IEDM Des idées pour une société plus prospère

LES NOTES ÉCONOMIQUES

JANVIER 2015

DES RENFORTS PRIVÉS À LA POLICE PUBLIQUE?

Par Mathieu Bédard et Jasmin Guénette

Les dépenses policières augmentent depuis 25 ans au Canada alors que le nombre d'incidents criminels par policier diminue[1]. Ces coûts croissants s'expliquent en partie par une augmentation du nombre de policiers, qui a bel et bien eu pour effet de réduire le taux de criminalité, mais aussi par le fait qu'ils accomplissent de plus en plus de tâches[2]. Pour contenir cette croissance des coûts en assurant un service de sécurité publique d'une qualité et d'une étendue équivalentes, il faudrait recentrer le travail des policiers sur leurs fonctions essentielles et recourir à d'autres catégories de personnel là où cela peut convenir.

Des efforts ont déjà été faits en ce sens, notamment en ayant recours aux cadets policiers pour certaines tâches de patrouille à pied ou à vélo et durant les événements extérieurs[3]. L'étape suivante dans la maîtrise des coûts est de faire appel aux entreprises de sécurité privée, qui peuvent fournir dans certaines circonstances un personnel qualifié et moins onéreux que les policiers.

LES FONCTIONS ESSENTIELLES DE LA POLICE

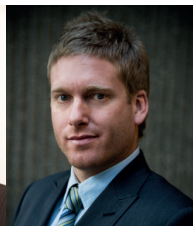
Certaines fonctions essentielles n'ont pas vocation à être imparties à des agents de sécurité et restent du domaine de la police. Il s'agit des tâches qui demandent un haut niveau de performance sur trois axes :

- Intellectuel : lorsque le travail exige une bonne compréhension et interprétation du droit;
- Psychologie sociale : lorsque le travail demande d'interagir avec le public, souvent dans des situations de crise où les policiers doivent désamorcer des conflits;
- Force physique : lorsqu'il faut maîtriser des attaquants et procéder à des arrestations.

Les tâches accomplies par la police ne demandent cependant pas toutes des performances exceptionnelles sur ces trois axes simultanément. Sur une liste détaillant les 215 tâches effectuées par les policiers[4], seulement 22 seraient exigeantes à la fois sur le plan intellectuel, de la psychologie sociale et de la force physique. Elles touchent principalement les activités avec un fort potentiel de violence, notamment : intervenir lorsqu'un crime est en cours, effectuer une poursuite en voiture, appréhender des suspects, neutraliser des attaquants, délivrer des mandats d'arrêt, agir comme médiateur lors des disputes conjugales, ou chercher des engins explosifs.

Cela laisse 193 autres tâches que des agents de sécurité peuvent accomplir. Typiquement, ce sont des tâches qui réclament un équipement spécial mais pas de performances

Cette *Note économique* a été préparée par **Mathieu Bédard**, « lecturer » à la Toulouse School of Economics et doctorant en sciences économiques à Aix-Marseille Université, et **Jasmin Guénette**, vice-président de l'IEDM.



importantes, ou encore qui demandent certaines habiletés intellectuelles mais pas de prouesse physiques particulières. Par exemple, il n'est pas nécessaire qu'un policier, qu'on paie en partie pour ses performances élevées au chapitre de la psychologie sociale et de la force physique, soit immobilisé pour passer en revue les images des radars photo et y confirmer les excès de vitesse. Un civil bien formé pourrait accomplir cette tâche à moindre coût.

Ces tâches susceptibles d'être imparties composent une partie importante de l'emploi du temps des policiers. Une étude effectuée en Colombie-Britannique révèle par exemple que 40 % environ du temps des policiers patrouilleurs est consacré aux tâches administratives, principalement la rédaction de rapports[5]. Il s'agit de rapports rédigés à la suite de cambriolages, de plaintes ou d'interrogations de témoins. Aucune des tâches administratives remplies par les policiers n'exige des performances élevées sur les trois axes. Il est possible d'impartir une partie de ces tâches à des agents de sécurité.

Plusieurs des tâches accomplies lors des patrouilles font également partie de ces tâches auxiliaires. Par exemple, la surveillance des parcomètres et des stationnements dans les villes de Calgary, d'Edmonton et de Montréal est effectuée par des agents de sécurité.

Il n'est pas nécessaire qu'un policier soit immobilisé pour passer en revue les images des radars photo et y confirmer les excès de vitesses.

