LAURENT CARNIS

Université Paris-Est, IFSTTAR, DEST

POLITIQUES
PUBLIQUES

Les missions de sécurité routière de la police de Montréal

Analyse stratégique
et dynamique organisationnelle

Les études¹ menées en sécurité routière négligent la plupart du temps les agences policières. Une approche économique de ces organisations s'avère cependant essentielle pour comprendre la mise en œuvre des politiques publiques. Cette contribution originale propose une analyse stratégique du service de police de la ville de Montréal, afin d'appréhender au mieux les contraintes organisationnelles, l'influence de l'environnement sur l'évolution de l'organisation, et de comprendre la dynamique organisationnelle.

DOI:10.3166/RFG.214.45-61 © 2011 Lavoisier, Paris

1. L'auteur tient à remercier tout particulièrement Réjean Toutan et Alain White du Service de police de la ville de Montréal, dont l'aide s'est révélée fort précieuse et sans lesquels cette recherche n'aurait pu aboutir. Il remercie le référé anonyme pour ses suggestions et ses commentaires qui ont permis d'améliorer la qualité du manuscrit. Cet article reprend en partie des éléments d'une communication intitulée « Les différentes organisations policières et les modèles d'intervention en sécurité routière » présentée lors du colloque « Modernisation de l'État, sécurité routière et nouvelles logiques de décision en transport » organisé dans le cadre des XXI^e Entretiens Jacques Cartier à l'Université Laval en octobre 2008. L'auteur reste seul responsable de la présente analyse.

La politique de sécurité routière consiste à intervenir sur les dimensions du traditionnel triptyque : infrastructure – véhicule – conducteur (Chapelon, 2008, p. 88). Cette représentation simplifiée du système de sécurité routière suggère que les solutions aux accidents de la circulation routière nécessitent des interventions s'inscrivant dans une approche d'ingénierie (modifier l'infrastructure, améliorer les véhicules) ou exigent la mise en place de modes de régulation sociale (formation, éducation et information du conducteur). Les dimensions organisationnelle et institutionnelle des politiques publiques de sécurité routière ne sont pas prises en compte dans une telle approche.

Or l'exemple de l'application des règles du code de la route met en évidence l'exigence de l'intervention de l'agence policière et du déploiement de leur personnel. Les forces de police représentent en effet des acteurs essentiels pour assurer la mise en œuvre effective d'une politique publique de sécurité routière. Les interventions en milieu scolaire, l'aide portée aux conducteurs en situation de difficulté, ou bien encore la sécurisation sur les lieux d'accident témoignent de la dimension polyvalente de leur action, qui ne se réduit pas aux seules fonctions répressives. Compte tenu de l'importance de ces interventions au sein du système de sécurité routière, l'organisation et le fonctionnement de l'agence policière méritent que le chercheur s'y intéresse.

Cette contribution suggère l'existence d'une logique économique à l'œuvre au sein des organisations policières et notamment dans la prise en charge des missions de police routière. Plus précisément,

l'agence policière peut être considérée comme une organisation qui évolue sous l'influence de son environnement ou du fait de changements internes. Pour saisir cette dynamique organisationnelle, l'analyse stratégique du modèle de Porter nous semble appropriée, ce qui explique son application au mandat de sécurité routière du Service de police de la ville de Montréal (SPVM). Cette recherche repose sur une enquête de terrain menée entre 2006 et 2008, dans le cadre d'une coopération scientifique avec les autorités québécoises intervenant dans le domaine de la sécurité routière.

La première section propose une analyse critique de l'approche économique classique des organisations policières et démontre la nécessité et la possibilité de mobiliser le cadre d'analyse stratégique de Porter. La seconde section présente le SPVM, sa structure organisationnelle et son évolution. Elle expose les modalités de la mise en place de la police de proximité et ses effets sur les missions de police routière. L'application de l'analyse stratégique permet ensuite de déterminer les contraintes organisationnelles et environnementales du SPVM, et de comprendre la dynamique organisationnelle du mandat de sécurité routière.

I – UN MODÈLE DE COMPRÉHENSION DE L'ORGANISATION POLICIÈRE ET DE SON INTERVENTION

L'agence policière doit allouer ses ressources en vue d'atteindre certains objectifs de production. L'approche classique de l'organisation policière a donné lieu à une littérature fournie. Toutefois, cette approche s'avère incapable de rendre compte de la complexité

du fonctionnement de l'organisation, de l'influence de l'environnement sur son action et de sa dynamique organisationnelle.

1. L'agence policière comme objet d'investigation économique

L'agence policière peut être comprise comme une structure au sein de laquelle s'établit une division du travail et s'articulent des mécanismes de coordination en vue de l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs. Cette organisation combine des ressources (effectifs policiers par exemple) pour obtenir des productions (heures de surveillance d'un réseau routier) ou encore des réalisations (nombre d'infractions au code de la route). Elle doit donc résoudre un problème d'allocation des ressources.

Certaines recherches ont ainsi privilégié une approche centrée sur l'efficacité productive, la taille optimale des juridictions ou les coûts de production des agences policières (Drake and Simper, 2003; Muhlhausen, 2002; Finney, 1997; Edmons et McCready, 1994; Cordner, 1989; Gyimah-Brempong, 1987; Popp et Sebold, 1972; Kirlin, 1971). Même si l'évolution n'est pas exclue de ces analyses, ces recherches offrent une perspective relativement statique et elles ne pensent pas la dynamique organisationnelle de l'agence policière.

