemment le marché de la sécurité privée. Le capital que possède un individu détermine la force de ses arguments et la place qu'il occupera dans le processus décisionnel, puisque ce capital détermine ce qu'il peut choisir ou non. C'est un point de vue que partage Ian Loader, un des principaux opposants à la marchandisation et le marchandisation de biens de sécurité. Dans son article « Consumer culture, and the commodification of Policing and Security », il défend l'idée selon laquelle les personnes faisant affaire avec le privé pour leurs biens de sécurité seront moins enclines à ce qu'on augmente le budget public de la police. Ces personnes ne voudront pas payer plus d'impôts pour améliorer un service qui ne répond pas à leurs besoins et qui a déjà été remplacé par un fournisseur privé. Ce retrait symbolique ou financier aura un effet sur la façon dont nous concevons la

¹⁵⁷ David Alan Sklansky (2006), *Op.cit.*, 104.

¹⁵⁸ *Ibid*, 96.

communauté, qui ne serait plus responsable de notre sécurité. C'est la consommation individuelle qui prend le relais de l'organisation communautaire de la sécurité. Comme le souligne Ian Loader, ce changement symbolique aux yeux des citoyens pourrait avoir un impact marqué sur notre façon de concevoir le vivre ensemble et la démocratie : «The more consumer culture comes to dominate in the field of provision, the less human safety will be seen as arising from the 'thickness' of social bond and the quality of our association with others, and the more difficult it will be to frame policing in ways that make clear its relationship to question of democracy, equity and justice.»¹⁵⁹ Selon Ian Loader et son collègue Neil Walker, il faut rejeter la définition économique du bien de sécurité au profit d'une définition sociologique. Selon eux, le bien public ne doit pas être considéré comme la somme des intérêts particuliers, comme le suggère le néo-libéralisme, mais plutôt comme ce qui est le plus adapté à la communauté en tant que tout.¹⁶⁰ Pour se rapprocher de l'idéal démocratique, il faut donc considérer le bien de sécurité comme étant public et rejeter la vision économique du bien commun au profit d'une vision sociale qui considère la population comme un tout dont la somme des intérêts individuels n'est pas équivalente au bien de la communauté dans son ensemble.¹⁶¹

Deuxièmement, David Alan Sklansky laisse entendre que pour favoriser le développement d'une culture démocratique de la sécurité, il faut resserrer les règles autour des quatre valeurs suivantes : la justice, l'égalité, l'imputabilité et l'efficacité.¹⁶² Les autres chercheurs ont plutôt mis l'accent sur l'importance d'atteindre un *système de sécurité optimal*, soit de porter attention avant tout à l'efficacité. Aux yeux du criminologue Johnston, «[a]n optimal system of security

¹⁵⁹ Ian Loader, « Consumer culture, and the commodification of Policing and Security ». *Sociology*, 33, no. 373 (2008) : 385.

¹⁶⁰ Ian Loader et Neil Walker. «Policing as a Public Good:Reconstituting the Connections between policing and the state». *Theoretical Criminology* vol. 5, no 9 (2001) : 25.

¹⁶¹ Ian Loader et Neil Walker. *Op. Cit.* 25-27.

¹⁶² David Alan Sklansky (2006), *Op.cit.*, 105-108.

may be defined as one which is neither quantitatively excessive (to the detriment of objectives other than security) nor qualitatively invasive (to the detriment of personal freedoms) and which satisfies conditions of collective accountability, effectiveness and justice.»¹⁶³ Cette recherche d'un modèle optimal trahit l'importance que peut prendre l'efficacité, éventuellement au détriment des autres valeurs qui s'inscrivent dans une perspective d'exigence démocratique.

Troisièmement, selon South et Rigakos, l'hybridation du *policing* et la multipolarisation des centres décisionnels a deux impacts potentiels sur le caractère démocratique de la gouvernance de la sécurité: une baisse de confiance des citoyens et la mise en place d'un système de justice à deux vitesses. Tout d'abord, South souligne qu'un des grands dangers d'un milieu de la sécurité multipolaire est une baisse de confiance des citoyens envers le service de police public.¹⁶⁴ En effet, la multiplication des entreprises de sécurité privée mine la crédibilité de la police et peut laisser croire à la population que sa seule action ne sera pas suffisante pour les protéger. Ici encore, le travail de Ian Loader est éclairant. En effet, selon l'auteur, «Consumerism risks exacerbating and entrenching public disappointment in the police»¹⁶⁵, la marchandisation de la sécurité porte le citoyen à remettre en question la force et le rôle des policiers dans notre société. Il remet en question sa capacité à répondre adéquatement au public. De plus, il crée des attentes élevées chez la population. En effet, en voyant le travail effectué par les entreprises privées, les citoyens voudront avoir un service public plus personnalisé et plus efficace. Pourtant, il est impossible de demander à un corps de police financé publiquement un service aussi rapide et personnalisé que celui que peut offrir une compagnie de sécurité privée qui n'a que les attentes de ses clients à combler. Ensuite, selon South, on

¹⁶³ Les Johnston et Clifford D. Shearing. *Op. Cit.*, 144.

¹⁶⁴ Nigel South. *Policing for Profit : the Private Security Sector*. (Londres : Sage Publications, 1988), 139.

¹⁶⁵ Ian Loader, *Op. Cit.*, 377.

pourrait assister à la naissance d'un système de surveillance à deux vitesses au Canada. L'objectif premier des entreprises de sécurité privées est de protéger les intérêts de leurs employeurs,¹⁶⁶ et leur définition du crime peut entrer en contradiction avec celle de la police. À titre d'exemple, South souligne les heurts fréquents entre grévistes et entreprises de sécurité privées chargées de défendre les capitaux des propriétaires lors de grèves (alors que depuis les années 1990, la police au Canada se perçoit de plus en plus comme un agent de médiation entre les parties dans des situations de conflits de travail, par exemple face à un piquet de grève¹⁶⁷). Ainsi, bien qu'il s'agisse d'un droit reconnu au Canada, le droit de grève est souvent perçu comme une menace par les agents de sécurité embauchés par des entreprises privées.¹⁶⁸ Dans un rapport pour le solliciteur général du Canada, Shearing s'inquiète des divergences d'opinion croissantes entre les entreprises et le gouvernement en matière de justice et de sécurité. Il souligne le danger de voir une partie de la souveraineté de l'État transférée au capital et de voir ainsi naître deux systèmes de justice parallèles.¹⁶⁹ Dans le même ordre d'idée, cette surveillance à deux vitesses semble caractériser aussi les nouveaux lieux mixtes. Dans leur analyse de la sécurité présente sur le site de DisneyWorld, Stenning et Shearing constatent que cet espace est soumis à l'autorité et aux règlements de Disney. Sur son territoire, la compagnie impose sa loi malgré la mixité de l'espace à sécuriser : «Its order is instrumental and determined by the interests of Disney Productions rather than moral and absolute.»¹⁷⁰

¹⁶⁶ George S. Rigakos, *Op. Cit.*, 92.

¹⁶⁷ Alan Hall et Willem de Lint, «Policing labour in Canada». *Profiling and Society*, 13, no 3, 2003.

¹⁶⁸ Nigel South, *Op. Cit.*, 92.

¹⁶⁹ *Ibid*, 96.

¹⁷⁰ Clifford D. Shearing and Phillip C. Stenning, *Op. Cit.*, 339.

CHAPITRE IV

ANALYSE DE CAS : LA SECTION DES SERVICES AFFAIRES DU SPVM

Il est maintenant temps de nous intéresser au cas du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) et aux services qu'il offre afin de pouvoir mieux juger des impacts démocratiques de la commercialisation des pratiques policières. Nous tenterons de répondre à la question suivante : est-ce que la commercialisation des pratiques policières, inspirée par le milieu de la sécurité privée, a un impact sur le caractère démocratique du SPVM?

Pour réaliser ce projet, nous nous intéresserons d'abord aux différents services offerts par la Section des Services Affaires du SPVM et aux statistiques permettant de saisir son développement. Ensuite, nous identifierons les règles entourant la sélection des policiers y oeuvrant et des clients s'y approvisionnant. Nous ferons une analyse des réactions du milieu de la sécurité privée, du milieu des affaires, du chef de police et du chef du syndicat du SPVM. Finalement, nous tenterons de déterminer si la commercialisation des pratiques policières respecte les valeurs démocratiques chères à l'organisation ou si elle réduit l'espace d'expression démocratique dans le milieu de la sécurité publique à Montréal.

4.1 Le Nouveau Management Public et le SPVM

Comme nous l'avons vu dans le premier et le deuxième chapitres, la mise en place d'une nouvelle vision de la gouvernance de la sécurité axée sur la privatisation et l'hybridation des acteurs qui évoluent au sein du champ motivent la marchandisation des actes policiers. Nous avons aussi vu que la gouvernance de la sécurité n'échappe pas à un phénomène plus global de refonte de l'administration publique basé sur le

Nouveau Management Public. Dans le cadre de cette section, je veux démontrer que la commercialisation des services du SPVM s'inscrit dans une perspective économique plus large. Pour ce faire, je rechercherai la présence des quatre grandes tendances identifiées par Hood : la privatisation, l'automatisation de l'offre des services, l'internalisation de la gestion au sein d'un service public au détriment des spécificités administratives locales et la réduction de la taille de l'État.

Premièrement, la privatisation du SPVM dans son ensemble est improbable. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas privatiser certaines de ses fonctions. Par exemple, privatiser la surveillance des postes de police et la confier à des entreprises de gardiennage. En 2004, le SPVM s'inquiétait de cette nouvelle pratique dans un livre blanc déposé au ministère de la sécurité publique. On y fait de plus en plus la promotion d'une plus grande participation de l'entreprise privée dans la production de la sécurité publique. En 2003, Michel Sarrazin, alors directeur du SPVM, décrivait ainsi le lien qui unit le privé et le public, dans une présentation faite lors du colloque international sur les rôles des forces policières et des agences privées : «[u]ne collaboration entre la police et les agences de sécurité privée est possible et souhaitable. Elle peut même s'avérer profitable pour répondre aux besoins de la population. En effet, il semble fort peu probable, dans un contexte de plafonnement des ressources, que les services publics puissent arriver à répondre effectivement à toutes les nouvelles demandes de sécurité, de plus en plus nombreuses et variées.»¹⁷¹ De plus, la commercialisation des services du SPVM est une forme de privatisation. Elle s'inscrit dans la catégorie des pratiques de marchandisation, selon la typologie des différentes formes de privatisation de la sécurité de Les Johnston que nous avons étudiée dans le deuxième chapitre.

¹⁷¹ Service de police de la ville de Montréal. (2004, Mai) Mémoire du SPVM: livre blanc - La sécurité privée partenaire de la sécurité intérieure. 13 p. [Document électronique]

Deuxièmement, de nouveaux indicateurs d'efficacité favorisent l'automatisation de l'offre de services du SPVM. Ils sont liés au désir de l'institution de faire plus avec moins et de faire de l'efficience un concept clé dans l'évaluation des pratiques policières. Prenons la Section des Services Affaires en exemple. En 2007, dans son bilan annuel, le SPVM disait avoir des problèmes informatiques retardant le dévoilement des résultats obtenus en vertu de nouveaux indicateurs de performance, par exemple le calcul des revenus issus de la commercialisation par divisions, pour mieux cibler ces politiques de commercialisation.¹⁷²

Troisièmement, la centralisation – l'internalisation – des forces policières est un phénomène présent à Montréal. Par exemple, en 2014, le SPVM a annoncé la fermeture du poste de police #37. La conseillère d'arrondissement Christine Gosselin confirme les motivations économiques derrière cette décision : «Ça nous a été présenté comme une réorganisation qui va permettre des économies d'échelle.»¹⁷³ En 1995, lors de la mise en place de la police de proximité au sein du SPVM, le territoire est divisé en 49 postes de quartier pour faciliter le rapprochement avec la communauté. Aujourd'hui, nous comptons 33 postes de quartier, ce qui laisse à penser que le désir de faire des économies du SPVM a réduit la portée de la décentralisation qui caractérisait la mise en place de la police de proximité montréalaise. Le dernier exemple de centralisation d'envergure de la sécurité publique sur le territoire montréalais s'est produit en 1972. À l'époque, on fusionne les corps policiers de l'Île de Montréal sous la bannière du SPCUM, ancêtre du SPVM.¹⁷⁴

¹⁷² Caroline Touzin, *Op. Cit.*

¹⁷³ François Cormier, « Fusions de postes de quartier à Montréal ». *Ici-Radio-Canada*, 3 septembre 2014.

¹⁷⁴ Service de Police de la Ville de Montréal. (2004-). *Histoire de la police à Montréal, Op. Cit.*

Quatrièmement, on a observé au cours des dernières décennies une explosion des coûts liés à la sécurité publique au Canada, principalement due à la hausse naturelle des salaires prévue dans les conventions collectives.¹⁷⁵ Dans un rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la chambre des Communes du Canada paru en 2014, on souligne cette explosion, mais aussi les effets des efforts de rationalisation des dépenses faits au cours des dernières années : « les dépenses des services policiers au Canada ont totalisé 12,9 milliards de dollars en 2011, ce qui représente une augmentation constante depuis 1985, alors qu'elles s'établissaient à 3,5 milliards de dollars. Une légère diminution en dollars constants de 2011 (-0,7 %) par rapport à l'année précédente a été observée, une première depuis 1996 »¹⁷⁶. Dans un texte éloquent paru en 2010 dans le journal de la Fraternité des Policiers et des Policières de Montréal, *La Flûte*, Yves Francoeur décrit l'ampleur et les conséquences de cette rationalisation à Montréal:

Depuis 2 ans, c'est 35 millions qui ont été amputés dans le budget du SPVM. Il s'agit de coupures de budget irresponsables qui minent la sécurité du public. Il semble qu'à l'Hôtel de ville, on n'apprécie pas que cette vérité soit dite et démontrée. On ne nous donne pourtant pas le choix. En 2010, c'est le service de police qui souffre de la principale variation d'effectifs parmi tous les services de la Ville ! [...] Les effets du sous-financement sont multiples: moins de policiers, moins de patrouilles, augmentation du temps de réponse, moins de ressources pour enquêter, équipements désuets etc.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Canada. Chambre des Communes. (2014, mai). *Aspects économiques liés aux services de police*. Rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale sous la présidence de Daryl Kramp. [Document PDF]. Rapport déposé lors de la deuxième session de la 41e législature à la Chambre des Communes. Canada : Gouvernement du Canada.