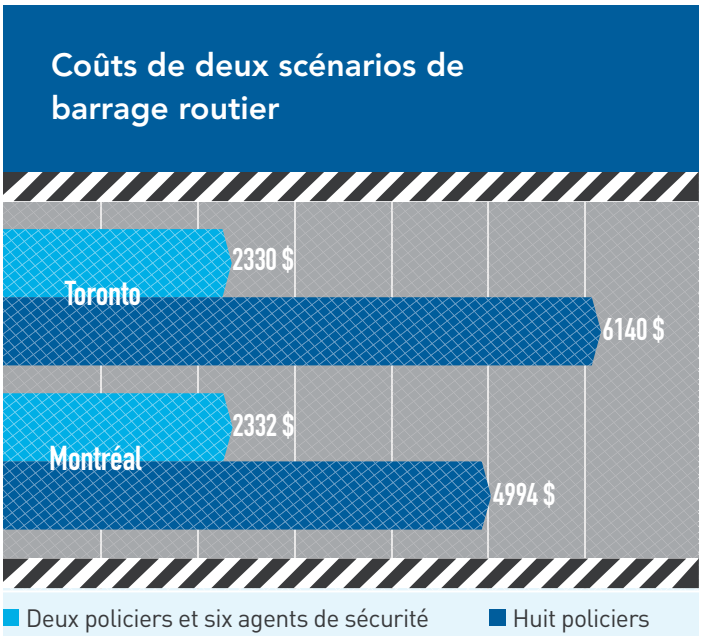
Au Québec, les petites municipalités doivent faire appel à la Sûreté du Québec pour assurer les services de police. Les policiers de la Sûreté du Québec devant couvrir des territoires souvent assez larges, certaines petites municipalités ont parfois recours aux services de sociétés privées pour surveiller leurs espaces publics et faire respecter les règlements qui ne sont pas prioritaires pour la police, mais qui sont tout de même importants pour les citoyens. C'est le choix qu'ont fait les municipalités de Saint-Lazare[6] et de Richelieu[7] pour assurer la présence de patrouilles dans leurs parcs et espaces publics.

Lorsque ces agents de sécurité sont confrontés à des situations qui exigent des compétences policières, ils font alors appel aux agents de la Sûreté du Québec, qui traitent leurs demandes comme prioritaires. Dans une grande ville, des agents de sécurité assignés à la surveillance d'un parc feraient appel de la même façon aux forces régulières de la police municipale dans le cas d'une impartition de ce service.

LES BÉNÉFICES DE L'IMPARTITION

Une fois pris en compte le salaire, les avantages sociaux et les taxes sur la masse salariale, la rémunération d'un policier du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) s'élève en moyenne à près de 120 000 $ par année, contre environ

Figure 1



Sources : Voir les calculs des auteurs dans l'Annexe technique sur le site de l'IEDM.

40 000 $ pour un agent de sécurité au Québec[8]. L'impartition de tâches policières auxiliaires présente une opportunité de réaliser des économies en réduisant les coûts unitaires de ces tâches. À Toronto, les économies possibles sont encore plus importantes avec une rémunération moyenne d'un peu plus de 140 000 $ pour les policiers, contre 30 000 $ pour les agents de sécurité[9].

Pour illustrer l'ampleur des économies qu'il serait possible de réaliser, prenons l'exemple d'une opération de barrage routier de huit heures et demie à Montréal visant à épingler les conducteurs aux facultés affaiblies et nécessitant normalement huit policiers. Dans le scénario où l'opération serait effectuée par huit policiers du SPVM, elle coûterait à la Ville de Montréal 4994 $ en rémunération et cotisations de l'employeur. Cependant, la plupart des tâches liées à ces barrages routiers sont des tâches auxiliaires, comme installer la signalisation, gérer les tests de coordination des mouvements, administrer les alcotests, coordonner la réalisation des tests sanguins et d'urine, ainsi que remplir des rapports. Les seules tâches relevant des fonctions essentielles des policiers sont la saisie des véhicules pour infractions majeures et les arrestations.

Dans un scénario où les tâches auxiliaires seraient imparties au privé, et où six des huit intervenants seraient des agents de sécurité, le coût pourrait être réduit à 2332 $, soit une économie de plus de 50 %. À Toronto, cette économie serait encore plus importante (voir Figure 1). Ce calcul est valide pour d'autres types de tâches auxiliaires, comme les cordons de sécurité pour protéger les scènes de crimes, dont la responsabilité vient tout juste d'être confiée à une entreprise privée dans le comté de Dorset en Angleterre[10].