Par ailleurs, la particularité de l'agence policière tient à sa participation à la réalisation de missions régaliennes de l'État, celle d'assurer l'ordre et la protection des citoyens. En conséquence, une forte dimension politique entoure son évolution et sa dynamique (idéologie, construction de l'État, politique de réforme) (Lithopoulos et Rigakos, 2005; Rigakos et Papanicolaou, 2003). À ces facteurs d'évolution et de dynamique organisationnelle, s'ajoutent des mécanismes de

recherche de légitimité. En effet, la nature même de l'activité de police implique des contacts récurrents avec les populations et elle exige une acceptation de son action par les populations concernées (Vircoulon, 2005). En somme, les considérations économiques cohabitent avec des contraintes politiques dans le cadre d'interactions plus ou moins complexes, qui définissent un système de gouvernance (Carnis, 2006). La compréhension de la dynamique organisationnelle de l'agence policière nécessite donc de prendre à la fois en compte son environnement institutionnel et les particularités de son agencement organisationnel (degré de spécialisation, champ d'intervention, mécanismes de contrôle interne et externe) (Maguire, 2003), mais également de mettre en relation ces deux dimensions (Chapell *et al.*, 2006).

Il s'agit alors de faire dialoguer la contingence environnementale et la complexité interne à l'organisation. En effet, les agences policières s'inscrivent simultanément dans des actions structurées par des réseaux tout en composant avec des structures plus lâches, faites d'arrangements institutionnels, de pratiques secrétées par des interactions et des relations hybrides associant secteurs privé et public (coordination avec le travail des juges, coopération des populations, etc.) (Wood et Shearing, 2007) et élaborées dans le cadre de systèmes de plus en plus *hétérarchiques* (Innerarity, 2006, p. 176 et 182).

L'approche classique de l'organisation policière conçue comme un lieu d'association de facteurs de production, dont la technologie de production et les performances seraient facilement identifiées, ne constitue pas le modèle le plus approprié pour comprendre la dynamique organisationnelle des agences

policières (Loftin and McDowall, 1982). Ce pouvoir interprétatif limité appelle à mobiliser une autre approche plus adéquate.

2. Vers l'élaboration d'un modèle stratégique adapté aux enjeux de l'agence policière

Le modèle de concurrence de Porter (2004) constitue une alternative pertinente pour répondre à la double exigence de la prise en compte du fonctionnement interne et des influences environnementales afin de comprendre l'organisation policière et ses orientations stratégiques. Pour répondre à cette double exigence, le modèle de Porter fait intervenir deux dimensions qui interagissent l'une avec l'autre, qui vont à la fois permettre d'éclairer la dynamique organisationnelle et de mettre en évidence les enjeux liés à la définition d'une stratégie d'action appropriée. Il s'agit de la chaîne de valeur et des forces concurrentielles, qui permettent d'établir respectivement un diagnostic interne et externe pour l'organisation.

La chaîne de valeur² représente l'agencement de l'organisation comme un ensemble imbriqué et coordonné d'activités de base (patrouille routière, missions d'investigation, etc.) et de fonctions support (directions du quartier général, service des ressources humaines, service des communications, etc.) en vue de la réalisation de l'activité productive. Cet agencement organisationnel résulte d'un processus de rationalisation, de l'histoire, des choix stratégiques passés et pré-

sents et des conditions économiques du secteur d'intervention (Porter, 2004, p. 36). La compréhension de cette chaîne de valeur est primordiale, car elle détermine à la fois les coûts de production et les performances de l'agence policière à la fois organisationnelles (taux d'élucidation des crimes, nombre d'interventions, etc.) et sociétales (satisfaction des usagers, etc.). Cette structuration interne de l'organisation s'avère également cruciale dans la mesure où elle conditionne la bonne coordination entre les différents mandats de l'agence policière (missions de sécurité publique et de sécurité routière par exemple)³ et se trouve en relation avec l'environnement.

Le modèle de Porter considère l'environnement comme une configuration de forces concurrentielles avec lesquelles l'organisation doit composer. Ces forces concurrentielles peuvent être ou non coordonnées, s'avérer compatibles ou contradictoires dans leurs orientations respectives. Cet environnement s'avère donc complexe à appréhender et il peut être plus ou moins maîtrisé par l'organisation. Enfin, la configuration globale de l'environnement peut se caractériser par une dimension coopérative, hostile ou neutre à l'égard de l'agence policière.

Six forces⁴ peuvent être distinguées (figure 1). Elles constituent autant de vecteurs de pression que subit l'organisation et elles définissent une configuration particulière d'action pour l'agence policière. L'or-

2. Nous comprenons ici la notion d'activité productive au sens large (conception, production, commercialisation). Elle n'est donc pas réduite à la seule activité de production.

3. Par exemple, le développement de missions de patrouille routière nécessite de penser simultanément l'augmentation du nombre de véhicules ou de réfléchir à un nouveau partage du parc existant pour assurer au mieux les différentes missions.

4. Suite aux suggestions faites par un des référés nous ajoutons la force politique aux cinq forces du modèle traditionnel de Porter.

ganisation du secteur d'intervention lui-même avec l'existence éventuelle d'agences concurrentes représente une première force de pression. Certes, la *rivalité entre les organisations policières* est largement encadrée dans la mesure où elles disposent d'un monopole d'intervention sur un territoire donné. Néanmoins, les changements récents relatifs à la desserte policière au Québec mettent en évidence le caractère évolutif des juridictions. Un processus de fusion de grande ampleur est à l'œuvre depuis le début des années 1990. Le nombre de corps de police municipaux a été réduit de deux tiers environ. La *concurrence intrasectorielle* conduit donc à examiner la taille relative des organisations, leur différenciation, leur positionnement concurrentiel et les potentialités d'évolution du secteur d'intervention.