¹⁷⁶ *Ibid.*, 8

¹⁷⁷ Yves Francoeur, «Il faut remettre le SPVM sur pied». *La Flûte*, septembre 2010.

4.2 Qu'est ce que la Section des Services Affaires?

En 1999, le directeur du service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM), Michel Sarrazin annonce la mise en place de la section des Services Affaires qui voit officiellement le jour le 31 janvier 2000. La commercialisation des services commence tranquillement. À ses débuts, la capitalisation des ressources policières est développée uniquement dans «les trois champs d'activités suivants : escortes de fardiens, tournages cinématographiques, formation.»¹⁷⁸ C'est lorsque Yvan Delorme accède au poste de directeur du service de police montréalais, devenu le SPVM en 2002, que la section connaît un développement fulgurant. En 2006, l'offre de services se standardise et le modèle d'affaires de la section des Services Affaires prend plus ou moins sa forme actuelle. Suite à la mise sur pied d'un *Répertoire des Services et Produits commercialisés* «appuyé par une campagne de promotion auprès de plusieurs organisations, le SPVM devient le premier service de police en Amérique du Nord à publier un tel répertoire qui s'adresse surtout à d'autres services de police mais aussi à des clients tels que les producteurs de films et les organisateurs d'événements spéciaux.»¹⁷⁹ Ce répertoire aura un effet bénéfique sur les revenus engendrés par la Section des Services Affaires. En effet, elle verra son nombre de contrats augmenter de 27% en 2007.¹⁸⁰ Influencée par les pratiques américaines, l'équipe de Yvan Delorme fera de la commercialisation des services policiers un dossier prioritaire pour le corps de police montréalais, comme en témoigne le commentaire de Mario Gisondi, en 2010, alors qu'il était directeur adjoint de la police de Montréal : «Ma vision ultime, c'est que le service de police s'autofinance [...] On a un budget de 600 millions de dollars canadiens (565 M

¹⁷⁸ Service de police de la communauté urbaine de Montréal. (2001, 1^{er} juin) *Bilan annuel 2000*. Récupéré le 8 novembre 2013 de <http://www.spvm.qc.ca/fr/documentation/publications-bilan-annuel.asp>

¹⁷⁹ Service de police de la ville de Montréal. (2007, 22 Mai) *Bilan annuel 2006*. Récupéré le 8 novembre 2013 de <http://www.spvm.qc.ca/fr/documentation/publications-bilan-annuel.asp>

¹⁸⁰ Caroline Touzin, « Police de Montréal inc., une entreprise en croissance. » *La Presse* (Montréal), 2 mai, 2008.

USD). Si on était capable de s'autofinancer de 600 millions, ça ne coûterait plus rien aux citoyens d'avoir un service de sécurité publique»¹⁸¹. Son enthousiasme sera toutefois refroidi par l'arrivée à la direction du SPVM de Marc Parent. À son entrée en poste, quelques activités de commercialisation viennent de soulever l'indignation d'une partie de la population. Nous reviendrons sur ces événements, notamment l'embauche de policiers par La Place Dupuis, lors de notre analyse de cas. Il annonce alors son intention de réduire le développement de la section des Services Affaires. Lors de la présentation du budget du SPVM pour l'année 2011 devant la Commission de la sécurité publique, M. Parent réaffirme son intention de maintenir le statu quo en matière de commercialisation et déclare: «Il ne faut pas donner aux citoyens l'impression qu'on a une police à deux vitesses. Pour moi, c'est très important.»¹⁸²

Malheureusement, les données budgétaires que nous avons obtenues grâce à une demande faite au SPVM en vertu de la Loi d'accès aux documents ne sont pas complètes et concernent uniquement les exercices budgétaires entre 2005 et 2013. Ces données nous permettent tout de même de constater qu'il existe une tendance à la hausse des revenus et des dépenses. En 2005, la Section des Services Affaires avait des revenus de 817 500\$ et des dépenses de 775 074\$. En 2013, ses revenus se chiffraient à 3 809 100\$ et ses dépenses à 1 592 800\$. Entre 2008 et 2011, les revenus ont explosé, passant de 808 173\$ à 3 809 100\$. Une hausse impressionnante de 471% en 5 ans.¹⁸³ Les données démontrent qu'il y a eu un important développement sous la gouverne de Yvan Delorme et corroborent les propos du nouveau chef Marc Parent, puisqu'il n'y a eu qu'une très mince hausse de 309 100\$ des revenus, à peine 8% en trois ans et une baisse de 128 000\$ des dépenses depuis son arrivée à la tête du SPVM. Finalement, l'analyse des exercices budgétaires nous

¹⁸¹ Michel Viatteau, «Services policiers à louer, pas à vendre.» *AFP Infos Mondiales* (Montréal), 14 février, 2010.

¹⁸² Jeanne Corriveau. « Police de Montréal - Le budget 2011 voit les dépenses croître et les revenus chuter.» *Le Devoir* (Montréal), 11 décembre, 2010.

¹⁸³ Voir «Annexe A».

permet de confirmer l'évolution rapide du département depuis la standardisation de ces services offerts en 2006.

Toutefois, quand on compare les heures travaillées dans le cadre de la commercialisation des services par les policiers du SPVM et ceux des agents de la paix de deux autres grands centres urbains canadiens, on peut relativiser la vitesse à laquelle croît la Section des Services Affaires.¹⁸⁴ À Toronto, la commercialisation des Services de police a généré 24 millions de dollars.¹⁸⁵ C'est presque huit fois plus de revenus qu'à Montréal pour la même année. Selon les informations recueillies par le vérificateur général de l'Ontario, Jeffrey Griffiths, pour l'année 2009, les policiers torontois ont travaillé 370 562 heures supplémentaires grâce aux activités de commercialisation, tandis que ceux d'Ottawa en ont fait 31 063 heures.¹⁸⁶ Pendant ce temps, à Montréal, les policiers ont travaillé 50 000 heures ce qui est bien moins que les policiers d'Ottawa si on compare la population respective des deux villes. Un article récemment paru sur le site internet de Ici-Radio-Canada confirme cette tendance. Selon les données recueillies par la journaliste Josée Thibeault, la part de revenus générés par le service de commercialisation de la police de Toronto dans le budget de la ville était encore nettement plus élevée que celle du service montréalais. Selon elle, les services commercialisés représentent 4% des revenus dans la métropole canadienne contre 1% dans la métropole du Québec.¹⁸⁷ Donc, bien que la Section des Services Affaires soit en constant développement, on ne peut prétendre qu'elle soit un phénomène singulier au Canada.

¹⁸⁴ Charles-Antoine Gagnon, «Payant d'être un policier.» *Le Journal de Montréal* (Montréal), 10 avril, 2011.

¹⁸⁵ Natalie Alcoba, «If 'rent-a-cops' are going to get a raise, they should have better standards, Police Services Board member says». *National Post*, 15 mai, 2014.

¹⁸⁶ Charles-Antoine Gagnon, *Op. Cit.*

¹⁸⁷ Josée Thibeault, *Op. Cit.*

4.2.1 Qui profite du service «affaires» du SPVM ?

Le SPVM offre une gamme de produits et de services qui s'adressent à différents types de clientèle. Il n'est donc pas surprenant de constater que la nature de ses clients est variée. Ainsi, on trouve chez les clients du SPVM des institutions publiques, des corps de police, des entreprises, des entreprises de sécurité privée, des promoteurs privés d'événements et des particuliers. Donc, le SPVM peut autant offrir des services au Ministère des Transports du Québec qu'aux organisateurs des grands festivals. Entre les années 2010 et 2014, des documents obtenus par *Le Devoir* grâce à la Loi sur l'accès à l'information, et dont nous avons obtenu copie, révèlent que le SPVM a loué ses services à 338 clients. Parmi ceux-ci, on retrouve tout un éventail d'institutions publiques et d'entreprises privées : les ministères des Transports et de la Sécurité publique, Power Corporation, Evenko, SNC-Lavalin, Ivanhoé Cambridge, de nombreuses productions cinématographiques et le Cirque du Soleil.¹⁸⁸

Toutefois, les services ne sont pas tous offerts à l'ensemble de la clientèle. Par exemple, le service d'achat et de réparation d'équipement et d'armes est offert uniquement aux corps de police, qu'ils soient fédéral, provincial ou municipal. Pour les autres organisations du champ de la sécurité montréalaise issus de la sphère privée, le SPVM est un compétiteur, un partenaire, un acheteur et un contracteur.¹⁸⁹ Avec la décentralisation du champ de la sécurité et l'hybridation des acteurs, cette réalité s'applique aussi maintenant aux institutions publiques qui doivent payer pour les services du SPVM. Les relations commerciales qui unissent les différentes institutions publiques, les corps de police et le SPVM démontrent bien la transition vers la gouvernance nodale. De plus, des conditions limitent la clientèle du SPVM. Comme le soulignent les quelques études déjà produites sur l'implantation de

¹⁸⁸ Marco Fortier, « Policiers à louer ». *Le Devoir*, 18 juillet, 2014.

¹⁸⁹ Adam white, *Op. Cit.*, 97.

pratiques commerciales au sein de services de police, ces limites sont nécessaires pour maintenir le standard élevé d'éthique qui doit caractériser tout corps de police. Dans le cas du SPVM, plusieurs conditions doivent être respectées par les requérants pour obtenir un service. Tout d'abord, des conditions concernent le statut et les antécédents du client : «Aucun service commercialisé ne sera autorisé : si le requérant fait présentement l'objet d'une enquête policière; si le requérant est impliqué directement ou indirectement dans un conflit de travail; si deux groupes peuvent être impliqués dans un conflit.»¹⁹⁰ Pour s'assurer que les candidats respectent ces conditions, ils sont soumis à une enquête de la Section du renseignement. Dans le cas d'une entreprise, ce sont ses principaux gestionnaires qui seront soumis aux vérifications.¹⁹¹

D'autres conditions visent à s'assurer que le SPVM respecte la législation et son devoir de réserve. En effet, pour qu'un contrat soit signé, la mission à accomplir doit «être en lien avec la mission première du SPVM, être réalisable et respecter le cadre législatif de la Ville de Montréal et de la *Loi sur la Police*. [...] Respecter les normes éthiques pour ainsi éviter la perception de la police à deux vitesses.»¹⁹² Des exigences administratives sont aussi considérées avant d'accepter un contrat. En effet, le SPVM veille à ce qu'il ait les ressources nécessaires et qu'il maximise la rentabilité de cette location avant d'accepter un contrat. Bref, l'accès aux ressources commercialisées du SPVM n'est pas déterminé par le caractère public ou privé du demandeur, mais plutôt par des exigences éthiques, législatives et commerciales.

¹⁹⁰ Service de Police de la Ville de Montréal. (2004). *Services Affaires: Conditions*. Récupéré le 6 septembre 2013 de http://www.spvm.qc.ca/fr/services-affaires/9_1_conditions.asp

¹⁹¹ Voir «Annexe A».

¹⁹² *Ibid.*

4.2.2 Quels sont les services offerts?

Pour plusieurs, la location de pratiques policières ou l'achat de formation par des entreprises privées soulève plus de questions qu'elle n'offre de réponses. En effet, il est difficile d'évaluer quels sont les services qui peuvent être vendus et quels sont ceux qui ne devraient pas l'être. Nous ferons ici un compte-rendu des services offerts par le SPVM en échange de rémunération. Pour cerner le type de services vendus par le SPVM, nous nous appuyerons sur la documentation publicitaire mise à notre disposition par la Section des Services Affaires. Nous pouvons diviser les types de services vendus en trois catégories: les ressources humaines, le matériel et l'expertise.

Tout d'abord, le SPVM propose la location de son personnel. Le programme de maintien de la sécurité publique est sans aucun doute l'un des services commercialisés les plus emblématiques de cette nouvelle tendance puisqu'il s'agit de la privatisation de l'action de police traditionnelle. Le SPVM définit ainsi son programme de sécurité publique : «Assurer la sécurité et le maintien de l'ordre sur les lieux d'un événement public, d'entreprise ou privé, par la présence de policiers identifiés aux couleurs du SPVM et munis de leurs équipements.»¹⁹³ Que ce soit dans le cadre de ce programme, d'escorte policière, de contrôle de la circulation et de protection rapprochée ou plutôt pour des services spécialisés, la police offre quatre différents types de personnels.¹⁹⁴ Premièrement, la location d'un policier syndiqué coûte 91,72 \$/h. Les tarifs que nous exposons dans ce chapitre sont ceux prévus dans la section 3 du règlement sur les tarifs¹⁹⁵ de l'agglomération de Montréal pour l'exercice financier 2012¹⁹⁶. Ils peuvent évidemment varier dans le temps. Par

¹⁹³ Service de police de la ville de Montréal (2006, novembre), *Op. Cit.*, 9.

¹⁹⁴ *Ibid*, 9-15.

¹⁹⁵ Les prix tirés du *Règlement sur les tarifs de l'agglomération de Montréal* inclus les taxes qui s'appliquent.

¹⁹⁶ *Règlement sur les tarifs de l'agglomération de Montréal (Exercice financier 2012)*. (2012) RCG 11-025.

exemple, en 2004, le même service coûtait 65,65 \$/h, ce qui représente une hausse de tarif annuel de 4,27%. Les tarifs ne représentent pas le salaire du personnel engagé, mais les frais facturés par le service de police. L'écart entre ces deux montants est variable d'un membre du personnel à l'autre et nous est inconnu. Deuxièmement, si ce policier agit à titre de spécialiste, il sera payé plus cher. Ainsi, un maître-chien ou un cavalier policier sera payé 105,56 \$/h (ce prix n'inclut pas le chien ou le cheval qui accompagne l'agent pour lequel le client devra défrayer un supplément), tandis qu'un policier derrière le volant d'un véhicule coûtera 115,29 \$/h (ce prix inclut la voiture). Il en va de même pour les autres services spécialisés tels les départements de plongée sous-marine, d'écoute et de balayage électronique. Troisièmement, les cadets et autres auxiliaires de justice sont aussi utilisés dans le cadre du programme de commercialisation. Leur prix variera selon qu'ils sont encadrés par un policier ou non. Un cadet sans supervision coûtera 29,30\$/h, tandis que s'il est supervisé il en coûtera plutôt 36,80\$/h. Finalement, certains produits commercialisés du domaine de l'écoute et du balayage électronique nécessitent les services d'un technicien du SPVM qui se payent 56,69\$/h.