Tableau 1

Réduction de la criminalité à la suite d'une division des tâches entre policiers et agents de sécurité

RÉGION	TÂCHES EFFECTUÉES PAR LES AGENTS DE SÉCURITÉ	POURCENTAGE DE RÉDUCTION DE LA CRIMINALITÉ
Lincolnshire, Grande-Bretagne	La quasi-totalité des tâches dans les postes de police et certaines tâches à l'extérieur des postes, comme le transport des personnes arrêtées	**14 % de 2012 à 2013**
Grand Central Business Improvement District de New York, États-Unis	Patrouille, surveillance, signalisation des crimes à la police et assistance aux citoyens en cas de besoin (feu, urgences médicales, donner de l'information, etc.)	**53 % de 1988 à 1993**
Los Angeles, États-Unis	Patrouille, surveillance avec un accent particulier sur la mendicité et la consommation d'alcool dans les rues, et servir d'intermédiaire entre les citoyens et la police	**11 % de 1994 à 2005**

Sources : The Police and Crime Commissioner for Lincolnshire, *The G4S Lincolnshire Police Strategic Partnership–One Year On. Annual Report*, juin 2013; Bruce L. Benson, *To Serve and Protect: Privatization and Community in Criminal Justice*, New York University Press, 1998, p. 156; Philip J. Cook et John MacDonald, « Public Safety through Private Action: An Economic Assessment of BIDs », *The Economic Journal*, vol. 121, no 552, 2011, p. 445-462.

Certaines activités plus régulières sont aussi principalement constituées de tâches auxiliaires. Une simple réponse à un appel pour une introduction par effraction lorsque le crime n'est plus en cours nécessite entre 5 et 10 heures de travail, mais n'implique aucune tâche faisant partie des fonctions essentielles d'un policier[11]. À Londres, un policier n'est envoyé sur les lieux d'un cambriolage que si les cambrioleurs sont toujours présents, sinon c'est un agent de sécurité qui se déplace[12].

Les villes canadiennes pourraient s'inspirer de ces procédures lors des vols par effraction en n'envoyant un policier que pour sécuriser les lieux et récolter les preuves, ou lorsque la situation l'oblige, et confier le reste des tâches à des agents de sécurité. On estime que pour les 10 499 introductions par effraction commises à Montréal en 2013, l'économie brute annuelle aurait été de 3,9 millions de dollars, soit plus de 60 % des coûts actuels[13].

Le SPVM emploie 79 policiers, en plus de 188 civils, pour les activités du service des ressources humaines et du développement organisationnel, du service des ressources financières, des communications corporatives, des ressources matérielles et des ressources informationnelles[14]. La rémunération de ces policiers représente environ 9,4 millions de dollars. En impartissant ces tâches auxiliaires au secteur privé, ce coût pourrait être réduit à 3,2 millions de dollars[15]. À Toronto, ce sont 244 policiers et 410 civils qui sont employés dans des services équivalents[16], ce qui implique une économie potentielle de 27 millions de dollars[17].

L'impartition de tâches policières auxiliaires présente une opportunité de réaliser des économies en réduisant les coûts unitaires de ces tâches.

Dans le comté de Lincolnshire en Grande-Bretagne, une société de sécurité privée a pris en charge la quasi-totalité des activités auxiliaires. Elle gère elle-même les postes de police depuis 2012 et a excédé tous les objectifs d'économies, en même temps que la criminalité diminuait de 14 %[18].

Dans chacun des cas mentionnés, les économies brutes correspondent à du temps libéré pendant lequel les policiers peuvent être affectés à d'autres tâches qui correspondent davantage à leurs fonctions essentielles. Il ne peut en effet s'agir d'économies nettes en termes financiers à court terme puisque les conventions collectives et la permanence ne permettraient pas de réduire les coûts de rémunération des services de police.

Cependant, dans un contexte budgétaire comme celui de la Ville de Montréal, où l'administration municipale a demandé à son service de police de réduire le nombre de policiers de 45 postes par année au cours des cinq prochaines années, ces économies brutes pourraient être affectées à la conservation du même niveau de services à la population malgré la réduction des effectifs policiers[19]. À plus long terme, et conjuguées à une plus profonde réorganisation des services de police, ces économies brutes pourraient se transformer en

économies nettes pour le contribuable en permettant de limiter les nouvelles embauches.

VERS UNE MEILLEURE DIVISION DES TÂCHES

L'impartition de certaines tâches au secteur privé ne permet pas seulement de réduire le coût de ces tâches pour le contribuable. Cette division du travail entre policiers et agents de sécurité augmenterait la productivité policière et aurait potentiellement pour effet de réduire la criminalité (voir Tableau 1). Par exemple, lorsqu'une telle stratégie fut adoptée dans le quartier abritant Grand Central Station à New York, la criminalité a chutée de 20 % en deux ans et de plus de la moitié après cinq ans[20].