La concurrence provient également de l'existence de *menaces externes* ou d'*entrants potentiels* sur le secteur d'intervention de l'organisation. Bien que l'organisation policière bénéficie d'une juridiction protégée, des évolutions peuvent redéfinir l'étendue de ses mandats, et de ce fait modifier partiellement sa chaîne de valeur. L'émergence du secteur privé dans les domaines de la sécurité et de la sûreté apparaît comme l'évolution la plus remarquable en matière de menace externe. Ainsi, la gestion opérationnelle du contrôle automatisé de la vitesse a été confiée à une entreprise privée sur l'État de Victoria (Australie), alors que cette mission était auparavant assurée par la police.

Les *fournisseurs de facteurs de production* exercent également une pression concurrentielle sur l'organisation. En effet, plus de 50 % des coûts de fonctionnement des organisations policières sont relatifs aux charges de personnel. Toute réorganisation produc-

tive ne peut se faire sans leur assentiment. Par ailleurs, la formation de policier est assurée par la seule École nationale de police du Québec (ENPQ). Du fait de sa position de monopole, elle dispose d'une capacité d'influence sur la définition des compétences des officiers de police, et elle peut imposer ses propres orientations en matière de formation et modifier la chaîne de valeur.

Autre force de pression, les *demandes de la clientèle*. Elles peuvent exiger l'accroissement de services existants (augmentation du nombre de patrouilles), la production de nouveaux services, ou encore solliciter une amélioration des services (fréquence des patrouilles). Satisfaire ces demandes peut s'avérer une tâche difficile dans la mesure où cela exige la réorganisation existante de la chaîne de valeur, nécessite un arbitrage subtil entre des exigences contradictoires au sein de la population (entre ceux qui réclament le service et ceux qui en sont la cible) et de la population elle-même (plus de services, mais à prix constant).

L'apparition de *nouveaux produits* peut constituer une menace pour l'organisation. La surveillance des rues par des caméras et l'automatisation des procédés de contrôle et de traitement des infractions peuvent conduire à une diminution des effectifs policiers et des demandes de budget de l'organisation. Par exemple, l'introduction du contrôle automatisé de la vitesse en Grande-Bretagne a entraîné une diminution de plus 10 % des effectifs des policiers affectés aux missions de police routière.

Enfin, les forces politiques influent également sur l'intervention de l'agence. L'organisation corporatiste des policiers au sein de syndicats professionnels puissants permet de négocier des conditions de travail

avantageuses et des augmentations de salaire⁵. Par ailleurs, les organisations policières dépendent directement des orientations ministérielles ou municipales, s'inscrivent dans le cadre de politiques publiques et obéissent en partie à des objectifs strictement politiques. Ainsi, l'ouverture de certains postes de police peut s'avérer conforme avec des projets électoraux, mais être peu compatible avec l'organisation productive.

L'articulation conjointe de ces six forces façonne à la fois l'environnement de l'agence policière et son organisation

interne pour définir ses possibilités stratégiques et évolutives (figure 1). Ainsi, le vote d'une nouvelle loi relative à la procédure pénale peut amener l'organisation à redéfinir ses procédures d'intervention et sa chaîne de valeur. Toutefois, l'organisation ne reste pas passive par rapport à l'évolution de son environnement, elle dispose de degrés de liberté, qui lui permettent de se prémunir contre les évolutions environnementales dommageables, mais aussi de faire évoluer l'environnement lui-même. Ainsi, la réorganisation géographique de patrouilles peut améliorer le sentiment de sécurité dans

Figure 1 – Le modèle de porter appliqué au SPVM

5. Lors d'une enquête de terrain en octobre 2008, nous avons pu constater les policiers en grève ou « en situation de moyen de pression ». Les policiers effectuaient leur travail en portant des vêtements non réglementaires (treillis, jeans, etc.) et en relâchant leur effort de contrôle. Cette situation a duré de nombreux mois, car les négociations sur le renouvellement des conventions collectives n'aboutissaient pas.

certaines quartiers, et conduire à la dotation de moyens supplémentaires pour généraliser ces interventions. On comprend ici tout l'intérêt de l'approche stratégique, qui consiste à mettre en accord les exigences environnementales et les contraintes internes de l'organisation. Elle permet également de saisir les modalités de la dynamique organisationnelle qui doit composer avec des phénomènes d'hystérèse.

II – LES MISSIONS DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE DU SPVM: UNE ORGANISATION EN MOUVEMENT

Le SPVM forme le deuxième corps de police le plus important du Québec, à la fois par ses effectifs et le niveau de service assuré⁶. Les lois de police successives obligent les corps de police à remplir un mandat en sécurité routière. Depuis quelques années, l'organisation a connu des évolutions significatives. L'approche par le modèle de Porter met en évidence la cohérence entre l'évolution des pressions concurrentielles et la réponse organisationnelle du SPVM.

1. Éléments de contexte et de présentation

Le choix d'étudier le SPVM s'en est trouvé justifié par l'importance de ce corps de police au sein de la desserte policière québécoise. Ce corps de police compte près de 6 000 employés, dont environ 4 900 officiers de police. En somme, l'objet d'étude rend compte de phénomènes structurants et représentatifs du monde policier québécois. Quant au mandat de sécurité routière et de

la circulation, il se situe au cœur de l'intervention du SPVM, compte tenu de la caractéristique urbaine de sa juridiction. En 2008, 5 millions de déplacements sont réalisés quotidiennement sur l'île de Montréal. L'importance de ces déplacements s'explique par la position géographique de la ville de Montréal, qui en fait un passage obligé au sein du réseau routier québécois. L'intérêt porté au SPVM s'explique également par les nombreuses et importantes évolutions qu'a connues l'organisation ces dix dernières années, comme la mise en place de la police de quartier au milieu des années 1990. L'organisation apparaissait comme un précurseur pour la mise en œuvre du concept de police communautaire, qui sera généralisé à l'ensemble des autres corps policiers québécois. L'objectif consistait à constituer une police efficace et efficiente au service de la population tout en respectant les personnels (SPCUM, 1996, p. 11). L'organisation a dû aussi composer avec la réorganisation administrative de sa juridiction en 2002 (processus de défusion)⁷. Suite à cette évolution, le Service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM) devient le SPVM (SPVM, 2002, p. 1). Ainsi, l'organisation a vécu de nombreuses évolutions au cours de ces vingt dernières années (tableau 1), qui soulèvent la question de la dynamique organisationnelle à l'œuvre et ses implications sur la réponse stratégique de l'organisation. Le SPVM apparaît alors comme un objet d'étude approprié pour tester la robustesse de l'analyse stratégique de Porter et pour comprendre la dynamique organisationnelle.