Ensuite, le SPVM tire aussi profit de l'utilisation et de la vente de ses ressources physiques. Pour ce type de défraiement, les services sont payés selon un tarif quotidien, contrairement à la location de ressources humaines. Comme nous le soulignons plus tôt, la présence d'animaux accompagnant les unités spécialisées amène des coûts supplémentaires. La location d'un cheval ou d'un chien coûte 70,13\$/jour. Il arrive aussi qu'il y ait des demandes pour la location d'une autopatrouille sans policier. Il faudra alors déboursier 409,31\$ pour la journée. De plus, le SPVM propose aux autres corps de police de profiter de son expertise en armement et offre des services d'entreposage, de réparation et d'entretien. Par exemple, l'entreposage d'une arme à feu est offert au coût de 12,88\$ par mois et la réparation d'une arme au coût de 75,88\$, en plus du prix des pièces utilisées. Sans

oublier que le corps de police montréalais agit aussi à titre de fournisseur de matériel. Ils offrent une variété d'équipement policier comme en témoignent les 3000 articles qu'ils ont en stock.¹⁹⁷

Finalement, le SPVM vend son expertise sous la forme de formations ou de services spécialisés. Ces formations, adaptées aux différents types de clients, touchent plusieurs aspects de la sécurité publique et se divisent principalement en trois catégories : utilisation de la force, prévention et planification d'événements. Tout d'abord, le SPVM offre une multitude de formations visant à maîtriser et améliorer les techniques d'intervention policière. Ces formations prennent des formes diverses de l'apprentissage des techniques de patrouille à vélo jusqu'à l'utilisation d'armes intermédiaires. La majorité de ces formations visant à développer les méthodes d'intervention publique sont accessibles uniquement aux services de police et aux entreprises de sécurité privée. Ensuite, la section des Services Affaires offre des formations à caractère préventif. Ce type d'atelier est ouvert à une clientèle beaucoup plus large. En effet, les promoteurs d'événements, les cadres d'entreprises et les institutions publiques s'ajoutent aux clients ayant accès aux formations sur l'utilisation de la violence. Par exemple, dans la formation *Comment faire face au terrorisme et organiser des mesures d'urgence*, les participants apprendront «les étapes de préparation pour faire face aux événements reliés au terrorisme, et ce, sur les plans stratégique, tactique et opérationnel.»¹⁹⁸ Certaines formations spécialisées, nécessitant la connaissance de notions préalables, sont réservées aux services de police. Ensuite, le SPVM offre des services conseils pour l'organisation d'événements. Ces services sont offerts aux promoteurs d'événements et à l'industrie du cinéma. Ils visent à offrir des conseils techniques pour l'organisation d'un événement ou le tournage d'un film. Par exemple, en 2007, le SPVM « a analysé les

¹⁹⁷ Service de police de la ville de Montréal. *Formations, produits et services policiers*, volume 1.

¹⁹⁸ Service de police de la ville de Montréal (2006, Novembre), *Op. Cit.*, 32.

risques des installations de l'Agence métropolitaine de transport, du Stade olympique (Coupe du monde U-20) et du club de golf Royal Montreal (coupe du Président)»¹⁹⁹.

4.2.3 Qui travaille pour la Section des Services Affaires du SPVM?

La commercialisation des activités de police menée par le SPVM nécessite une structure organisationnelle et des employés qui y travaillent. Les informations que nous exposons ici nous ont été transmises, en 2013, par Me Alain Cardinal, Chef du Service des affaires juridiques et responsable de l'accès à l'information au SPVM, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

La Section des Services Affaires de la Ville de Montréal est responsable du développement et de l'administration de toutes les activités de commercialisation des actions policières. Son lieutenant relève du Service de Partenariat et de l'organisation du travail et de son commandant, François Landry. Ce dernier relève directement de l'autorité de la Direction du SPVM. La section des Services Affaires compte cinq employés civils qui veillent à son administration et à son bon fonctionnement.

Comme ailleurs en Occident, l'embauche de policiers à des fins privées se fait sur une base volontaire. Les policiers ne sont pas tenus d'y participer et ne peuvent le faire qu'à l'extérieur de leurs heures de travail, sous la forme d'heures supplémentaires. Il est bon de noter que le policier agit à ce titre quand il est utilisé dans le cadre de la commercialisation des services : «les policiers impliqués en commercialisation et affectés à la sécurité publique, au contrôle de la circulation, aux escortes policières et à la protection rapprochée ont les mêmes pouvoirs et devoirs que tout autre agent de

¹⁹⁹ Caroline Touzin, *Op. Cit.*

la paix en service régulier.»²⁰⁰ Bien que j'en aie fait la demande, il m'a été impossible d'obtenir la liste des employés du SPVM qui participaient aux activités commerciales. Il semblerait qu'il n'existe aucun registre qui permette de savoir quelle est la proportion de policiers du SPVM participant aux activités de commercialisation. Toujours selon les informations transmises par M. Cardinal, il existe une seule condition d'embauche pour les policiers désirant travailler pour le compte de la Section des Services Affaires : le suivi et la réussite du cours de niveau universitaire «Éthique». Bref, nous détenons peu d'informations sur les policiers qui participent à ce type d'exercice. À la lumière de ses informations, dans le cadre de notre étude, nous ne traiterons pas la Section des Services Affaires comme une organisation séparée du SPVM dans le champ de la sécurité montréalaise. Puisque ses employés sont des employés du SPVM et que les policiers participant à ses activités sont aussi des agents travaillant pour le compte du service de police montréalais et que leur philosophie et leurs ressources sont partagées, il nous apparaît inutile de la séparer et d'en faire une cellule indépendante dans le champ de la sécurité montréalaise. Dans le cadre de notre étude, elle sera donc considérée comme faisant partie de l'organisation qui la chapeaute et la dirige.

4.2.4 Le débat politique entourant la Section des Services Affaires

La mise en place de la Section des Services Affaires n'a pas suscité de grands débats politiques. Si l'administration du SPVM semble soutenir le projet depuis son lancement, il ne semble pas recevoir l'appui public des acteurs politiques municipaux et provinciaux. En effet, les commentaires émis par certains représentants politiques tendent à démontrer une certaine crainte face à la marchandisation des biens de

²⁰⁰ Service de police de la ville de Montréal. (2006, Novembre) *Répertoires des services et produits commercialisés*. Montréal : Marie Bourque. Récupéré le 8 novembre 2013 de http://www.spvm.qc.ca/upload/pdf/repertoire_commercialisation_fr_2006_12_06.pdf, 9.

sécurité par l'institution montréalaise. Ainsi, le débat politique a été principalement évènementiel. Les acteurs ont pris position dans un contexte d'urgence médiatique pour blâmer le SPVM lorsqu'il y a eu apparence de débordements.

Dans le contexte d'un changement de directeur au SPVM ayant eu lieu le 13 septembre 2010, une série de reportages met les pratiques de commercialisation à l'avant plan. Le maire de Montréal Gerald Tremblay affirme alors «que la situation était “totalement inacceptable” si elle crée la perception d'un “service de police à deux vitesses”.»²⁰¹ Quelques jours, plus tard, Marc-André Gadoury, conseiller municipal de Projet Montréal et porte-parole en matière de sécurité publique s'en prend aussi à la Section des Services Affaires qui a conclu une entente avec une entreprise pour participer à la commercialisation de bracelet GPS pour les personnes âgées sans l'aval des élus : «[c]'est un autre exemple de la culture du secret qui règne à la direction actuelle du SPVM.»²⁰² Toujours en 2010, la Société Radio-Canada rend publique une entente qui unissait le SPVM et les commerçants de la Place Dupuis pour la location de quatre policiers du SPVM pour patrouiller la Place Émilie-Gamelin et mettre fin au trafic de drogue qui s'y trame. Réal Ménard, alors porte-parole de l'opposition officielle en matière de sécurité publique, avait dénoncé ce qu'il considère être le premier pas vers la mise en place d'un système de sécurité à deux vitesses : «Tout le monde est en droit d'avoir un panier de services communs du SPVM. Ce n'est pas acceptable, surtout dans quelque chose auquel on s'attend que la police s'intéresse, comme tout le dossier du trafic de la drogue »²⁰³.

²⁰¹ Catherine Handfield, « Commercialisation : Marc Parent veut des règles strictes. » *La Presse* (Montréal), 26 août, 2010.

²⁰² Catherine Handfield, «SPVM: une «entente de partenariat» sans l'aval des élus.» *La Presse* (Montréal), 9 septembre, 2010.

²⁰³ David Gentile, «Policier à louer à la Place Dupuis. » *Société Radio-Canada* (Montréal), 7 juin, 2010. Récupéré le 13 décembre 2013 de <http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2010/06/07/006-place-dupuis-spvm.shtml>

Est-ce que les acteurs politiques désiraient passer un message au nouveau directeur ? Impossible de l'affirmer, mais il semble que Marc Parent ait choisi le compromis en mettant un frein au développement de la Section des Services Affaires et en limitant les objectifs financiers de cette section. En 2014, Annie Samson, élue au conseil municipal et présidente de la commission sur la sécurité publique de Montréal déposait un projet pour accélérer la croissance des revenus issus de la vente de produits de sécurité, sans faire de commentaire public à cet effet. Du côté de Projet Montréal, le conseiller municipal Richard Bergeron semblait toujours s'interroger sur les dangers liés à l'accélération de ce programme.²⁰⁴ Les intervenants politiques ne remettent pas en question la pertinence de la Section des Services affaires du SPVM, mais lui rapprochent parfois son manque d'encadrement par les autorités municipales, et donc par le personnel démocratiquement élu. Pour nous qui nous intéressons à l'impact des pratiques de commercialisation sur le rayonnement des valeurs démocratiques au sein du SPVM, il s'agit d'une observation importante. Après tout, les acteurs politiques municipaux sont bien placés pour juger de l'imputabilité qu'ont les policiers face aux élus de la ville de Montréal. Nous reviendrons plus longuement sur les impacts de la commercialisation sur le lien communautaire et l'imputabilité, mais cette première observation laisse croire que la commercialisation a une conséquence sur le contrôle qu'exercent les élus sur le développement et le choix des services qui seront commercialisés.

La commercialisation des services au SPVM attire parfois l'attention médiatique, les journalistes mettant de l'avant les enjeux éthiques qu'elle soulève. Toutefois, elle ne génère pas de grands débats politiques et son maintien dans un contexte où elle est mieux encadrée semble faire l'unanimité. Les acteurs publics concernés ont principalement pris position dans le débat pour assurer leur contrôle politique sur le service de police.

²⁰⁴ Josée Thibeault, *Op. Cit.*

4.3 La commercialisation des services et ses impacts démocratiques

Maintenant que nous avons décrit l'histoire et le fonctionnement de la Section des Services Affaires du SPVM ainsi que sa structure organisationnelle, ses pratiques de commercialisation et les débats politiques l'entourant, nous nous concentrerons sur ses impacts sur le caractère démocratique du service de police. À partir des positions de chercheurs, nous tenterons maintenant d'identifier les grands défis qui se dressent traditionnellement sur le chemin des corps policiers tentant d'assurer le respect des valeurs démocratiques, propres au SPVM, dans leur institution. Ensuite, en nous appuyant sur les commentaires d'acteurs locaux, nous verrons si le SPVM fait face à des problèmes similaires pour déterminer si la commercialisation des actions policières a un impact sur le caractère démocratique de l'institution. Nous utiliserons cette formule pour les quatre valeurs les plus chères au SPVM déjà identifiées : l'équité, l'efficacité, l'imputabilité et le lien communautaire.

4.3.1 L'équité

Premièrement, l'équité est l'unique valeur démocratique chère à l'ensemble des corps policiers, ce qui la rend plus importante aux yeux de Jones, Newburn et Smith.²⁰⁵ C'est aussi la valeur la plus affaiblie par la capitalisation des actions policières. Trois difficultés différentes attendent les services de police désireux de conserver leur caractère équitable tout en vendant leurs services: la réduction des services gratuits pour tous, la mise sur pied d'un système à deux vitesses et l'influence de l'argent dans la mise en place des politiques publiques de sécurité.

²⁰⁵ Trevor Jones, Tim Newburn et David J. Smith, *Op. Cit.*, 186.

Selon Jeremy Gans, les corps policiers participent à la mise sur pied des politiques de sécurité tout en profitant des frais qu'engendrera leur décision. Étant les principaux bénéficiaires de leur décision, il est difficile de prévoir où s'arrêtera leur gourmandise.²⁰⁶ N'y a-t-il pas un risque que la quête de revenus prenne le dessus sur la mission du SPVM ? La réduction des services gratuits aurait alors un impact direct sur la capacité du SPVM de répondre aux besoins de sécurité des citoyens de façon équitable. Julie Ayling et Clifford Shearing reprennent cette idée dans leur article «Taking Care of Business: Public Police as Commercial Security Vendors» : «[b]ut sometimes, too, policing is rivalrous— consumption by one means less for others. It may be the case, for instance, that if a number of police attend a major privately organized event, there will be a dearth of police to attend to normal duties. In economic terms, this would be a negative externality for the public of policing the private event.»²⁰⁷ Au SPVM, la commercialisation des services ne devrait pas avoir un impact sur le nombre de policiers en uniforme, comme l'assurait Didier Deramond, directeur adjoint des opérations au SPVM : «Quand on parle de commercialisation, on vend nos services, mais ce sont tous des policiers qui pour la plupart fonctionnent à l'extérieur de leurs heures de service. Ils ne sont pas en devoir, ils sont en congé.»²⁰⁸ Toutefois, comme le suggère l'utilisation «pour la plupart», il arrive peut-être que cette règle générale ne soit pas appliquée. C'est d'ailleurs ce que craint le vice-président de Garda World, Guy Coté, qui affirme qu'il existe «un réel danger pour les citoyens de Montréal [...] Les policiers de Montréal font face à d'importants défis et ainsi, en vendant leurs services, ils diluent leur capacité à remplir leur mission principale qui consiste à protéger la population et à faire respecter la loi.»²⁰⁹ Cependant, il est compréhensible qu'une compagnie comme Garda World soit contre le développement de la commercialisation du SPVM. Dans

²⁰⁶ Jeremy Gans, *Op. Cit.*, 186.

²⁰⁷ Julie Ayling et Clifford D. Shearing, *Op. Cit.*, 35-36.

