

Points saillants du rapport

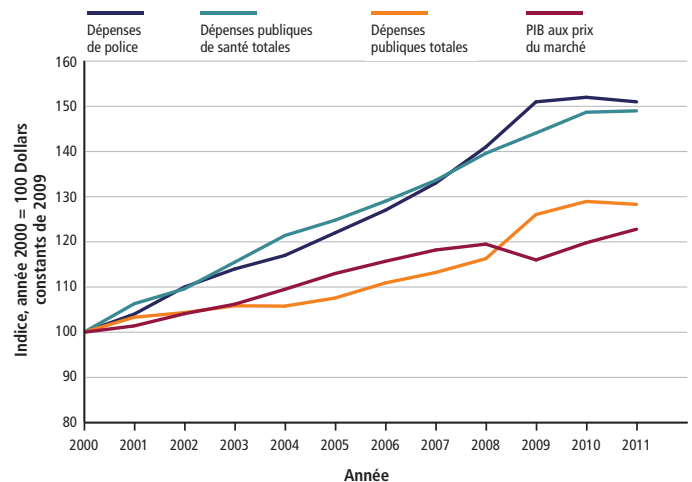
LE MAINTIEN DE L'ORDRE AU CANADA AU XXI^E SIÈCLE : UNE NOUVELLE POLICE POUR DE NOUVEAUX DÉFIS

Les policiers jouent un rôle essentiel dans les communautés canadiennes depuis près de trois siècles, mais ils se trouvent aujourd'hui à un point décisif de leur développement. *Le maintien de l'ordre au Canada au XXI^e siècle : Une nouvelle police pour de nouveaux défis* examine le contexte dans lequel la police intervient et les demandes sans précédent auxquelles elle fait face. En effet, l'efficacité, la reddition de comptes et les coûts sont maintenant au premier plan des préoccupations de la population qu'elle dessert et la demande de sécurité du public ne décroît pas, malgré le déclin des crimes signalés à la police.

Parmi les nombreux changements qui redéfinissent le contexte du maintien de l'ordre se trouve le fait que les policiers ne sont désormais que l'un des nombreux acteurs qui assurent la sécurité. Cette situation remet en question leur rôle et leur objectif fondamentaux, ainsi que la préservation de la prédominance du modèle classique de maintien de l'ordre, lequel est réactif, concentré géographiquement et structuré autour d'agents formés pour des tâches constabulaires générales. Autre élément important, l'inflation des coûts policiers, qui force les divers ordres de gouvernement à réexaminer s'ils ont les moyens de conserver leurs modèles de maintien de l'ordre. Ces pressions, qui s'exercent sur la police non seulement au Canada, mais aussi dans d'autres pays, provoquent un vaste débat sur la viabilité et l'efficacité des modèles actuels de maintien de l'ordre et sur la façon de les adapter pour qu'ils soient performants au XXI^e siècle.

MANDAT DU COMITÉ D'EXPERTS

Afin d'éclairer le débat, Sécurité publique Canada, avec le soutien de Justice Canada et de la Gendarmerie royale du Canada, a demandé au Conseil des académies canadiennes (CAC) de réaliser une évaluation au moyen d'un comité d'experts afin de réunir les données probantes disponibles sur des façons d'améliorer le maintien de l'ordre. La question posée au comité d'experts était la suivante :



Source des données : CCSJ, 2013; SC, 2013a, 2013b

Figure 1

Tendances en matière de dépenses de police par rapport au PIB au Canada, 2000-2011

Cette figure présente les dépenses indicées, afin de montrer l'augmentation relative survenue dans divers secteurs de dépenses publiques par rapport à l'année de référence 2000. Bien que les coûts policiers aient augmenté à un rythme plus élevé que l'ensemble des dépenses publiques, le rythme de la hausse est semblable à celui des dépenses publiques de soins de santé. Depuis le début des années 2000, les dépenses de police ont crû plus vite que le PIB, ce qui rend le maintien de l'ordre relativement plus coûteux. La tendance s'est inversée en 2009, quand le PIB a recommencé à augmenter plus vite que les coûts policiers.

Compte tenu de l'évolution de la criminalité, du système juridique et de la société, que pouvons-nous conclure des données et connaissances actuelles en ce qui concerne l'avenir des modèles de maintien de l'ordre public au Canada?

Afin de répondre à ces questions, le CAC a constitué un comité interdisciplinaire de 12 experts originaires du Canada et de l'étranger. La composition de ce comité réalise un équilibre entre expertise, expérience et leadership éprouvé dans un certain nombre de secteurs correspondant au mandat, dont la réforme policière, l'administration et la gouvernance policières, la criminologie et le droit. Le comité a travaillé à partir de l'examen détaillé de publications révisées par des pairs, de rapports officiels et de statistiques.