6. Elle assure les services de niveau 5, sur une échelle qui en compte 6. Seule la sûreté du Québec assure le niveau de service 6, à savoir essentiellement des missions d'ordre provincial.

7. Quinze villes de banlieue sont reconstituées, mais restent dépendantes pour certains services, dont celui de police.

Tableau 1 – Évolutions environnementales et changements organisationnels

Évolutions environnementales	Changements organisationnels
<ul style="list-style-type: none"> – Début des années 1990 : difficultés budgétaires de la municipalité, demande sociale, évolution du secteur de la sécurité (économique et légale) – 2000 et 2001 : lois sur la police – 2000 : loi sur la réorganisation municipale – 2002 : processus de défusion sur l'île de Montréal – 2007 : année de la sécurité routière au Québec 	<ul style="list-style-type: none"> – 1995-1996 : mise en place de la police de quartier – 2002 : création du SPVM qui remplace le SPCUM – 2006 : intégration des agents de contrôle du stationnement – 2006 : création d'une division sécurité routière – 2007 : intégration de l'unité métro

Le choix du SPVM s'explique également par un contexte de coopération scientifique entre la France et le Québec, lequel a permis de faciliter l'accès aux documents (rapports, archives, informations statistiques et financières), les déplacements sur le terrain et les entretiens avec des responsables du SPVM (cadres, responsable de la division sécurité routière), des organisations extérieures (ministère des Transports du Québec (MTQ), Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ), Sûreté du Québec, service de police de la ville de Québec) et des officiers de police (entretiens, enquête sur le terrain). Nous avons également rencontré des universitaires québécois travaillant sur les questions policières (centre international de criminologie de l'université de Montréal). Ce sont donc plus de 30 entretiens semi-directifs qui ont été réalisés, afin de croiser systématiquement les informations. Ce travail de recherche a suivi le protocole de recherche propre à l'étude de cas (Yin, 2009).

2. Étape 1. La police de quartier : une reconfiguration de la structure productive néfaste pour les missions de sécurité routière ?

Devant faire face à des difficultés budgétaires⁸ et une évolution de la demande émanant de la part des citoyens, le SPCUM et la communauté urbaine de Montréal (CUM) décident de modifier le modèle d'intervention policière. L'environnement social (population vieillissante, population multiethnique, etc.), l'évolution du cadre juridique (droit criminel modifié, etc.), un changement de la structuration du milieu de la sécurité publique (régionalisation de services, présence du secteur privé, etc.), ainsi que des attentes affirmées de la part de la population (amélioration du service, transparence, responsabilité, etc.) et du personnel (communication responsabilisation, autonomie, etc.) ont obligé l'agence policière à s'adapter. En effet, l'organisation du SPCUM apparaissait désormais trop centralisée, mobilisant une

8. En 1994, le SPCUM représentait plus d'un tiers des dépenses de la CUM. Par ailleurs, alors qu'en 1980, 5200 policiers environ appartenaient à l'organisation, ce chiffre était de 4850 environ en 2005, soit une baisse des effectifs de 7 %.

bureaucratie omniprésente et pesante, utilisant des modes de communication devenus inadaptés (SPCUM, 1996, p. 28-29).

Le modèle de police de quartier a donc consisté en l'adoption d'une approche dite de résolution de problème, par la responsabilisation géographique des agents (avec la suppression des régions dans un premier temps), une approche service auprès des clients, le développement de partenariats au sein de la communauté et une politique de valorisation du personnel. Le modèle a conduit aussi à décentraliser les pouvoirs décisionnels et budgétaires, à réduire la structure hiérarchique et à décroquer les unités. Au niveau de l'organisation, des postes de quartier ont été créés, au sein desquels des policiers polyvalents intervenaient. Les postes de quartier pouvaient cependant faire appel à des services spécialisés (par exemple la patrouille Motards utilisée pour les escortes), des activités de soutien et de conseil (comme celle existante en sécurité routière) auprès des centres opérationnels intervenant sur des régions de la ville de Montréal. La politique de décentralisation a conduit à une redistribution du pouvoir notamment au profit des responsables des centres opérationnels (Monjardet, 2000, p. 165). Elle a également touché tout particulièrement le mandat de sécurité routière. En effet, le renoncement à des policiers spécialisés au profit d'intervenants généralistes a conduit à la suppression des agents de circulation de district (ACD). Le mandat de sécurité routière s'en est trouvé ainsi scindé au sein de l'organisation. La section « Motards » dépend de la direction centrale, tandis que l'activité de conseil est localisée au sein des centres opérationnels. Ces deux modules forment la section sécurité routière et circulation (SSRC). Les

actions de terrain, quant à elles, sont assurées par les patrouilleurs. Cette scission entre les activités opérationnelles et les activités de support peut avoir du sens dans la mesure où la localisation des activités spécialisées au sein des postes de quartier ne serait pas économiquement viable. Par ailleurs, le nouveau modèle d'intervention policière a conféré une réelle autonomie aux responsables des régions en leur confiant de nouvelles prérogatives, mais cela a généré des pratiques hétérogènes. Hétérogénéité d'autant plus marquée, que les missions de sécurité routière ne constituent pas en général une réelle priorité pour les policiers (Purene, 2005, p. 107). Enfin, la recherche d'une polyvalence des patrouilleurs a favorisé leur déspecialisation et le déclassement opérationnel des missions de police routière traditionnellement moins valorisées que les activités de lutte contre la criminalité.