²⁰⁸ Josée Thibeault, *Op. Cit.*

²⁰⁹ Michel Viatteau, *Op. Cit.*

le champ de la sécurité montréalais, le SPVM est un nœud central qui créera une compétition supplémentaire au sein du marché du gardiennage et la sécurité.

Pour sa part, la Commission du droit du Canada, dans son rapport *En quête de sécurité : l'avenir du maintien de l'ordre au Canada*, souligne un des impacts néfastes de la commercialisation de services observés dans les municipalités canadiennes : «[d]e fait, certains de ces événements sont maintenant officiellement visés par des règlements municipaux en vertu desquels un permis n'est délivré que si l'organisateur embauche des agents de police en service rémunéré».²¹⁰ Les commentaires du commandant Rabbat du SPVM, recueillis dans *La Presse* et publiés le 23 avril 2004, démontrent que Montréal n'échappe pas à cette réalité : «[I]es tournages requièrent souvent des déviations de la circulation [...] Dès qu'il y a une intersection dangereuse, le promoteur doit faire appel à nos services.»²¹¹ Il y a fort à parier que les services commercialisés ont tendance à créer une barrière à l'entrée quand vient le temps d'organiser certains événements réduisant ainsi le caractère équitable des pratiques et de la réglementation du SPVM et plus largement de la Ville de Montréal. C'est d'ailleurs une réalité que n'aime pas la nouvelle administration montréalaise regroupée derrière le nouveau maire Denis Coderre qui ne fera pas de pression auprès du gouvernement du Québec pour pouvoir facturer les frais de sécurité à plus d'événements. Selon sa collègue Annie Samson : «Pour attirer des événements dignes d'une grande métropole, ça fait partie de nos responsabilités. Si on veut une ville où ça bouge, c'est ce que ça prend. Si on se met à faire payer le Festival de jazz, Juste pour rire, plus personne ne voudra venir, c'est impensable.»²¹² De plus, à Montréal, il semble y avoir un flou autour des activités visées par ses règlements.

²¹⁰ Commission du droit du Canada. *En quête de sécurité : l'avenir du maintien de l'ordre au Canada*. (Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2006), 76.

²¹¹ Nicolas Bérubé et Stéphanie Bérubé, «À Montréal, louer les services d'un policier coûte 65,65\$ l'heure.» *La Presse* (Montréal), 23 avril, 2004.

²¹² Annabelle Blais, «Le Centre Bell ne paiera pas pour le service de la police». *La Presse* 11 août, 2014.

Certains acteurs privés semblent favorisés quand vient le temps de choisir si ils devront déboursier des frais ou non. Par exemple, assurer la sécurité du centre-ville et aux abords du Centre Bell a coûté 6 millions de dollars à la Ville de Montréal lors des séries éliminatoires de 2014.²¹³ La Ville de Montréal ne prévoit pas refiler la facture au Centre Bell et à l'organisation du Canadien de Montréal. Pourtant, certains tenanciers et commerces s'étaient fait encourager à se doter de services de police commercialisés pour assurer la sécurité de leurs biens lors des matchs de séries. Alors pourquoi une politique de deux poids deux mesures ? L'organisation de certains événements de petite envergure peut être menacée par la tarification.

Dans son article *Les municipalités américaines favorisent-elles l'émergence de polices privées?*, Frank Vindevogel identifie quelques possibles dérives de la commercialisation des pratiques policières sans s'y opposer. Selon lui, «[e]n renonçant à demeurer le seul détenteur du pouvoir répressif, l'autorité publique crée alors les conditions propices au développement d'une sécurité à deux vitesses»²¹⁴. Deux classes d'entreprises, de citoyens et d'organisations apparaissent, d'un côté, ceux qui peuvent s'offrir la protection d'un agent pouvant légitimement faire appel à la violence dans l'exercice de ses fonctions, et les autres. Julie Ayling et Clifford Shearing reprennent aussi cette idée : «[t]here is no doubt that requiring payment for policing services can be seen as a form of exclusion. Only those who can pay can access the service. There may be, therefore, implications for the equitable distribution of services.»²¹⁵ Au SPVM, les policiers embauchés dans le cadre d'une entente contractuelle avec un acteur issu de la sphère privée «ont les mêmes pouvoirs et devoirs que tout autre agent de la paix en service régulier.»²¹⁶ Celui qui fait appel aux services de la Section des Services Affaires obtient un accès privilégié à des pouvoirs

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ Franck Vindevogel, «Les municipalités favorisent-elles l'émergence de polices privées? ». *Déviance et Société*, 28, no 4 (2004): 527.

²¹⁵ Julie Ayling et Clifford D. Shearing, *Op. Cit.*, 35.

²¹⁶ Service de police de la ville de Montréal (2006, Novembre), *Op. Cit.*, 9.

répressifs. Pourtant, en 2010 le maire de Montréal de l'époque, Gérald Tremblay, avait affirmé (comme mentionné précédemment) «que la situation était “totalement inacceptable” si elle créait la perception d'un “service de police à deux vitesses”.»²¹⁷ Nicolas et Stéphanie Bérubé, journalistes de *La Presse*, donnent un autre exemple qui illustre bien le côté inéquitable d'une telle mesure. Le 26 décembre, le *boxing day*, est une des journées les plus profitables dans l'année pour les entreprises œuvrant dans le commerce de détail. En 2003, «les allées bondées du Centre Eaton étaient donc surveillées par des policiers loués par la société immobilière Ivanhoé Cambridge, propriétaire des lieux.»²¹⁸ Par une journée avec une telle affluence, la présence de policiers qui possèdent des pouvoirs d'arrestation plus étendus que ceux des agents de sécurité privée peut s'avérer un avantage compétitif important pour un commerce sur un autre. La possibilité offerte aux entreprises, organisateurs ou citoyens ayant les moyens d'obtenir des services que d'autres ne sauraient se payer dévalorise le caractère équitable des services offerts par l'institution publique. Dans une perspective classique de la sécurité, tous les commerçants désirant se prémunir d'un service de sécurité auraient pu avoir accès à un service similaire en faisant appel à des entreprises privées. Ce service aurait pu être épaulé par la police au besoin. Toutefois, dans une perspective de gouvernance nodale, l'arrivée d'un service de police ayant un avantage marqué sur son compétiteur privé peut créer des situations inéquitables. En effet, puisque le SPVM ne peut offrir un service illimité en raison de contraintes humaines et matérielles, il offre un avantage compétitif important aux entreprises qui feront affaire avec lui. La vente de services dans un contexte où la demande est plus grande que l'offre créera donc inévitablement des situations où le SPVM ne pourra offrir un service équitable à toutes les entreprises et les particuliers de Montréal. Bien que la police n'utilise que rarement son pouvoir coercitif dans l'exercice de ses fonctions et qu'il n'appartient pas au client d'ordonner au policier loué de procéder à

²¹⁷ Catherine Handfield, « Commercialisation : Marc Parent veut des règles strictes. » *La Presse* (Montréal), 26 août, 2010.

²¹⁸ Nicolas Bérubé et Stéphanie Bérubé, *Op. Cit.*

une arrestation, on ne peut nier l'existence de cet avantage compétitif. En effet, qu'il utilise ou non cet avantage coercitif, la seule présence d'un agent avec de tels pouvoirs pourrait suffire à décourager la criminalité dans l'espace à sécuriser et la repousser vers les espaces qui ne sont pas encadrés par la présence de policiers. Par exemple, la présence des policiers au Centre Eaton a peut-être poussé des contrevenants vers d'autres centres commerciaux du centre ville où la surveillance n'était pas assurée par le SPVM.

De plus, la commercialisation pourrait favoriser l'accès de certains clients à la mise en place des priorités dans le domaine de la sécurité publique. Ici, il faut différencier l'impact que peut avoir une entreprise de sécurité privée sur le champ de la sécurité publique comme le suggère la gouvernance nodale et l'influence que peuvent avoir des entreprises privées sur les politiques et la mentalité du SPVM. S'il nous apparaît souhaitable de décentraliser la processus décisionnel au sein du champ il nous apparaît beaucoup moins souhaitable que des entreprises obtiennent un accès privilégié à la gestion des ressources d'un nœud, particulièrement quand celui-ci est issu de la sphère publique et qu'il est redevable aux représentants élus de la communauté qu'il dessert. Certains acteurs privés développent un lien privilégié avec les autorités, ce qui leur permet d'inscrire leur priorité en matière de sécurité à l'agenda public. Si Julie Ayling et Clifford D. Shearing reconnaissent que la commercialisation des pratiques peut être faite de façon raisonnable dans certaines circonstances, il existe un risque que «private interests might have more influence on service provision than is appropriate.»²¹⁹ Cette crainte se fonde sur l'influence grandissante qu'ont certaines grandes entreprises ou certains regroupements commerciaux sur les politiques publiques de sécurité. Toutefois, aux yeux de Ayling et Shearing, le problème peut être évité en établissant clairement une limite (comme

²¹⁹ Julie Ayling et Clifford D. Shearing, *Op. Cit.*, 42.

le suggère aussi Grabosky).²²⁰ Au SPVM, le commandant Ian Lafrenière reconnaît qu'il y a un danger de proximité avec les entreprises, tout en affirmant que le processus de sélection des clients est rigoureux.²²¹ Qu'arrive-t-il après le processus de sélection ? Comment s'assure t'on que le client ne gagne pas un peu d'influence à travers sa relation d'affaire ? Comme l'exemplifie bien Stéphane Berthomet, ex-policier, auteur et analyste des affaires policières, lorsqu'il prend l'exemple d'un policier engagé par un hôtelier : «[i]l y a un risque de confusion. Le directeur de l'hôtel paie une grosse facture pour obtenir le service du policier. Il y a un risque qu'il mette de la pression sur le policier, ou que le policier lui-même ressente une certaine pression.»²²² Est-il normal que les commerçants de la Place Dupuis influencent les politiques en matière de lutte contre les stupéfiants en embauchant quatre policiers pour patrouiller leur environnement, comme dans l'exemple que nous avons vu plus tôt ? Ici, les intérêts d'une personne morale et privée, la Place Dupuis, sont assurés par la capacité de payer pour des services de sécurité, sans considération pour l'esprit de la police de communauté, alors que le quartier compte plusieurs catégories sociales aux caractéristiques très diversifiées, y compris une population itinérante et toxicomane représentées par divers organismes (Cactus, l'Injecteur, etc.). Bien que l'on ne puisse affirmer qu'il existe un problème d'influence auprès du SPVM, l'absence d'information précise au sujet de ces enjeux dans la documentation du SPVM que j'ai consultée me laisse croire qu'il existe un risque suffisant qui nécessite l'attention des législateurs et du service de police. Dans une perspective de gouvernance nodale, les entreprises faisant affaire avec le SPVM occupent une place plus centrale dans le champ et ont donc une plus grande capacité d'agir sur la gouvernance du champ. Peut-on dire alors qu'il s'agit d'un système moins équitable que celui qui serait guidé uniquement par le service de police comme le suggère le modèle de gouvernance classique ? Nous en doutons. En fait, ce n'est pas la place que

²²⁰ Peter Grabosky, *Op. Cit.*, 11.

²²¹ Marco Fortier, *Op. Cit.*

²²² *Idem.*

prennent les entreprises dans la mise en place de politique concertée qui est dérangeante, mais l'accès privilégié que leur offre leur capacité de payer. Car, les organismes et institutions n'ayant pas le budget pour tisser des liens commerciaux avec la police seront moins connectés et moins centraux. Bref, les opportunités d'affaires permettent à des nœuds d'obtenir des liens privilégiés avec le SPVM dans les champs de la sécurité montréalaise et amenuisent les efforts de démocratisation de l'espace décisionnel au profit d'une forme de «democratic bargaining».

Finalement, la commercialisation des services du SPVM semble être encadrée de façon à éviter que les services publics ne soient touchés par ses activités commerciales. Toutefois, les risques semblent réels que ces règles soient insuffisantes pour assurer une distribution équitable du personnel et une indépendance et une main mise du service de police sur la mise en place des politiques de sécurité locale.

4.3.2 L'efficacité

Deuxièmement, la gestion de la sécurité publique dans un cadre démocratique accorde à l'efficacité le statut de valeur. Comme nous l'avons vu plus tôt, l'efficacité est au cœur des préoccupations du Nouveau Management Public. Cette valeur devrait donc être aussi prise en compte dans les pratiques de commercialisation. Pour les instigateurs de projets de commercialisation, l'ajout de policiers en uniforme sur leur territoire ne peut que renforcer le sentiment de sécurité des citoyens. La source du financement devient un moindre mal dans la mise en place d'un environnement plus sécuritaire. La commercialisation devient un outil supplémentaire pour atteindre l'objectif premier, soit disposer de corps de police plus efficaces pour l'ensemble de la population. Pourtant, la capitalisation des actions policières ne semble pas toujours permettre un gain d'efficacité pour tous. Deux problèmes semblent freiner l'atteinte

d'un système qui soit plus efficace : le manque de ressources et la double allégeance des policiers.

Tout d'abord, il est évident que l'ajout d'agents sur un territoire déterminé augmente leur capacité d'assurer la sécurité. Théoriquement, dans une ville où il y a une infinité de policiers, les services commercialisés engendreraient toujours une augmentation des effectifs et par le fait même hausserait l'efficacité des services. Malheureusement, les corps de police modernes possèdent une quantité limitée d'agents et ces derniers ne sont pas toujours intéressés à faire davantage de temps supplémentaire. Selon Ayling et Shearing, il existe un risque que la police publique soit négligée au profit des demandes issues et financées par la sphère privée. Qu'elle soit financée par le public ou le privé, «[p]olice simply do not have the resources to do everything that the public thinks they should be doing.»²²³ Dans une recherche menée aux Etats-Unis, Reiss conclut qu'il faut impérativement considérer la disponibilité des ressources humaines avant d'accepter un contrat. Ainsi, on évite que les services publics manquent de ressources ou que les agents soient surmenés et moins efficaces. Dans certains départements américains, certains policiers multiplient les contrats de commercialisation, au point de travailler deux fois plus que leurs collègues œuvrant uniquement pour le volet public.²²⁴ Selon lui, le problème dépasse largement le cadre de la disponibilité des agents :

In the study, none of the departments closely integrated extra-duty with on-duty personnel in the communications center in dispatch operations. Indeed, in most departments, extra-duty operations tend to be organizationally divorced from regular field command operations. [...] None of the command officers interviewed in any of the departments

²²³ Ayling et Shearing, *Op. Cit.*, 40.