Cette division du travail entre policiers et agents de sécurité augmenterait la productivité policière et aurait potentiellement pour effet de réduire la criminalité.

Impartir certaines tâches au secteur privé revient donc à compléter le travail des policiers et non à les remplacer. Le travail des policiers est ainsi revalorisé. Ils deviennent les garants du respect des procédures et les spécialistes de l'usage de la force. Ils sont chargés de veiller à ce que l'entreprise privée applique les mêmes valeurs et la même rigueur qu'eux-mêmes. Dans différents contextes, cette relation entre policiers et agents de sécurité prendra diverses formes :

- Coordination : c'est par exemple le cas d'agents de sécurité se référant au répartiteur de la police pour connaître leur affectation;
- Coopération : c'est le cas des agents de sécurité s'en remettant à des policiers pour les tâches qui correspondent à des fonctions policières essentielles;
- Supervision : c'est le cas par exemple dans un barrage routier ou un cordon de sécurité, où les agents de sécurité font le travail de circulation et de contrôle en amont des arrestations.

CONCLUSION

L'impartition à des entreprises privées de certaines tâches présentement accomplies par des policiers est une solution viable pour juguler l'augmentation constante des dépenses policières. Diverses expériences internationales et canadiennes confirment la réussite de ce modèle de collaboration avec des entreprises privées, qui semble même contribuer à une réduction de la criminalité. Il est donc possible de gérer autrement la sécurité publique et de faire davantage tout en économisant les deniers publics.

RÉFÉRENCES

1. Livio Di Matteo, *Police and Crime Rates in Canada: A Comparison of Resources and Outcomes*, Institut Fraser, septembre 2014.
2. Christian Leuprecht, *The Blue Line or the Bottom Line of Police Services in Canada? Arresting runaway growth in costs*, Institut MacDonald-Laurier, mars 2014.
3. Sécurité publique Canada, Brigade urbaine (Détails).
4. Marcia Chaiken et Jan Chaiken, *Public Policing—Privately Provided*, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 1987, p. 33-41, tableaux C1 à C6.
5. Aili Malm *et al.*, *A 30 Year Analysis of Police Service Delivery and Costing: 'E' Division*, Centre for Criminal Justice Research, University College of the Fraser Valley, août 2005. Cette étude conclut que les décisions de la Cour suprême du Canada, qui s'appliquent aussi au Québec, sont la principale raison qui explique pourquoi les policiers consacrent plus de temps à ces tâches.
6. Jesse Feith, « Security agents maintain St-Lazare's tranquility », *Montreal Gazette*, 10 septembre 2014.
7. Procès-verbal de la séance ordinaire du conseil de la Ville de Richelieu, tenue le 5 mai 2014.
8. Les calculs des auteurs sont disponibles dans l'Annexe technique. Pour les policiers, il s'agit d'une moyenne pondérée des postes de l'entrée en carrière jusqu'à 35 ans de service. Voir Conseil de la solde de la GRC, *Tableaux de rémunérations des policiers*, juin 2014, p. 2.
9. *Ibid.*
10. BBC News, « Dorset Police outsource crime scene guarding », 1er octobre 2014.
11. Voir Aili Malm *et al.*, *op. cit.*, note 5, p. 19.
12. Chris Roycroft-Davis, « If the burglar has gone, the police won't come. OK? », *The Times*, 9 février 2007.
13. Service de police de la Ville de Montréal, *Une approche Citoyens. Rapport annuel 2013*, avril 2014, p. 38. Voir les calculs des auteurs dans l'Annexe technique.
14. *Ibid.*, p. 28, 31.
15. Voir les calculs des auteurs dans l'Annexe technique.
16. Il s'agit du service « Corporate Command ». Voir Toronto Police Service, *Operating Budget Program Breakdown*, 2014, p. 165.
17. Voir les calculs des auteurs dans l'Annexe technique.
18. The Police and Crime Commissioner for Lincolnshire, *The G4S Lincolnshire Police Strategic Partnership–One Year On. Annual Report*, juin 2013.
19. Daphné Cameron, « 225 policiers en moins à Montréal d'ici cinq ans », *La Presse*, 4 décembre 2014. Dans le même article, le chef de police se dit d'ailleurs ouvert à l'idée d'utiliser des civils au lieu de policiers pour faire des tâches liées à la circulation.
20. Bruce L. Benson, *To Serve and Protect: Privatization and Community in Criminal Justice*, New York University Press, 1998, p. 156.

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. Institut économique de Montréal © 2015

Institut économique de Montréal 910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8 - T 514.273.0969 F 514.273.2581 **iedm.org**