On retiendra de cette évolution majeure de l'organisation qu'elle résulte d'une pression issue de son environnement. Les forces concurrentielles convergent pour exiger du SPVM de meilleures performances, dans le cadre de moyens budgétaires restreints, et d'un secteur de la sécurité où de nouveaux arrivants proposent de nouveaux services. Le SPVM modifie sa chaîne de valeur en décentralisant l'organisation et en déspecialisant ses agents pour permettre une plus grande polyvalence dans ses interventions. Cette réorganisation exigée pour des motifs généraux va se révéler préjudiciable pour le mandat de sécurité routière.

3. Étape 2. Un contexte environnemental favorable au changement

Face au déclassement des missions de sécurité routière, le SPVM entreprend une politique de revalorisation de ce mandat. Elle se

fait de nouveau sous la pression de forces concurrentielles dont la configuration exige un renforcement des missions de sécurité routière.

Il y a d'abord une prise de conscience au sein de l'organisation de l'insuffisance des interventions en sécurité routière. Des documents internes établissent un état des lieux qui souligne la détérioration du service à la population⁹. Ainsi entre 1988 et 2004, les constats d'infraction émis ont diminué de 70 % environ. Pour remédier à cette situation déplorable, la direction de la Gendarmerie, dont dépendent les patrouilleurs, désire « renouveler » sa culture en matière de sécurité routière et de circulation. L'ambition est d'insuffler une nouvelle dynamique et de redevenir « le chef de file dans le domaine » (SPCUM, 2001, p. 7). L'existence d'une forme de *concurrence intrasectorielle* entre les différents corps de police pour apparaître comme le leader dans ce domaine incite également l'organisation à modifier substantiellement sa politique. Outre des mesures classiques en matière de répression, le SPVM mène alors des actions de communication répétées et participe aux mesures de prévention provinciales comme « l'Opération nez rouge » (SPVM, 2004, p. 27). En 2004, le SPVM est l'instigateur d'une table de concertation provinciale Piéton. Outre que cette initiative constitue une réponse à une problématique qui la concerne tout particulièrement (environ 55 % des tués sur la ville de Montréal sont des piétons), elle permet au SPVM

de démontrer son leadership en matière de sécurité routière (SPVM, 2005, p. 7). Le SPVM intègre également de nombreuses instances de discussion et de décision en sécurité routière (table québécoise de sécurité routière (TQSR)¹⁰, comités de travail sur les thématiques de la refonte du code de la sécurité routière, de la refonte du rapport d'accident). Par ailleurs, Le SPVM participe activement au comité COPS (concertation des organisations policières en sécurité routière) créé en 1997, comité qui constitue un relais fédérateur des demandes des services de police en matière de sécurité routière. La SAAQ se joint à ce comité en mai 2008 pour faciliter le travail partenarial, donnant naissance alors au comité COPS-SAAQ.

La *pression exprimée par la demande* a joué également un rôle de catalyseur. La mise en œuvre de la police de quartier répondait en partie à la demande sociale dont la sécurité routière était présentée comme un « problème de taille pour le SPCUM » (SPCUM, 1996, p. 13). Un sondage mené auprès de la population montréalaise confirme leurs préoccupations en matière de sécurité routière et les besoins d'une réorientation de l'intervention du SPVM (plus de 45 % de la population estime que la probabilité est faible pour avoir une contravention pour excès de vitesse ou pour un franchissement de feu rouge)¹¹. Par ailleurs, la sécurité routière se dégrade sur la ville de Montréal : les collisions avec décès ou blessé grave ont crû de près de 27 %, les victimes piétonnes décé-

9. Structure et mode opérationnel de la section circulation, coordination, motards ; ajout de ressources, sécurité routière et circulation ; vision et orientations stratégiques du SPVM 2006 à 2010.

10. La TQSR a consisté à créer par la répétition de réunions régulières un lieu d'échanges entre les différents intervenants en sécurité routière, de la concertation et un consensus sur les grandes orientations de la politique québécoise de sécurité routière.

11. Sondage mené sur les arrondissements de la ville de Montréal et les villes reconstituées (Source : SPVM).

dées ou blessées gravement ont progressé de 40 % environ entre 2001 et 2004. La population exprime son mécontentement auprès des comités *aviseurs*, outils de médiation avec la population et mis en place dans le cadre de la police de proximité.

La pression concurrentielle est également *d'ordre politique*. La mise en œuvre de relations suivies avec les municipalités permet également de relayer les attentes des citoyens qui sont consultés par l'intermédiaire de sommets d'arrondissements et de comités de circulation. La municipalité de Montréal défend aussi des orientations très précises en matière de politique de transport et de sécurité routière : réduction du nombre de victimes, limitation des comportements non sécuritaires et amélioration du sentiment de sécurité (Ville de Montréal, 2005a, p. 75-78). Sa capacité à se faire entendre est d'autant plus importante qu'elle assure le financement du SPVM (Ville de Montréal, 2005b, p. 25-26).