²²⁴ Albert J. Reiss, *Op. Cit.*, 27-29.

could recall an instance in which their extra-duty officers were mobilized for duty in an emergency situation.²²⁵

Il ne paraît pas convaincu que les agents en uniforme agissant à titre de ressources commercialisées renforcent le travail des policiers attirés à leur rôle traditionnel. Donc, en plus de pouvoir entraîner éventuellement un manque de ressources humaines pour les tâches policières traditionnelles, il semble que les policiers agissant pour le compte d'entités privées ne soient pas utilisés pour appuyer le travail de leurs collègues.

Au SPVM, malheureusement, l'absence de statistiques précises sur cette question nuit à notre bonne compréhension des impacts de la commercialisation sur le nombre d'agents affiliés aux tâches policières traditionnelles sur un territoire et sur le temps de réponse des services d'urgence aux alertes. Il semblerait que c'est un critère considéré : «[ê]tre rentable et en lien avec les ressources disponibles et les délais.»²²⁶ Conscient que ce manque de disponibilité ralentit la progression des profits faits par la Section des Services Affaires, le SPVM a tenté de créer une brigade de policiers dédiés uniquement au travail commercialisé. C'est en raison d'un conflit avec le syndicat qu'une telle brigade n'a toujours pas vu le jour.²²⁷ Bien que nous n'ayons pas les chiffres, le climat de coopération qui règne à Montréal entre les corps de police et les services de sécurité privée donne l'impression que l'efficacité serait peut-être mieux servie par une coopération entre acteurs privés et public que par la commercialisation des services. Dans le rapport du comité sectoriel sur le gardiennage présenté au ministre de la sécurité publique en septembre 2004, les acteurs présents à la réunion ont affirmé qu'ils craignaient que la commercialisation nuise au bon climat de coopération et crée une concurrence entre le secteur privé et le

²²⁵ *Ibid*, 16.

²²⁶ Voir «Annexe A».

²²⁷ Catherine Handfield. «Le prochain chef de police doit “se tenir debout” devant les élus. » *La Presse* (Montréal), 12 août, 2010.

SPVM.²²⁸ Une crainte qui semble avoir été partagée par certains membres de la grande communauté policière montréalaise, car

La chef de la Direction de l'administration du SPVM, Diane Bourdeau, a tenu à rassurer ses collègues dans leur publication interne *L'Heure Juste* du mois de juin 2006. "Je tiens à préciser que la commercialisation ne remet pas en cause nos partenariats opérationnels. Pas plus d'ailleurs qu'elle n'alourdira la tâche actuelle de notre personnel ou qu'elle ne se réalisera au détriment des services offerts à la population."²²⁹

Ne serait-il pas plus avantageux pour les Montréalais de voir ces services confiés au privé, ce qui assurerait une couverture optimale et empêcherait les risques liés au manque de ressources des corps de police ? Il est difficile de croire que le SPVM fait mieux que ses collègues américains pour impliquer ses policiers affectés à des contrats privés dans la gestion quotidienne de la sécurité publique sur son territoire. En effet, la nature de la Section des Services Affaires suggère plutôt qu'il y a une scission entre les officiers affectés à leurs tâches traditionnelles et les autres agents. Alors pourquoi utiliser des ressources policières pour faire le travail qu'un agent de sécurité pourrait effectuer ? Après tout, la sécurité privée n'a-t-elle pas vu le jour précisément pour s'occuper des lieux privés ? Le mandat de la police n'est-il pas avant tout de s'occuper des lieux publics dans le meilleur de ses capacités. L'utilisation de gardiens de sécurité ne nous garantirait-il pas une meilleure couverture ?

Dans le même ordre d'idée, le SPVM vend ses services à de nombreux organismes publics financés par l'État et les contribuables. À Montréal, le SPVM fournit même des services supplétifs à certains arrondissements à travers son service de

²²⁸ Québec. Ministère de la sécurité publique. (2004, septembre) *Rapport du comité sectoriel sur le gardiennage*. [Document pdf]. Rapport déposé en septembre 2004 au Ministère de la Sécurité Publique. Québec : Gouvernement du Québec

²²⁹ Caroline Touzin, Op. Cit.

commercialisation. Dans le bilan 2009 du SPVM, on apprend que «l'arrondissement de Ville-Marie s'est offert les services de patrouille de 16 cadets à vélo.²³⁰» Est-ce vraiment plus efficace de faire payer les arrondissements pour des services de sécurité? Ne fait-on pas que transférer une partie du fardeau fiscal de la sécurité publique vers d'autres portefeuilles qui devront à leur tour se tourner vers des nouvelles sources de financement? Comme l'explique l'ancien inspecteur du SPVM Guy Ryan : «Quand on commercialise un service public, face à des travaux d'infrastructures publiques, ça fait un peu drôle, c'est toujours le même contribuable qui doit payer.»²³¹ De plus, les coûts liés à la mise en place de la sécurité publique au Québec sont élevés. D'ailleurs, les services de police sont plus dispendieux que les services privés. Pour l'année 2008, la facture d'exploitation de l'ensemble du réseau policier municipal s'élevait à 1,2 milliard de dollars pendant que celle de la Sûreté du Québec s'élevait à 775 millions de dollars.²³² En 2006, le salaire moyen d'un policier québécois s'établissait à 64 115\$ et les policiers gagnaient un salaire supérieur de 36% au salaire moyen des québécois.²³³ Malgré un rattrapage dans les années 1990, les agents de sécurité privée canadiens affichaient quant à eux un retard de 34% sur le salaire moyen canadien.²³⁴ Déjà en 1995, une étude de la revue *Canadian Security* soulignait que le salaire moyen d'un policier est deux fois plus élevé que celui d'un agent de sécurité.²³⁵ Ces données démontrent qu'il est de nos jours beaucoup plus économique globalement de faire appel à des agents privés pour assurer la sécurité. Ne serait-il pas plus économique et efficient pour les organismes publics de se tourner vers des fournisseurs privés moins dispendieux? Pour certains, la gouvernance nodale qui permet aux forces de l'ordre de se lancer dans des activités de

²³⁰ Service de police de la ville de Montréal. (2007, 22 Mai) Bilan annuel 2009. Récupéré le 25 avril 2015 de http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_BILAN2009_20100430_0.PDF

²³¹ Josée Thibeault, *Op. Cit.*

²³² Benoît Dupont et Emilie Perez, *Op. Cit.*, 58.

²³³ *Ibid*, 73.

²³⁴ *Ibid*, 83.

²³⁵ Maurice Cusson, *Op. Cit.*, 13.

commercialisation et de s'insérer dans le marché du gardiennage privé apparaît comme une façon toute indiquée de rapprocher les activités de sécurité privée de l'idéal démocratique. Après tout, les corps de police accordent traditionnellement plus d'importance au bien public que leurs partenaires du milieu privé. Toutefois, selon Adam White, la seule présence des corps de police dans le champ de la sécurité a un effet d'entraînement sur ces compétiteurs :

This is because while public sector contracts usually direct private security operations towards some conception of the public good, private sector contracts often point them in a very different direction. According to this economic logic, then, the relationship between private security providers and the public good is determined externally by the preferences of their clients, and these preferences should once again be mapped out node by node. In political terms, however, these providers are simultaneously engaged in an ongoing effort to reconcile their operations with the state-centric political norms which permeate the domestic security sector, and it is important to note that these norms are intimately associated with the idea of security as a public good.²³⁶

La gouvernance nodale ne saurait donc être un argument pour prétendre que les forces de l'ordre auront une approche plus ciblée sur le bien public que leurs compétiteurs du privé dans l'exercice de la sécurité privée. Donc, il peut être aussi cohérent dans une perspective nodale de faire appel à des services de sécurité privée ou publique pour s'occuper de tâches liées au gardiennage ou à la sécurité routière par exemple.

Ensuite, la double allégeance des policiers peut nuire à l'efficacité du corps policier. En effet, il n'est pas toujours clair d'établir où se situe la loyauté du policier lorsqu'il travaille pour le compte d'une entreprise privée. Selon Reiss, quand un policier agit à titre de ressource commercialisée, un flou persiste quant à ses responsabilités face à la

²³⁶ Adam White, *Op. Cit.*, 97.

population. Pourtant, cette incertitude disparaît quand le contrat expose les responsabilités du policier face au client.²³⁷ Selon lui, l'absence d'un cadre réglementaire clair concernant les responsabilités publiques du policier agissant lors d'activités de commercialisation pourrait créer un flou potentiellement dangereux. Elle pourrait justifier l'inaction d'un policier dans une situation où son rôle traditionnel l'oblige à agir mais où sa mission commerciale le pousse à demeurer en retrait pour se concentrer sur son mandat contractuel. Heureusement, bien qu'il n'y ait qu'une minorité de services de police qui incluent les responsabilités de l'agent face à la population dans son contrat de service, les règlements internes des services de police et les lois mettent de l'avant l'obligation du policier de veiller au respect de la loi qu'il soit en uniforme ou non. Cela signifie que les règles de conduite interne «make abundantly clear is that officers on extra-duty assignment are at all times subject to each rule and regulation of the department and consequently they are subject to discipline for infractions of them. It is unclear how common infractions are. It also is unclear how the type and frequency of such infractions compare with those committed while on duty.»²³⁸ Au-delà même du rapport complexe entre le policier et son employeur secondaire, les missions qui lui sont confiées n'ont souvent aucun impact sur l'efficacité générale du système en raison de la localisation et de la mission du policier loué. À Montréal, le conseiller municipal de la formation politique Projet Montréal, Alex Norris, s'inquiète de la capacité d'agents loués par le SPVM d'agir dans l'espace public: « On n'a aucune garantie qu'il sera disponible pour répondre s'il est affecté à d'autres tâches »²³⁹. Gino Dubé, directeur en 2010 de la Section des Services Affaires, ne croit pas qu'il y ait matière à réglementer davantage le comportement des policiers loués. Selon lui, si une situation nécessitait qu'un policier loué passe à l'action, il le ferait : « L'agent est toujours régi par le même code de déontologie policière, alors il interviendrait au même titre que les

²³⁷ Albert J. Reiss, *Op. Cit.*

²³⁸ *Ibid*, 33.

²³⁹ Jean-Louis Fortin, « Policiers à louer pour 83\$ l'heure ». *24h Montréal*, 10 juin, 2010.

autres policiers.»²⁴⁰ Au Québec, le code de déontologie des policiers inscrit dans *La Loi sur la Police* régit le comportement des agents. Il y est clairement inscrit dans l'article 9 (1) qu'un policier ne doit pas: «solliciter, accepter ou exiger d'une personne, directement ou indirectement, un don, une récompense, une commission, une ristourne, un rabais, un prêt, une remise de dette, une faveur ou tout autre avantage ou considération de nature à compromettre son impartialité, son jugement ou sa loyauté.»²⁴¹ Dans le cadre des pratiques de commercialisation, le policier ne rentre pas directement en contact avec le client puisque c'est la Section de Services Affaires qui fait la transaction commerciale avec celui-ci. Toutefois, il reçoit indirectement une récompense pour le travail qu'il effectue et cette dernière pourrait compromettre son impartialité, son jugement ou sa loyauté. Cette crainte qu'avait Alex Norris que des relations commerciales entre policiers et entreprises privées crée une double allégeance chez le policier envers d'un côté l'institution qu'il représente et de l'autre, le client qui paye pour sa présence nuise à son bon jugement, est encore partagée par Richard Bergeron en 2014. Il s'inquiète de voir la loyauté du policier remise en question par la commercialisation des services: «[s]'il se produit un événement qui requiert une réelle intervention policière, puisqu'il [un policier hypothétique] est engagé à l'extérieur des heures de travail, va-t-il intervenir? Il y a un ensemble de considérations éthiques qui doivent être considérées ».²⁴²

4.3.3 L'imputabilité et le lien communautaire

Troisièmement, l'imputabilité est une valeur importante pour toutes institutions dont le travail est intimement lié à la légitimité que leur accordent les citoyens et les autres

²⁴⁰ *Idem.*

²⁴¹ *Code de déontologie des policiers du Québec, RLRQ c P-13.1, r 1.*

²⁴² Philippe Orfali, «Policiers à louer: le SPVM sur un fil de fer, dit Bergeron». *Le Devoir*, 19 juillet, 2014.

acteurs de la société civile. Comme le soulignent les chercheurs Ayling et Grabosky dans leur article «Ambiguous exchanges and the police» : «[t]he environment of political sensitivity in which contemporary police agencies operate cannot be understated (Fleming, 2004). The maintenance of a positive image has itself become part of policing's core business.»²⁴³ La commercialisation des services n'échappe pas à cette réalité.

Certains membres des forces de l'ordre voient d'un mauvais œil les pratiques de commercialisation. Tout d'abord, le refus de différencier physiquement et légalement les policiers effectuant leur tâche traditionnelle de ceux agissant dans le cadre d'une activité policière commercialisée peut nuire au lien de proximité qui unit le citoyen et le policier. En effet, le citoyen insatisfait de la patrouille dans son quartier pourrait être irrité en constatant qu'un policier passe sa journée sur un plateau de tournage proche de chez lui. L'absence d'indice clair faisant référence au statut de l'agent qui agit à titre de ressource commercialisée peut alors créer un sentiment d'injustice et de frustration pour le citoyen convaincu que les besoins de producteurs de cinéma passent avant les besoins de la communauté. Comme nous l'avons déjà indiqué, le fait de permettre à un agent de conserver son uniforme quand il est affecté à une tâche commerciale donne un avantage compétitif aux corps de police face à ses concurrents du milieu privé. Elle accentue le lien qui unit le service de police à l'entreprise ou l'organisation l'embauchant. Albert Reiss résume bien les implications qu'a le port de l'uniforme par des agents embauchés à titre privé : «Not only did it raise the issues of conflict of interest, but it also raised issues about how uniformed employment reflected the status of policing as a professional occupation. In as much as a uniform also represents the employing police department, professionalizing departments were concerned about the image officers presented in their uniformed

²⁴³ Ayling et Grabosky, *Op. Cit.*, 26.

off-duty employment.»²⁴⁴ Le SPVM ne différencie par les uniformes de leurs employés travaillant pour le compte de la Section des Services Affaires des policiers faisant leur travail traditionnel. Pour l'ancien inspecteur du SPVM, Guy Ryan, les policiers devraient pourtant être habillés différemment quand ils font affaire avec un tiers pour éviter que ce type de travail ne porte à confusion comme c'est le cas actuellement.²⁴⁵ Cette similitude dans les uniformes nous semble problématique et nous apparaît comme un frein possible au développement d'un lien communautaire entre les policiers et les Montréalais.