Le réseau de la sécurité

Le comité d'experts a adopté l'expression « réseau de la sécurité » pour traduire le fait que le maintien de l'ordre s'effectue au moyen d'un réseau d'organismes et a utilisé ce concept comme cadre de ses constatations. Le réseau de la sécurité — le contexte dans lequel la police intervient désormais — comprend un nombre croissant d'organisations non policières (p. ex. agences de sécurité privées, professionnels de la santé, groupes communautaires et municipaux et autres organismes gouvernementaux) qui interagissent avec la police dans la fourniture de la sécurité (voir la figure 2). Ce réseau constitue à la fois le principal défi et la principale solution pour la police moderne. Travailler efficacement à l'intérieur de ce réseau et par son intermédiaire — plutôt que comme des entités isolées — permettra aux organisations de maintien de l'ordre de mieux répondre aux problèmes anciens et nouveaux. Parmi les autres changements contextuels importants, citons la transformation de la nature des menaces et de la criminalité, la demande pour un meilleur rapport coût-efficacité et l'émergence d'un corpus de connaissances sur les pratiques de maintien de l'ordre les plus efficaces. Bien que la police ait commencé à s'adapter à ce contexte évolutif, elle doit apporter bien d'autres changements si elle veut surmonter ses défis organisationnels et opérationnels, notamment celui de l'augmentation des coûts du maintien de l'ordre. Ce réseau et les défis auxquels la police fait face sont détaillés dans les chapitres 1 et 2 du rapport.



Figure 2
La diversité des acteurs du réseau de la sécurité

Bien qu'elle soit un bien public, la sécurité de la population est assurée par de nombreux genres de fournisseurs, à la fois publics et privés. Certains acteurs se concentrent sur la réduction du risque par des interventions à l'échelle de la société, alors que d'autres sont axés sur l'intervention auprès des individus. Les interventions que ces acteurs effectuent s'étendent de la prévention du crime à l'application de la loi, en passant par la dissuasion. La police a pour tâche principale la gestion du risque à l'échelle individuelle et ses activités sont axées sur l'ensemble de ces trois domaines.

Principales constatations

Les modèles de maintien de l'ordre fructueux nécessitent que la police s'adapte aux capacités et aux ressources spécialisées du réseau de la sécurité et qu'elle en tire parti.

Le modèle de l'agent « bon à tout faire » des services de police municipaux actuels, en vertu duquel les policiers sont formés pour répondre à des situations variées s'étendant des incidents de la circulation aux crimes violents, a été conçu pour une époque où l'environnement du risque et la criminalité étaient bien différents. Aujourd'hui, il est important pour la police d'améliorer son efficacité face aux crimes modernes et de tirer profit des compétences et des ressources de professionnels extérieurs au système policier classique. Pour intervenir efficacement au sein du réseau de la sécurité, la police doit avoir des fonctions claires afin de pouvoir décider du moment le plus propice pour faire appel aux moyens uniques des autres intervenants et pour exploiter les occasions d'encourager les partenariats (voir l'encadré 1). Une adaptation efficace requiert également de comprendre que le réseau de la sécurité constitue un ensemble géographiquement variable — sa structure est déterminée par les conditions locales, par les fournisseurs de sécurité disponibles et par les capacités et les

initiatives de la communauté. Pour réussir, les modèles de maintien de l'ordre doivent donc être conçus pour une situation locale et posséder suffisamment de souplesse pour être adaptés par la suite, car le réseau de la sécurité est en constante évolution.

ENCADRÉ 1 : Le Programme de mobilisation communautaire de Prince Albert : un exemple prometteur de maintien de l'ordre en réseau

Le Programme de mobilisation communautaire de Prince Albert réunit quelque 15 agences des services sociaux deux fois par semaine, dont le Service de police de Prince Albert, pour discuter des situations à haut risque et pour coordonner des réponses intégrées par la mobilisation des ressources. En 2012–2013, 307 situations ont été discutées en comité. Durant cette période, les équipes d'intervention comprenaient en moyenne 4,8 agences pour chaque situation, l'organisme responsable étant déterminé par la nature du problème. Depuis le lancement de l'initiative au début de 2011, Prince Albert a vu une réduction notable de son indice de gravité de la criminalité violente, qui a chuté de 25 % en 2012 seulement, sa plus grosse baisse depuis 1998.