Le MTQ dispose aussi d'un pouvoir d'entraînement en déterminant les grands objectifs de réduction de l'accidentalité routière et l'amélioration du système de transport, notamment dans la région métropolitaine de Montréal (MTQ, 2005)¹². La SAAQ, qui assure l'indemnisation du préjudice corporel au Québec, collabore avec le SPVM à la définition de priorités corporatives en sécurité routière. Elle dispose de ressources financières et d'une capacité d'influence qu'aucune organisation intervenant en sécurité routière ne peut négliger. L'influence conjointe de ces deux acteurs clés a participé à la création d'un environnement

propice à la définition de nouvelles orientations stratégiques de sécurité routière, dont l'un des symboles majeurs est la décision par l'Assemblée nationale de faire de l'année 2007, l'année de la sécurité routière.

Face à une convergence des forces intrasectorielle et politique (politique et des « clients »), la mise en œuvre de la nouvelle politique de sécurité routière a fait l'objet d'un travail préparatoire minutieux de la part de la direction pour ce qui concerne les *relations internes*. Les syndicats ont été consultés sur les projets d'évolution. La création de nouveaux postes prévus par la politique de la direction a donc logiquement bénéficié de l'approbation des syndicats, qui étaient plutôt habitués à lutter pour le maintien des effectifs. Ils ont pu accompagner les officiers de police dans leur affectation, afin de trouver des compromis aux exigences de leur nouvelle fonction (notamment avec la mise en œuvre d'une politique d'évaluation systématique de l'activité des patrouilleurs). Afin d'attirer le personnel pour occuper des fonctions peu valorisées, la direction a réaménagé les conditions de travail le week-end et de nuit. Une politique de valorisation a été menée avec des publications¹³ internes régulières relatives aux enjeux de sécurité routière et à la nécessité de posséder une réelle expertise pour occuper ces fonctions. En conséquence, la force concurrentielle relative aux facteurs de production s'est révélée bienveillante à l'égard du projet de réorganisation de la chaîne de valeur.

Cette évolution a également bénéficié d'une configuration favorable concernant les *nouveaux entrants* potentiels et les *nouveaux*

12. Élaboration d'un cadre d'intervention sur la mobilité dans la région métropolitaine de Montréal.

13. Par exemple, *L'heure juste* (publication de la section des communications corporatives), *Le trafic* (publication de la section de la sécurité routière et de la circulation et de la section des communications stratégiques du SPVM).

produits. En fait, bénéficiant d'une situation de monopole, le SPVM a renforcé ses positions par l'intégration des agents de stationnement en 2006 permettant ainsi de rationaliser l'action municipale en matière de gestion de la circulation et la sécurisation du réseau routier (SPVM, 2007, p. 5) et en créant une unité de police métro remplaçant l'agence responsable de ces missions.

En ce qui concerne les menaces liées à la *concurrence de nouveaux produits*, elles ont été parfaitement maîtrisées. En effet, le SPVM a entrepris un effort conséquent de modernisation en automatisant la procédure d'infraction. Les agents de police disposent d'équipements informatiques portables et les véhicules sont équipés d'ordinateurs permettant une affectation efficace des officiers de police. Le système d'émission des constats

informatisés (SECI) a ainsi permis d'accroître l'efficacité de l'intervention policière sans en accroître le coût de fonctionnement. En effet, le produit des amendes s'est accru d'environ 10 % par la seule réduction des erreurs de traitement, couvrant ainsi largement l'investissement initial. En somme, l'agence policière montréalaise autofinance ses évolutions organisationnelles, ce qui est assez emblématique du changement opéré au niveau institutionnel (commercialisation des services, mesure des performances, définition d'objectifs, etc.).

Une nouvelle fois, la modification de la chaîne de valeur s'explique par une configuration de l'environnement favorable au changement et qui s'impose à l'organisation. La demande sociale, la pression politique et la concurrence intrasectorielle

Figure 2 – Une configuration favorable à la sécurité routière

demandent un changement que facilitent les forces favorables (le renforcement de la position concurrentielle, l'instrumentation des nouvelles technologies et la collaboration du personnel), qui ont joué en fait un rôle de levier. Quelle forme va alors prendre la réorganisation du SPVM? Quelle stratégie l'organisation va-t-elle adopter?

4. Étape 3. L'évolution organisationnelle du SPVM en matière de sécurité routière

La réponse du SPVM prend d'abord la forme d'une évolution institutionnelle. La section sécurité routière et circulation (SSRC) devient une division à part entière de l'organisation en 2006¹⁴. Elle consacre dans une certaine mesure l'importance retrouvée de ce mandat et la nécessité de lui conférer une visibilité auprès du grand public. Cette division est composée de forces opérationnelles qui peuvent venir en appoint des polices de quartier. Les modules motards, circulation et coordination définissent une première section. Une seconde section associe les enquêtes collision, le module nautique et l'activité de conseil. À cette modification organisationnelle de taille, le SPVM a engagé 133 nouveaux agents dédiés exclusivement à l'amélioration du bilan routier et à la fluidité de la circulation (SPVM, 2007, p. 10-11). Cette évolution de l'activité du SPVM en matière de sécurité routière s'appuie sur cinq grandes orientations : améliorer le bilan routier, diminuer les infractions routières, accroître le sentiment de sécurité au sein de la population, améliorer les conditions de circulation (fluidité, meilleure coordination, etc.) et

assurer la quiétude des quartiers résidentiels. L'organisation opérationnelle repose désormais sur un agencement à trois niveaux, pérennisant la réorganisation opérée lors de la mise en œuvre de la politique de quartier tout en revenant sur le processus de déspecialisation. Les polices de quartier mobilisent leurs patrouilleurs pour effectuer les missions de sécurité routière, lesquelles sont adaptées aux enjeux locaux. Elles disposent à ce titre d'une réelle autonomie pour déterminer leurs priorités, même si elles s'appuient sur l'appareil statistique central pour identifier les enjeux de leur juridiction. Les services à la communauté (SAC) assurent la cohérence de la politique menée au sein des régions et servent d'appui dans les missions d'application de la loi. Enfin, le troisième niveau, la division sécurité routière et circulation s'occupe des programmes corporatifs (éducation, prévention, aménagement du réseau). Elle aide les régions et les polices de quartier à poser leur diagnostic et à définir les actions à mener. Il s'agit donc essentiellement de fonctions stratégiques, auxquelles s'adjoint la politique de contrôle des performances des officiers de police.