En deuxième lieu, le processus d'octroi de services et de partenariat manque de transparence. Pour Ayling et Shearing, cette réalité entache la crédibilité des corps de police : «[f]or the police to confer a promotional opportunity upon a favoured entity without allowing for competitive bidding may strike some as both unfair and inefficient.»²⁴⁶ Que ce soit lors du choix d'un partenaire pour une transaction commerciale ou la création d'un partenariat public privé, l'absence de règles claires pour choisir le meilleur candidat peut donner l'impression de conflit d'intérêt. Bien qu'il y ait des règles encadrant le choix des clients, il ne semble pas y avoir de processus pour départager ceux-ci quand il y a plus de demandes que d'offres. Tout comme il ne semble pas toujours y avoir de processus d'appels d'offres quand on cherche un partenaire privé pour aider à financer le développement de nouveaux champs d'expertise comme le recommandent entre autres Ayling et Shearing.²⁴⁷ Il s'agira donc d'une décision guidée par les préférences d'un individu, ce qui peut le placer dans une situation de conflit d'intérêt. Dans le même ordre d'idées, le processus de création des services de commercialisation peut aussi manquer de transparence. En effet, il semble que la mise en place de tels services se fasse sans

²⁴⁴ Albert J. Reiss, *Op. Cit.*, 24.

²⁴⁵ Josée Thibeault, *Op. Cit.*

²⁴⁶ Ayling et Shearing, *Op. Cit.*, 26.

²⁴⁷ *Ibid.*

attirer l'attention des médias la plupart du temps évitant ainsi un débat sur la place publique. La Commission du Droit du Canada souligne le phénomène et ses conséquences :

Il y a à cela un corollaire important : pour l'essentiel, la multiplicité des services de réseaux de maintien de l'ordre s'est déroulée à l'insu du public et, partant, sans discussions ni débats sur la nature et la portée de cette évolution du maintien de l'ordre ou à savoir s'il faut permettre qu'elle se poursuive et, dans l'affirmative, à quelles conditions. Le maintien de l'ordre démocratique au Canada devrait avoir pour caractéristique que les citoyens et citoyennes soient informés des types de services de maintien de l'ordre qui sont offerts et qu'ils aient l'occasion de dire dans quelle mesure ces services et les prestataires de ces services sont à leur sens les plus adéquats possibles.²⁴⁸

Dans le cas du SPVM, le développement de la Section des Services Affaires semble avoir connu des problèmes de transparence similaires à ceux que l'on retrouve dans les autres agglomérations d'Amérique du Nord. Tout d'abord, dans toutes les informations que nous avons recueillies sur le système de présélection des clients et les limites imposées à la commercialisation, jamais il n'a été question des mesures prises lorsqu'il faut départager deux clients pour les mêmes ressources. Cette absence de cadre réglementaire peut mettre les employés de la Section des Services Affaires dans une position de conflit d'intérêt. Ainsi, en 2014, suite à un match de la Coupe du monde, une foule imposante s'amasse devant le bar Station des Sports. Lorsque les portiers commencent à perdre le contrôle, le propriétaire, M. Sergakis, décide d'appeler au poste de quartier pour demander l'aide des policiers, on lui aurait répondu : «On ne travaille pas pour vous.»²⁴⁹ M. Segakis est en colère, il ne comprend pas pourquoi le SPVM travaille pour aider le Centre Bell après de grands événements sportifs, et pas lui. Les clients du SPVM ne sont pas les seuls à souffrir de ce manque de transparence du

²⁴⁸ Commission du Droit du Canada, *Op. Cit.*, 60.

²⁴⁹ Annabelle Blais, *Op. Cit.*

processus décisionnel. En effet, la Section des Services Affaires développe de nouvelles pratiques sans l'approbation des élus et des citoyens. Par exemple, en 2010, un programme d'assistance GPS pour les personnes en perte d'autonomie a été développé par le SPVM en partenariat avec E For Technologies. L'initiative a été financée et développée entièrement par le privé. En échange, le SPVM s'engageait à offrir ce nouveau service dans le cadre de ses services commercialisés et à faire affaire avec la compagnie en question pour gérer les données du programme. Or, le SPVM n'a demandé l'aval du conseil de ville qu'après avoir travaillé pendant un an au développement du projet. Pourtant, toute entente de partenariat doit être soumise aux élus avant que le projet ne se mette en branle. Pour Marc-André Gadoury, conseiller municipal de Projet Montréal et porte-parole en matière de sécurité publique : «[c]'est un autre exemple de la culture du secret qui règne à la direction actuelle du SPVM.»²⁵⁰ En refusant de faire preuve de transparence dans la mise en place de nouvelles pratiques de commercialisation, le SPVM freine le développement d'une culture démocratique dans ses rangs.

Donc, en résumé, en se mettant dans des positions de potentiel conflit d'intérêt et en faisant preuve d'une discrétion déplacée face aux institutions démocratiques, le SPVM renforce la culture du secret dans ses rangs et nuit à l'atteinte de l'idéal démocratique qui anime les institutions publiques. Dans la perspective d'une gouvernance nodale, les acteurs doivent être concertés pour la mise en place des politiques publiques, pour favoriser une certaine forme de décentralisation. Si l'information ne circule pas à travers le champ et qu'elle demeure en son centre là où les plus influents acteurs sont à l'œuvre, alors il y aura bien eu décentralisation, mais pas démocratisation.

²⁵⁰ Catherine Handfield, «SPVM: une «entente de partenariat» sans l'aval des élus.» *La Presse* (Montréal), 9 septembre, 2010.

Finalement, certains des services qui étaient offerts à la communauté et qui sont maintenant payants donnaient une bonne occasion aux policiers de se rapprocher des membres de leur communauté. En effet, lors de petits concerts de quartier ou de plus grands événements caritatifs, la présence des policiers était perçue comme un don à la communauté, comme un effort pour se rapprocher de la vie de quartier et des enjeux qui touchent la communauté. Selon Ayling et Shearing : « Charging sometimes makes life more difficult for local police who are seeking to build partnerships within their communities, and who see community events as a part of their 'patch' rather than anything discrete or special. Many argue that user-pays and community policing are not happy housemates. »²⁵¹.

²⁵¹ Ayling and Shearing *Op. Cit.*, 40.

CONCLUSION

Au cours des deux dernières décennies, le développement d'une approche clientéliste au sein des appareils policiers nord-américains n'a pas épargné le SPVM qui a mis sur pied un département de commercialisation des services : la Section des Services affaires. Dans le cadre de ce mémoire de maîtrise, nous désirions documenter ce phénomène et nous intéresser aux impacts d'une telle pratique sur les valeurs démocratiques propres à cette institution publique de sécurité. Pour ce faire, il nous a fallu remettre en contexte le développement de la sécurité publique en tant que domaine mixte, déterminer quelles sont les valeurs organisationnelles propres aux institutions de sécurité publique, déterminer l'impact des nouveaux courants de gouvernance sur notre conception des services policiers et étudier les différentes pratiques de commercialisation.

Dans notre premier chapitre, nous avons étudié les développements historiques du concept de sécurité publique et de ses assises théoriques. Nous avons commencé par faire un bref retour sur la théorie classique de la gouvernance de la sécurité, sur les changements successifs apportés par la professionnalisation des services et le libéralisme économique sur le champ de la sécurité. Finalement, nous avons décidé de nous tourner vers la gouvernance nodale. En étudiant les changements proposés par le Nouveau Management Public, nous avons déterminé que la gouvernance classique de la sécurité ne serait pas suffisante pour penser positivement la commercialisation des services de police, ce qui nous a amené à définir la gouvernance nodale et à en faire notre cadre d'analyse de la gouvernance de la sécurité.

Dans notre second chapitre, nous avons décrit les phénomènes politiques qui sous-tendent la gouvernance nodale. Nous avons ainsi étudié les impacts de la privatisation

du champ de la sécurité, de son hybridation et du changement de statut du bien de la sécurité. Ensuite nous sommes revenus sur les relations commerciales qui unissent les acteurs dans une conception nodale de la gouvernance et avons vu comment s'est développé le concept de commercialisation des services de police depuis son apparition.

Dans notre troisième chapitre, nous avons énuméré les valeurs démocratiques qui sont au cœur de la gouvernance de la sécurité avant de nous intéresser plus largement aux théories de démocratie participative. Finalement, nous avons fait un bref retour sur les politiques de police de communauté et leur impact sur la gouvernance démocratique de la sécurité.

Dans notre dernier chapitre, nous avons étudié la commercialisation des services de police dans les institutions publiques de sécurité pour mesurer ses impacts sur le rayonnement des valeurs démocratiques. D'abord, nous avons énuméré les conditions d'émergence de la commercialisation des services policiers et avons défini le concept. Ensuite, nous avons abordé les différentes pratiques généralement associées à la commercialisation. Puis, nous nous sommes intéressés à la Section des Services Affaires du SPVM et en avons déconstruit la structure, analysé les statistiques et énuméré les pratiques. Enfin, nous avons nommé et défini les valeurs démocratiques ayant le plus d'importance aux yeux du SPVM (l'équité, l'efficacité, l'imputabilité et le lien communautaire) et déterminé comment la création d'une Section des Services Affaires a eu un impact sur leur rayonnement.

Dans le cadre de ce mémoire, nous avons présenté une synthèse critique des réflexions et théories au sujet de la police en général et de son histoire politique, en portant une attention particulière aux enjeux démocratiques que soulèvent ses modes de fonctionnement pour terminer avec la pratique de commercialisation des services

policiers, plus spécifiquement en Grande Bretagne et aux Etats-Unis où le phénomène est à la fois plus développé et plus étudié. Au final, nous voulions définir, par notre étude de cas, si la commercialisation des pratiques policières du SPVM a un impact sur le caractère démocratique de cette institution publique. Malheureusement, le manque de données empiriques disponibles au sujet de la commercialisation des services ne nous permet pas de confirmer notre hypothèse hors de tout doute raisonnable. Toutefois, l'étude de cas similaires aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne nous permet d'affirmer que certaines problématiques qui se sont développées ailleurs, concernant la promotion et la rayonnement de valeurs démocratiques, font leur apparition au sein du SPVM. En effet, le manque de transparence, l'inéquité des services rendus et la proximité du SPVM avec l'entreprise privée dans la mise sur pied des politiques publiques laisse présager de graves problèmes pour l'avenir.

La commercialisation des services de police commence à peine à intéresser les chercheurs en sciences humaines. Malheureusement, cet intérêt n'est toujours pas partagé par les milieux juridiques et financiers. Pourtant, il serait intéressant d'analyser les cadres légal et économique entourant ce type de pratique. Certains commentateurs laissent entendre que la commercialisation des services policiers profite d'un vide juridique au Canada. Notre absence de connaissances dans ce domaine ne nous permet pas de vérifier cette affirmation. Dans le même ordre d'idées, il faut se demander si la commercialisation est profitable économiquement et à quel point ? Il serait intéressant de voir si ces pratiques ont un réel potentiel économique qui justifie leur utilisation malgré ces impacts négatifs. Finalement, il y a fort à parier que des études en criminologie se multiplieront sur ce sujet au cours de la prochaine décennie. Il est important que celles-ci ne s'en tiennent pas à définir le phénomène et analysent ses conséquences autrement qu'en s'intéressant aux indicateurs traditionnels de la criminalité. Pour pousser plus loin la réflexion sur

l'impact des pratiques de commercialisation sur le caractère démocratique des services policiers, il faudra adopter une approche différente et délaissier l'étude des sources bibliographiques au profit d'une méthode qui s'appuie sur des entrevues. En effet, il nous apparaît nécessaire d'interroger des policiers, en particulier des officiers, de différents services de police pratiquant, ou non, la commercialisation afin d'identifier leur perception du rôle qu'ils jouent dans la mise en place d'une société plus démocratique. Cela nous permettrait de juger des impacts de l'existence d'un département de commercialisation des services sur la vision qu'ont les policiers de leur travail. Ensuite, il serait intéressant de les interroger de façon spécifique sur leurs expériences de commercialisation et les impacts visibles qu'a cette pratique sur l'efficience générale de la couverture de sécurité publique, la distribution des ressources, l'imputabilité et le lien communautaire. Toutefois, si quelqu'un désire plutôt conserver une approche similaire à la nôtre, nous recommandons alors qu'il s'arme de patience et fasse davantage de demandes d'accès à l'information que nous en avons fait : suite au refus du SPVM de nous fournir certaines données, nous n'avons pas eu le temps de porter notre cause en appel devant le commissaire québécois de l'accès à l'information. Pourtant, les données concernant les rapports d'évaluations internes et externes auraient été extrêmement utiles pour juger des impacts de la Section des Services affaires.

Malheureusement, des doutes persistent sur le rôle joué par la commercialisation des services dans la détérioration du caractère démocratique de nos institutions de sécurité publique. De nombreux exemples illustrent de possibles conflits d'intérêt. Lors du printemps 2012, Montréal était le théâtre d'un intense mouvement social. La grève étudiante et le cynisme face à la classe politique ont poussé des milliers de citoyens à manifester leur mécontentement pendant plusieurs mois dans les rues. Durant cette période, Montréal accueillait son Grand Prix Formule 1 annuel. Durant le week-end, de nombreux citoyens ont été arrêtés de façon arbitraire en raison de

leur affiliation politique. En effet, les policiers empêchaient systématiquement toutes les personnes portant un carré rouge, signe distinctif des protestataires, d'aller sur l'île Notre Dame, lieu des festivités, semant l'émoi et le désarroi chez une partie de la population sensible aux revendications des protestataires. Un échange entre des policiers et une journaliste sur place illustre bien la problématique entourant la commercialisation des services. Un premier agent du SPVM aurait dit : «Aujourd'hui, c'est un lieu privé ouvert au public». Un second aurait ensuite affirmé : «Les organisateurs ne veulent pas de vous ici». En réponse à la journaliste du journal *Le Devoir* qui demandait si « le SPVM, aujourd'hui, répond donc aux besoins et désirs des organisateurs du Grand Prix ? », un des policiers aurait simplement affirmé «Tout à fait».208 Bien que des policiers soient loués fréquemment par l'organisation du Grand Prix pour surveiller leurs installations, il nous est impossible de savoir si ces policiers précisément avaient été loués ou répondaient directement au SPVM. Toutefois, leurs propos suggèrent qu'ils répondaient aux désirs des organisateurs du Grand Prix. Cette situation révèle une proximité inquiétante entre des intérêts privés et les décideurs locaux en matière de sécurité. Une relation privilégiée qui ne peut certes pas être comparée à l'influence d'un citoyen dans le cadre du programme de police de quartier. Cet exemple illustre les dangers de la Section des Services affaires pour le SPVM. L'apparence de conflit d'intérêt que nous avons pu observer suffit pour s'inquiéter des impacts de la commercialisation sur la confiance que portent les Montréalais à leur service de police. Malheureusement, le silence qui entoure le fonctionnement et l'évaluation de la Section des Services affaires depuis sa création laisse craindre que les citoyens n'aient pas l'occasion de s'exprimer et de s'informer sur ce sujet. Pourtant, il s'agirait d'une belle occasion pour déterminer si ces pratiques sont plus nuisibles pour l'image du SPVM qu'elles ne lui sont profitables financièrement.

ANNEXE A
DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION

Objet : Demande d'accès à l'information

À l'intention de Alain Cardinal, (Responsable de l'accès à l'information)

Dans le cadre de ma maîtrise en Science Politique à l'Université du Québec à Montréal, je rédige un mémoire sur les pratiques commerciales des services de police au Québec. Pour mener à bien mes recherches, je désire obtenir davantage d'information sur le fonctionnement du département du Service Affaire du Service de Police de la Ville de Montréal. Je désire obtenir les informations suivantes en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

- 1) Budget de fonctionnement du département des affaires du SPVM (département de commercialisation des services) depuis sa création jusqu'à nos jours.
- 2) Rapports d'évaluation de firmes externes menés avant l'implantation d'un département des affaires (département de commercialisation des services) au sein du SPVM.
- 3) Liste et statut au sein du SPVM des employés rattachés aux activités du département des affaires du SPVM(département de commercialisation des services).
- 4) Conditions d'embauche, guide de formation et cursus de formation supplémentaire des agents affectés au département des affaires (département de commercialisation des services) du SPVM.

- 5) Liste des services offerts aux particuliers et aux entreprises par le département des affaires (département de commercialisation des services) et grille tarifaire.
- 6) Processus de sélection et de vérification des antécédents des clients.
- 7) Structure hiérarchique et communicationnelle au sein du département des affaires (département de commercialisation des services) du SPVM.
- 8) Rapports d'évaluations, externes ou internes, de la performance du département des affaires (département de commercialisation des services) parus depuis sa création.

Je vous prie d'agréer mes plus sincères salutations,

Guillaume Faucher
Étudiant à la maîtrise en Science Politique à l'UQAM
1410 Laurier Est, Montréal, Québec,
Canada H2J 1H5 - 514-808-4615



Service des affaires juridiques
1441, rue Saint-Urbain, 5^e étage
Montréal (Québec) H2X 2M6
Téléphone : 514 200-3365
Télécopieur : 514 200-3613
www.spvm.qc.ca

Le 7 mai 2013

Monsieur Guillaume Faucher
1410, Laurier Est
Montréal (Québec) H2J 1H5

Objet : Votre demande d'accès – Documents concernant le
département de commercialisation des services du SPVM
depuis sa création

Notre dossier : 13-0719

Monsieur,

La présente fait suite à votre demande d'accès concernant l'objet cité en titre.

En réponse à chacun des points énumérés dans votre demande, vous trouverez ci-dessous les renseignements que nous avons retracés pour chacun.

1. Ci-joint un tableau démontrant le budget de fonctionnement de la Section des Services affaires du SPVM (département de commercialisation des services) pour les années 2005 à 2013
2. Aucun document retracé relativement à des rapports d'évaluation de firmes externes menés avant l'implantation de la Section des Services affaires du SPVM.
3. Aucune liste relative au statut des employés du SPVM rattachés aux activités de la Section des Services affaires.
4. Aucune condition d'embauche particulière pour les policiers, à l'exception du cours universitaire « Éthique » qui est un pré-requis.
5. Ci-dessous une liste des services offerts par les Services affaires du SPVM :
 - Assistance policière lors de travaux routiers (MTQ, compagnies privées)

/2

Téléphone : (514) 200-2020
Courriel : responsable.information@spvm.qc.ca

- Contrôle de la circulation (tournage de films, blocage par intermittence)
- Escortes policières (véhicules hors-normes, fardiens)
- Vérification des antécédents judiciaires
- Formation (formation pour des services policiers externes, pour des partenaires du SPVM et pour des compagnies privées en faisant la demande)
- Consultation cinématographique
- Services d'experts (témoignage à la cour, psychologue, ergonomiste, etc.)
- Abonnement au « Conseiller juridique »
- Approvisionnement
- Armurerie
- Gardiennage de détenus

Quant aux tarifs, ils sont établis par règlement, soit le **Règlement sur les tarifs de l'agglomération de Montréal (Exercice financier 2012) (RCG 11-025)**, lequel est disponible sur le site internet de la Ville de Montréal et dont vous trouverez un extrait en annexe.

6. En ce qui concerne le processus de sélection et de vérification des antécédents des clients, lorsqu'un client désire faire affaire avec la Section des Services affaires, il doit d'abord fournir certaines informations sur son entreprise ainsi que sur les gestionnaires principaux de l'entreprise (nom, prénom, date de naissance, numéro de compagnie, etc.). Des vérifications sont faites via la Section du renseignement et il est primordial de s'assurer que le mandat du SPVM cadre bien avec la mission de cette organisation.

De plus, avant de donner suite à la demande d'un client, il est également nécessaire de s'assurer que la demande de prestation voulue respecte les critères suivants :

- Être en lien avec la mission première du SPVM.
- Être réalisable et respecter le cadre législatif de la Ville de Montréal et de la *Loi sur la police*.
- Être rentable et en lien avec les ressources disponibles et les délais.
- Respecter les normes éthiques pour ainsi éviter la perception de la police à deux vitesses.

7. La Section des Services affaires relève du Service du partenariat et de l'organisation du travail. Ce service comprend deux unités, soit les Services affaires et les missions internationales. Les deux unités sont gérées par le même commandant.


À la Section des Services affaires, laquelle relève directement du Chef du Service du partenariat et de l'organisation du travail, qui lui, relève directement de la Direction du SPVM, on compte un lieutenant, trois postes d'agents ou de sergents et un poste de secrétaire d'unité administrative.

3

8. Enfin, en ce qui concerne tous rapports d'évaluation, externes ou internes, de la performance de la Section des Services affaires du SPVM, nous avons le regret de vous informer que nous ne pouvons donner suite à votre demande conformément aux dispositions prévues aux articles 21, 22, 27, 37 et 39 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Nous vous soulignons que vous pouvez demander à la Commission d'accès à l'information de réviser cette décision. Nous joignons une note explicative à cet effet.

Recevez Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Alan Cardinal, avocat
Chef du Service des affaires juridiques
Responsable de l'accès à l'information
S.P.V.M.

AC/mkc

p.j.

**VILLE DE MONTRÉAL
RÈGLEMENT
RCG 11-025**

**RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL
(EXERCICE FINANCIER 2012)**

Vu les articles 244.1 à 244.10 et 263.2 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1);

Vu l'article 118.79 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (L.R.Q., chapitre E-20.001);

À l'assemblée du 22 décembre 2011, le conseil d'agglomération de Montréal décrète :

1. Tous les tarifs fixés au présent règlement comprennent lorsque exigibles, la taxe sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente du Québec (TVQ) à moins d'indication contraire à cet effet.

**CHAPITRE I
ACCÈS AUX ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS**

**SECTION I
PARCS NATURE**

2. Pour l'utilisation des stationnements, il sera perçu :

1° par jour :	8,00 \$
2° permis annuel :	
a) résident de l'agglomération de Montréal	50,00 \$
b) non-résident de l'agglomération de Montréal	70,00 \$
3° journée porte ouverte annuelle :	0,00 \$
4° remplacement de vignette en cours d'année :	5,00 \$
5° vignette supplémentaire pour un deuxième véhicule, à la même adresse :	
a) résident de l'agglomération de Montréal	40,00 \$
b) non-résident de l'agglomération de Montréal	60,00 \$

RCG 11-025/1

Les tarifs prévus au présent article ne s'appliquent pas aux municipalités situés à l'extérieur du territoire de l'agglomération de Montréal ayant conclu une entente relative à la fourniture et au coût des services des pompiers.

SECTION III
SERVICE DE POLICE

29. Pour le louage des services, il sera perçu, l'heure :

1° pour un policier syndiqué :	91,72 \$
2° pour un cadet policier :	
a) le taux horaire avec supervision	36,80 \$
b) le taux horaire sans supervision	29,30 \$
3° pour un technicien du Service de police de la Ville de Montréal :	56,69 \$

30. Pour une fausse alarme, il sera perçu :

1° « hold-up » :	
a) 1 ^{er} appel	332,43 \$
b) 2 ^e appel	465,42 \$
c) 3 ^e appel et suivants	664,86 \$
2° cambriolage résidentiel :	
a) 2 ^e appel	73,13 \$
b) 3 ^e appel	113,04 \$
c) 4 ^e appel et suivants	146,27 \$
3° cambriolage commercial :	
a) 2 ^e appel	146,27 \$
b) 3 ^e appel	219,40 \$
c) 4 ^e appel et suivants	292,53 \$

31. Pour une vérification des antécédents judiciaires ou la délivrance d'un certificat de bonne conduite, il sera perçu : 65,00 \$
- Toutefois, lorsque la vérification des antécédents judiciaires dite de secteur vulnérable pour une entreprise ou un organisme lié par protocole d'entente avec le SPVM ou la délivrance d'un certificat de bonne conduite vise une personne qui veut agir ou offrir ses services comme bénévole sur le territoire de l'agglomération de Montréal, le service est rendu gratuitement.
32. Lorsque la demande de vérification des antécédents ou de certificat de bonne conduite est faite au comptoir de services du SPVM, il sera perçu : 95,00 \$
33. Pour une vérification sommaire des antécédents judiciaires afin de présenter une demande de réhabilitation (demande de pardon), il sera perçu : 64,00 \$
34. Pour une vérification sommaire des antécédents judiciaires à des fins d'emploi, il sera perçu, par l'entreprise liée par protocole d'entente avec la Ville de Montréal, le montant suivant : 65,00 \$
35. Pour une vérification des rapports d'événements relatifs à un immeuble qui aurait pu faire l'objet d'une perquisition en lien avec la plantation ou la production de drogue ou un laboratoire de transformation de drogues : 65,00 \$
36. Pour les services rendus à un autre corps de police, incluant la Gendarmerie Royale du Canada et la police du Canadien national, il sera perçu :
- 1° pour le gardiennage de détenus, taux quotidien par détenu : 260,00 \$
 - 2° pour l'inspection d'armes, l'unité : 44,27 \$
 - 3° pour la réparation d'armes (pièces en sus), l'unité : 75,88 \$
 - 4° pour des services de consultation en armurerie, l'heure : 110,38 \$
 - 5° pour l'entreposage d'armes, au mois par arme : 12,88 \$
 - 6° pour la destruction de munitions, le kilogramme : 5,07 \$
37. Pour l'utilisation de biens, services, équipements, véhicules du Service de police de la Ville de Montréal à toutes fins autres que le maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique, notamment à des fins de surveillance ou de gardiennage, d'exercices de prévention et de tournage de films, il sera perçu :

1° maître chien ou cavalier policier, l'heure :	105,56 \$
2° chien ou cheval, la journée :	70,13 \$
3° véhicule du Service de police de la Ville de Montréal, avec policier, l'heure :	115,29 \$
4° auto-patrouille sans policier, taux quotidien :	409,31 \$

SECTION IV
INSPECTIONS. VÉRIFICATIONS. TESTS. ANALYSES EN LABORATOIRE.
RECHERCHES. ÉTUDES DIVERSES ET COURS

38. Pour l'inspection et la surveillance des épreuves d'étanchéité lors de l'installation d'un réservoir d'hydrocarbure, il sera perçu :

326,02 \$

39. Pour les services du personnel du Bureau du vérificateur général affecté à des travaux effectués pour une société paramunicipale, un organisme extérieur ou tout autre requérant, il sera perçu l'heure :

1° vérificateur :	162,52 \$
2° chef de division :	121,66 \$
3° agent de vérification :	87,84 \$
4° conseiller en vérification :	98,52 \$
5° directeur :	139,03 \$

40. Pour les analyses, essais, études et recherches effectués par le laboratoire de la Ville, il sera perçu les montants indiqués à l'annexe I.

41. Pour l'étude d'une demande visée ci-après, il sera perçu :

1° demande de servitude de vue en faveur d'une propriété voisine à une propriété de la Ville :

a) servitude de vue unilatérale	353,84 \$
b) servitude de vue réciproque	170,40 \$

2° demande de travaux d'infrastructures dans un développement résidentiel :	
a) taux de base	500.00 \$
b) le mètre linéaire, mesuré sur l'axe central de la rue à desservir	5.00 \$
c) maximum	3 500.00 \$
3° demande d'une lettre d'attestation d'intervention de la Direction de l'environnement et du développement durable du Service du développement et des opérations :	110.00 \$
42. Pour les services de la géomatique, il sera perçu :	
1° arpenteur-géomètre, l'heure :	131.00 \$
2° agent technique, l'heure :	97.00 \$
3° ingénieur, l'heure :	120.00 \$
4° dessinateur, l'heure :	74.00 \$
5° aide technique, l'heure :	63.00 \$
6° expertise technique relative à la modification, la correction ou l'annulation d'une servitude en faveur de la Ville, sauf si elle résulte d'une erreur de la Ville :	
a) sans production de plan	530.00 \$
b) avec production de plan	1 060.00 \$
43. Pour une session de cours de formation, il sera perçu, par participant :	
1° cours de langue :	
a) par jour	25.00 \$
b) par session de 42 heures	150.00 \$
2° cours de santé-sécurité, par jour :	60.00 \$
3° autres cours, par jour :	150.00 \$

SPVM
Commercialisation des services

	Budget original 2005	Budget original 2006	Budget original 2007	Budget original 2008	Budget original 2009	Budget original 2010	Budget original 2011	Budget original 2012	Budget original 2013
Revenus	817 500.00 \$	804 000.00 \$	858 000.00 \$	808 173.00 \$	1 240 190.00 \$	1 695 000.00 \$	3 500 000.00 \$	3 809 100.00 \$	3 809 100.00 \$
Dépenses	775 074.29 \$	772 578.09 \$	836 558.94 \$	757 901.19 \$	1 093 227.64 \$	1 271 824.72 \$	1 720 960.17 \$	1 603 200.00 \$	1 592 800.00 \$

Note : Les dépenses présentées dans le tableau ci-haut serviront à générer des revenus de commercialisation.