Les 133 postes ont été alloués pour 88 d'entre eux auprès des SAC et 44 postes ont été créés pour la patrouille moto. Il s'en est suivi aussi une réorganisation interne des postes. Au niveau local, l'agent de quartier sécurité routière élabore les programmes d'action locaux en mobilisant les patrouilleurs. Au niveau des régions, des agents de circulation collaborent aux programmes locaux et ils effectuent des missions de sécurité et de fluidification du tra-

14. Division sécurité routière et circulation, *Bilan 2006*, service de police de la ville de Montréal, miméo.

fic. Enfin, des postes de coordonnateurs au sein des régions travaillant à l'élaboration du diagnostic, ayant un rôle de coordination et de formation ont été prévus. Une réorganisation de la chaîne de valeur a donc été opérée en profondeur avec la création d'une nouvelle division, de nouveaux métiers, mais aussi de nouvelles procédures de travail.

En effet, la direction a pris soin de définir des critères de performance pour les différentes orientations stratégiques (évolution du nombre de victimes, évolution du nombre de constats, etc.), afin que les ressources mobilisées ne soient pas absorbées par une diminution des activités sécurité routière menées traditionnellement par les patrouilleurs. Car la stratégie de la direction est bel et bien d'accroître les moyens mobilisés et en aucun cas de ne procéder à une substitution des interventions au sein de l'organisation. L'ensemble des performances des polices de quartier est agrégé pour définir le plan d'affaires du directeur et définir des indicateurs de rendement. Cette terminologie volontairement proche des méthodes de gestion privée souligne une autre évolution à l'œuvre, l'adoption des méthodes de la nouvelle gestion publique et l'abandon définitif d'une structure trop hiérarchique organisée autour de relations de commandement étroites.

L'évolution du SPVM met en évidence une réaction volontariste de la part de l'organisation pour répondre aux exigences de l'évolution environnementale. La réponse a reposé sur la mise en œuvre d'un nouveau modèle d'intervention : la police de quar-

tier. Le choix de nouvelles méthodes productives a sans doute amélioré de manière générale la qualité et le nombre des services offerts aux Montréalais. Toutefois, les missions de sécurité routière ont été touchées de plein fouet par cette réorganisation. Le choix de policiers généralistes a conduit à fragiliser une activité exigeant une expertise spécifique et un minimum de spécialisation de la part du personnel, mais aussi à déclasser ces missions en les écrasant sous le poids de la priorité donnée aux missions de sécurité publique¹⁵. De nouveau, la configuration environnementale a incité le SPVM à reprendre en main les missions de sécurité routière. L'organisation a répondu à ces demandes conjointes par une réorganisation de sa chaîne de valeur, la mise en œuvre de nouvelles procédures et de nouvelles compétences de travail, et par un accroissement des moyens mobilisés et autofinancés par l'activité elle-même. Ainsi, la direction a choisi de mener une politique stratégique d'*offre de produits autofinancée* pour répondre aux attentes d'une demande sociale réelle et pour satisfaire la demande de changement qu'exigeait son environnement.

Cette politique de stratégie, qui se veut être une réponse adaptée aux évolutions environnementales, a consisté à spécialiser une partie de la production (création d'une nouvelle division au sein de l'organisation, spécialisation de policiers dans les missions de sécurité routière) tout en maîtrisant les coûts de production (le coût organisationnel supplémentaire des effectifs est couvert par le produit de l'activité de contrôle). Cette

15. Cette priorité donnée à la sécurité publique s'explique sans doute par la répétition d'affaires (Gosset, des Canadiens, SWAT, tuerie de l'École polytechnique, etc.) qui ont entaché la crédibilité et l'image du service auprès de la population (Morgan, 1998, p. 96 et s.)

maîtrise des coûts a été permise par l'introduction de nouveaux procédés de production (innovation réduisant les erreurs de traitement et améliorant le niveau de l'activité, qui s'exprime également par la proposition de nouvelles interventions). L'implication du SPVM dans de nombreuses instances de décision et de proposition a conduit également à l'élaboration d'une politique de différenciation de son offre, qui se veut être un modèle pour les autres services de police du Québec.

CONCLUSION

L'approche économique classique considère l'organisation policière comme un lieu de combinaison de facteurs de production qui conduit à donner une vision caricaturale de l'organisation. L'analyse stratégique apparaît plus riche en permettant de comprendre la dynamique organisationnelle. Elle met en évidence une complexité réelle de l'organisation et une contingence environnementale dont l'analyste ne peut s'affranchir.

Ainsi, il devient plus lisible d'interpréter l'évolution du SPVM en ce qui concerne la prise en charge des missions de police routière. Les évolutions opérées résultent d'une adaptation aux exigences environnementales dans le cadre d'un processus continu et cumulatif. Le SPVM apparaît comme une organisation dotée d'une certaine flexibilité et d'une capacité d'apprentissage (Saussois, 2007, p. 67 et svt.). Quand bien même l'agence policière serait une organisation bureaucratique, elle est capable de changements importants. En

adoptant une perspective de longue période, cette évolution du SPVM peut être interprétée comme une nouvelle étape « d'un mouvement perpétuel de balancier, qui de cycle en cycle, va et vient, de centralisation à décentralisation » (Morgan, 1998, p. 170). Il conviendrait d'analyser plus en détail cette dynamique structurelle de l'organisation. Une approche en termes d'apprentissage organisationnel permettrait sans aucun doute d'éclairer de nouvelles facettes de la dynamique des organisations policières.

Par ailleurs, les conditions de financement de l'évolution ont façonné les modalités de la réaction de l'organisation (intervention autofinancée, mise en œuvre de critères de performance) et elles ont conditionné le champ d'intervention (le contrôle de la vitesse et du stationnement assurant des recettes pour la municipalité). L'adoption de méthodes proches de celles utilisées par le secteur privé (le citoyen considéré comme un client, procédure de *benchmarking*, tarification des services, responsabilisation des policiers, etc.) met en évidence un certain mimétisme, voire une hybridation entre secteurs privé et public dont les frontières s'effacent progressivement (l'entreprise privée pouvant assurer certaines fonctions de sécurité). La mise en place d'une nouvelle gouvernance dans le domaine de la sécurité participe également aux dynamiques organisationnelles et elle appelle simultanément à conduire de nouvelles recherches sur ce mouvement à l'œuvre (Wood et Shering, 2007).

BIBLIOGRAPHIE

- Carnis L., « La gestion d'un territoire hétérogène : le cas des missions de police routière de la Traffic Branch du New South Wales Police Service », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 2006, p. 131-157.
- Chapelon J., *La politique de sécurité routière, Derrière les chiffres, des vies*, Lavoisier, Éditions TEC et DOC, Paris, 2008.
- Chappell A.T., MacDonald J.M., Manz P.W., "The Organizational Determinants of Police Arrest Decisions", *Crime and Delinquency*, vol. 52, n° 2, 2006, p. 287-306.
- Cordner G.W., "Police Agency Size and Investigate Effectiveness", *Journal of Criminal Justice*, n° 17, 1989, p. 145-155.
- Drake L., Simper R., "An Evaluation in the Choice of Inputs and Outputs in the Efficiency Measurement of Police Forces", *Journal of Socio-Economics*, vol. 32, 2003, p. 701-710.
- Edmonds D., McCready D., "Costing and Pricing of Police Services", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 7, n° 5, 1994, p. 4-14.
- Gyimah-Brempong K., "Economies of Scale in Municipal Police Departments: The Case of Florida", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 69, n° 2, 1987, p. 352-356.
- Finney M., "Scale Economies and Police Department Consolidation: Evidence from Los Angeles", *Contemporary Economic Policy*, n° XV, January 1997, p. 121-127.
- Innerarity D., *La démocratie sans l'État, Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*, Climats, Flammarion, Paris, 2002.
- Kirlin J.J., "The Impact of Contract Services Arrangements on The Los Angeles Sheriff's Department and Law-Enforcement Services in Los Angeles County", *Public Policy*, vol. 21, n° 4, 1971, p. 553-583.
- Loftin C., McDowall D., "The Police, Crime, and Economic Theory: An Assessment", *American Sociological Review*, n° 47, June 1982, p. 393-401.
- Lithopoulos S., Rigakos G.S., "Neo-Liberalism, Community, and Police Regionalisation in Canada", *Policing: An International Journal of Police, Strategies and Management*, vol. 28, n° 2, 2005, p. 337-352.
- Maguire E.R., *Organizational Structure in American Police Agencies, Context, Complexity and Control*, State University of New York Press, Albany, 2003.
- Ministère des Transports du Québec, *Plan stratégique du Ministère des Transports 2005-2008*, Québec, 2005.
- Muhlhausen D.B., "Research Challenges Claims of COPS Effectiveness", Miméo, The Heritage Center for Data Analysis, 2002.
- Monjardet D., « La police de quartier à Montréal, un exemple de gestion du changement », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1^{er} trimestre, n° 39, 2000, p. 149-172.
- Morin R., *La régionalisation au Québec, Les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux 1960-2006*, Éditions Saint-Martin, Montréal, 2006.
- Morgan J.-L., *La police, le service de police de la ville de Montréal de 1972 à l'aube du troisième millénaire*, Stanké, Montréal, 1998.

- Popp D.O., Sebold F.D., "Quasi Returns-to-Scale in the Provision of Police Service", *Public Finance*, 1972, p. 46-61.
- Porter M.E., *Competitive Advantage Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York, 2004.
- Purenne A., « La relation police/citoyens à Montréal au prisme de la lutte contre l'insécurité routière », *Les cahiers de la sécurité*, 3^e trimestre, n° 58, 2005, p. 101-119.
- Rigatos G.S., Papanicolaou G., "The Political Economy of Greek Policing: Between Neo-Liberalism and The Sovereign State", *Policing and Society*, vol. 13, n° 3, 2003, p. 271-304.
- Saussois J.-M., *Théories des organisations*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2007.
- Service de police de la communauté urbaine de Montréal, (SPCUM), *Bilan annuel*, Montréal, 2001.
- Service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM), *La police de quartier, livre vert*, Montréal, 1996.
- Service de police de la ville de Montréal (SPVM), *Bilan annuel*, Montréal, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008.
- Ville de Montréal, *Portrait et Diagnostic, Plan de Transports de Montréal*, Montréal 2005a.
- Ville de Montréal, *Vision et Objectifs, Plan de Transports de Montréal*, Montréal, 2005b.
- Vircoulon T., « Police et changement politique, La démocratisation de la police sud-africaine », *Les cahiers de la sécurité*, 4^e trimestre, n° 59, 2005, p. 269-293.
- Wood J., Shearing C., *Imagining Security*, Willan Publishing, Cullompton, 2007.
- Yin R.K., *Case Study Research, Design and Methods*, 4th Edition, *Applied Social Research Method Series*, vol. 5, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 2009.