BIBLIOGRAPHIE

Par souci de concision, cette bibliographie n'inclut pas les articles de journaux et les sites Internet consultés (les informations pertinentes sont présentées dans les notes infrapaginales).

Aucoin, Peter. «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, no. 2 (1990), p. 115-137.

Ayling, Julie et Clifford D. Shearing. «Taking care of business: Public Police as Commercial Security Vendors». *Criminology and Criminal Justice*, vol. 8, no. 1 (2008), p.27-50

_____ et Peter Grabosky. «Ambiguous Exchanges and the Police». *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 35 (2007), p. 18-28.

Bachrach, Peter et Aryeh Botwinick. *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*. Philadelphie: Temple University Press, 1992, 211p.

Bayley, David H et Clifford D. Shearing. «The Future of Policing». *Law & society review*, vol. 30, no. 3 (1996), p. 585-606.

Bourgault, Jacques et James Iain Gow, «Le difficile contrôle des activités et comportements de la police: le cas de la sûreté du Québec». *Revue canadienne de science politique*, vol. 35, no. 4 (2002), p.747-770.

Brodeur, Jean.-Paul. *Les visages de la police: pratiques et perceptions*. Montréal: Presse Universitaire de Montréal, 2003, 392 p.

Burris, Scott. «Governance, microgovernance and health». *Temple Law Review*, vol. 77 (2004), 335 p.

_____. *The Policing Web*. Oxford and New-York: Oxford University Press, 2010, 404 p.

Canada. Chambre des Communes. (2014, mai). Aspects économiques liés aux services de police. Rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale sous la présidence de Daryl Kramp. [Document PDF]. Rapport déposé lors de la deuxième session de la 41^e législature à la Chambre des Communes. Canada : Gouvernement du Canada. Récupéré le 27 mars 2015 de <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/SECU/Reports/RP6583312/securep04/securp04-f.pdf>

Chalom, Maurice. *Le policier et le citoyen*. Montréal : LIBER, 1998, 164 p.

Cheurprakkobit, Sutham. «Community Policing : Training, Definitions and Policy Implications». *Policing : An international Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, no. 4 (2002) p.709-725.

Code de déontologie des policiers du Québec, RLRQ c P-13.1, r 1.

Commission d'enquête sur la Sûreté du Québec. (1998). *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice. Rapport de la commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec*. Québec : Lawrence Poitras, 1734 p.

Commission du droit du Canada. *En quête de sécurité : l'avenir du maintien de l'ordre au Canada*. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2006, 195 p.

Cook, Philip J. et John MacDonald. «Public Safety through Private Action : An economic assessment of BIDs, locks, and citizen cooperation». *The Economic Journal*, vol.121, no 552 (2011) : 445-462

Crawford, Adam. « La Justice de proximité : appels à la «communauté» et stratégies de responsabilisation dans une idéologie managériale », dans *La justice de proximité en Europe: pratiques et enjeux*, sous la dir. de Jacques Faget et Anne Wyvekens, 37-63. Toulouse : ERES, 2001.

Cusson, Maurice. «La sécurité privée :le phénomène, la controverse, l'avenir». *Criminologie*, vol. 31, no. 2 (1998), p. 31-46.

Dupont, Benoît. «La sécurité intérieure au XXI siècle : l'émergence des réseaux». Dans *Mélanges dédiés au professeur Bolle*, sous la dir. de Zen-Ruffinen, 347-358. Neuchâtel : Helbing & Lichtenhahn, 2006.

- _____. «Police communautaire et résolution des problèmes» dans *Traité de sécurité intérieure*, sous la dir. de Maurice Cusson, Benoît Dupont et Frédéric Lemieux, p.98-100, Montréal, Éditions Hurtubise, 2007.
- _____. «Power Struggles in the Field of Security: Implication for Democratic Transformation». Dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood, 86-110. New-York: Cambridge University Press, 2006.
- _____ et Émile Pérez. *Les polices au Québec*. 2^e Édition. Paris: Presse Universitaire de France, 2011, 128 p.
- Fleury-Steiner, Benjamin et Wiles, Kristian. «Research Note : the Use of Commercial Advertisements on Public Police Cars in the United States, Post 9/11». *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 13, no. 4 (2003), p.441-450.
- Fortin, Jean-Guy. *La police au Québec : une histoire de quatre siècles*. Val-d'Or : D'ici et d'ailleurs, 1997, 207 p.
- Fung, Archon. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton : Princeton University Press, 2004, 278 p.
- _____. «Varieties of Participation in Complex Governance». *Public Administration Review*, vol. 66 (2006), p. 66-75.
- Gans, Jeremy. «Privately Paid Public Policing: Law and Practice». *Policing and Society*, vol. 10, no. 2 (2000), p. 183-206.
- Goold, Benjamin, Ian Loader et Angelica Thumala. «Consuming security?: Tools for a sociology of security consumption ». *Theoretical Criminology*, vol. 14, no. 3 (2010), p. 3-30.
- Grabosky, Peter. «Private Sponsorship of Public Policing». *Police Practice and Research*, vol. 8, no. 1 (2007), p.5-16.
- Haal, Alan et Willem de Lint. «Policing labour in Canada». *Policing and Society*, vol. 13, no 3 (2003), p. 219-234.

Haarr, Robin N. «The Making of a Community Policing Officer: the Impact of Basic Training and Occupational Socialization on Police Recruits». *Police Quarterly*, Vol. 4, no. 4 (2001), p. 402-433.

Habermas, Jürgen. «Au delà du libéralisme et du républicanisme, la démocratie délibérative». *Raison publique*, no. 1 (2003), p.40-57.

_____. *Raison et légitimité : problème de légitimation dans le capitalisme avancé*. Paris: Payot, 1988, 208 p.

Hobbes, Thomas et Dave Anctil. *Leviathan*. Anjou : Éditions CEC, 2009, 143 p.

Hood, Christopher. «A Public Management for all Seasons». *Public Administration*, Vol. 69, no 1 (1991), p. 3-19.

Johnston, Les. *The Rebirth of Private Policing*. Londres : Routledge, 1992, 242 p.

_____. «Transnational Security Governance» . Dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood, 33-51. New-York: Cambridge University Press, 2006.

_____ et Clifford D. Shearing. *Governing Security : Explorations in Policing and Justice*. New-York: Routledge, 2003, 177 p.

_____, Mark Button et Tom Williamson. «Police, Governance and the Private Finance Initiative». *Policing and Society*, vol. 18, no. 3, 2008, p. 225-244.

Jones, Trevor et Tim Newburn. *Plural policing : A comparative Perspective*. New-York : Routledge, 2006, 242 p.

_____, _____ et David J. Smith. «Policing and the Idea of Democracy». *The British Journal of Criminology*, vol. 36, no. 2 (1996), p.182-198.

Kempa, Michael, Ryan Carrier, Jennifer Wood et Clifford D. Shearing. «The Evolving Concept of Private Policing». *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 7, no. 2 (1999), p. 197-223.

Laplante, Laurent. *La police et les valeurs démocratiques*. Montréal: Institut québécois de recherche sur la culture, 1991, 124 p.

Le Clère, Marcel. *Histoire de la police*. Paris: Presse Universitaire de France, 1973, 126 p.

Léger Marketing. (2012) *Le baromètre des professions 2012 au Québec*. Récupéré le 15 avril 2015 de http://www.opq.org/CMS/MediaFree/file/Nouvelles/2012/Barometre-professions_2012.pdf

_____. (2012) . *Quel niveau de confiance récolte votre métier ?*. Récupéré le 15 avril 2015 de <http://images.transcontinentalmedia.com/LAF/lacom/metiers-confiance.pdf>

Leichtman, Ellen C. «Complex Harmony: the Military and Professional Modes of Policing». *Critical Criminology*, vol. 16, no. 1 (2008), p. 53-73.

Loader, Ian. «Plural Policing and Democratic Governance». *Social and Legal Studies*, vol. 9, no. 3 (2000) p.323-345.

_____ et Neil Walker. «Policing as a Public Good» *Theoretical Criminology* vol. 5 no. 1 (2001), p.9-35.

Marks, Monique et Andrew Goldsmith, «The State, the People and Democratic Policing: the Case of South Africa». Dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood, 139-164. New-York: Cambridge University Press, 2006.

Mulone, Massimiliano. *Privatisation et commercialisation de la sécurité: nouvelles perspectives sur les relations entre secteurs public et privé*. Montréal: Thèse présentée à la faculté des études supérieures de l'université de Montréal, 2009, 351 p.

Napoli, Paolo. *Naissance de la police moderne : pouvoirs, normes et société*. Paris: La Découverte, 2003, 307 p.

Ocqueteau, Frédéric. *Polices entre État et marché*. Paris : Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004, 203 p.

Reiss, Albert J. *Private Employment of Public Police*. Washington DC: National Institute of Justice, 1988, 89 p.

Rigakos, George S.. *The New Parapolice :Risk Markets and Commodified Social Control*. Toronto : University of Toronto, 2002, 182 p.

Service de police de la communauté urbaine de Montréal. (2001, 1^{er} juin) *Bilan annuel 2000*. Montréal : Michel Beaudoin, 24 p. [Document électronique] Récupéré le 8 novembre 2013 de <http://www.spvm.qc.ca/fr/documentation/publications-bilan-annuel.asp>

Service de police de la ville de Montréal. (2007, 22 Mai) *Bilan annuel 2006*. Montréal : Marie Bourque, 41 p. [Document électronique] Récupéré le 8 novembre 2013 de <http://www.spvm.qc.ca/fr/documentation/publications-bilan-annuel.asp>

_____. (2007, 22 Mai) *Bilan annuel 2009*. Montréal : Marie Bourque, 122 p. [Document électronique] Récupéré le 25 avril 2015 de http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_BILAN2009_20100430_0.PDF

_____. (2010) *Formations, produits et services policiers volume 1*. Montréal : _____, 30 p. [Document électronique] Récupéré le 13 décembre 2013 de <http://www.spvm.qc.ca/fr/services-affaires/index.asp>

_____. (2004, Mai) *Mémoire du SPVM: livre blanc - La sécurité privée partenaire de la sécurité intérieure*. 13 p. [Document électronique] Récupéré le 6 septembre 2014 de http://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/memoire_livreblanc_2004.pdf

_____. (2006, Novembre) *Répertoires des services et produits commercialisés*. Montréal : Marie Bourque, 47 p. [Document électronique] Récupéré le 8 novembre 2013 de http://www.spvm.qc.ca/upload/pdf/repertoire_commercialisation_fr_2006_12_06.pdf

Shearing, Clifford D. «Reflection on the Refusal to Acknowledge Private Governments» . Dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood, 11-32. New-York: Cambridge University Press, 2006.

_____. «Reinventing Policing: Policing as Governance», dans *Policing Change, Changing Police: International Perspectives*, sous la dir. de Otwin Marenin, 3-22. Londres : Ed. Routledge, 1996.

_____ et Jennifer Wood. «Nodal Governance, Democracy, and the New `Denizens». *Journal of Law and Society*, vol. 30, no. 3 (2003), p. 400-419.

_____ et Phillip C. Stenning. «From the Panopticon to Disney World: the Development of Discipline». Dans *Perspectives in Criminal Law Essays in Honour of John Ll.J. Edwards*, sous la dir. de Anthony N. Doob. 300-304. (Ontario : Canada Law Book Aurora, 1985), 300-301.

Sklansky, David Alan. *Democracy and the Police*. Palo Alto: Stanford University Press, 2007, 196 p.

_____. «Private Police and Democracy». *The American criminal law review*, vol. 43, no. 1 (2006), p.89-105.

Skogan, Wesley G. «The Promise of Community Policing» in *Police Innovation : Contrasting Perspective*, sous la dir. de David Weisburd et Anthony A. Braga, p.27-43, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

South, Nigel. *Policing for Profit : the Private Security Sector*. Londres : Sage, 1988, 180 p.

Québec. Ministère de la sécurité publique. (2003, 15 décembre) *Livre blanc : la sécurité privée, partenaire de la sécurité intérieure*. [Document pdf]. Rapport déposé le 15 Décembre 2003 à l'Assemblée nationale du Québec. Québec : Gouvernement du Québec, 77 p. Récupéré le 8 novembre 2013 de http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/securite_priv ee/ livre _blanc _secprive _12-03.pdf.

Québec. Ministère de la sécurité publique. (2004, septembre) *Rapport du comité sectoriel sur le gardiennage*. [Document pdf]. Rapport déposé en septembre 2004 au Ministère de la Sécurité Publique. Québec : Gouvernement du Québec, 23 p. Récupéré le 6 mars 2014 de http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/securite_priv ee/comite_sectoriel_gardiennage.pdf

- Ville de Montréal. *Règlement sur les tarifs de l'agglomération de Montréal (Exercice financier 2012)*. (2012) RCG 11-025
- Vindevogel, Franck. «Les municipalités favorisent-elles l'émergence de polices privées? ». *Déviance et Société*, vol. 28, no. 4 (2004), p.507-532.
- Ward, Heather et Christopher E. Stone. «Democratic Policing : A Framework for action». *Policing and Society*, vol.10, no. 1(2000), p. 11-45.
- Weber, Max. *Le savant et le politique*. Paris : Librairie Plon, 1959, 185 p.
- White, Adam. «The new political economy of private security». *Theoretical Criminology*, vol. 16, no. 85 (2012), p. 85-101.
- Wood, Jennifer. «Research and Innovation in the Field of Security: a Nodal Governance View». Dans *Democracy, Society and the Governance of Security*, sous la dir. de Benoît Dupont et Jennifer Wood, 217-240. New-York: Cambridge University Press, 2006.
- Zedner, Lucia. «Liquid security: Managing the market for crime control». *Criminology & Criminal Justice*, vol. 6, no. 3 (2006), p. 261-281.