« **Le maintien de l'ordre devient de plus en plus complexe en raison de la multiplicité des acteurs de la sécurité et des nouveaux types de crimes.** »

– Juge Stephen T. Goudge, c.r., président du comité d'experts

Un maintien de l'ordre fondé sur les données probantes et une professionnalisation accrue de la police optimiseraient le rôle joué par cette dernière dans le réseau de la sécurité.

Améliorer la professionnalisation de la police permettrait à ses employés d'être systématiquement prêts à se concentrer sur les tâches les mieux adaptées à leurs pouvoirs uniques. Cela demanderait de plus grands investissements dans les données probantes et dans les meilleures pratiques de maintien de l'ordre et une meilleure utilisation de ces dernières, comme celles illustrées au tableau 1. Cela exigerait aussi des organisations policières qu'elles différencient les rôles et comptent moins sur l'agent de police généraliste — qui demeure cependant nécessaire pour le travail de premier intervenant — et plus sur les spécialistes agréés qui disposent du savoir-faire nécessaire pour s'attaquer aux nouvelles menaces, telles que le cybercrime, et pour gérer les partenariats dans le réseau de la sécurité. Ce niveau de professionnalisation requiert un consensus plus large au sein de la communauté policière sur une pratique policière fondée sur les données probantes, la participation à la recherche policière et l'établissement de critères de performance judicieux. Un exemple d'une telle approche est le tout nouveau College of Policing d'Angleterre et du Pays de Galles. Ce corps professionnel a pour mandat d'améliorer le leadership, l'apprentissage, les méthodes fondées sur les données probantes et les normes de pratique policières. Les chapitres 5 et 6 décrivent les moyens d'effectuer ces transitions.

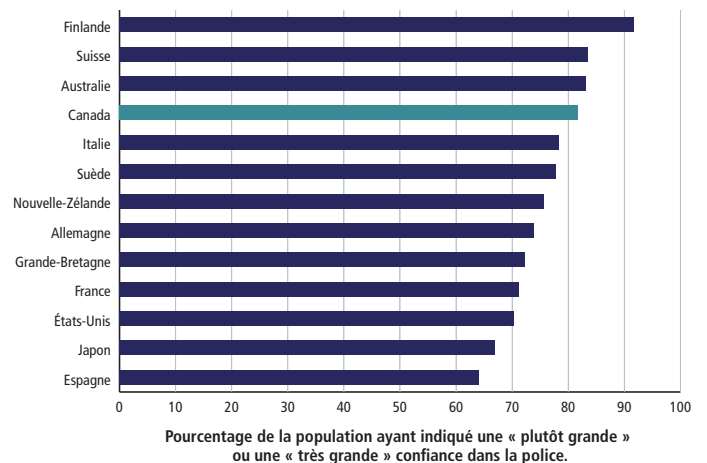
La diversité des acteurs dans le réseau de la sécurité crée des problèmes de reddition de comptes sur lesquels on ne s'est pas encore penché.

Lorsque les policiers transgressent la loi, ils sont responsables devant les tribunaux et le *Code criminel*. Quand la loi est respectée, mais que la confiance de la population est rompue, ils sont soumis à de multiples mécanismes de reddition de comptes relative au bien-fondé. Cependant, il n'existe pas encore de processus de ce type pour les entreprises de sécurité privées et pour les autres acteurs du réseau de la sécurité. Comme ces intervenants non policiers en arrivent à jouer des rôles plus étendus et à participer à des partenariats plus pointus, on s'attend à ce que le besoin de mettre sur pied des structures de reddition de comptes pour tous les acteurs du réseau s'amplifie. Les commissions de sécurité publique proposées sont une solution prometteuse; elles réuniraient des professionnels et les dirigeants de groupes communautaires civils représentant le public et qui possèdent une certaine expertise pour aider à établir les priorités de la police tout en assurant le respect des droits de la personne (Patten *et al.*, 1999; CDC, 2006). Dotées de pouvoirs s'étendant sur plusieurs territoires géographiques, elles pourraient surveiller le bien-fondé et l'efficacité de l'ensemble des fournisseurs de sécurité.

Tableau 1
Études systématiques des interventions de maintien de l'ordre fondées sur les données probantes

Interventions qui fonctionnent	Interventions prometteuses	Interventions qui ne fonctionnent pas
Maintien de l'ordre aux points chauds (Braga <i>et al.</i> , 2012)	Méthodes d'interrogation pour la collecte de renseignements (Meissner <i>et al.</i> , 2012)	Programmes de deuxième intervenant (Davis <i>et al.</i> , 2008)
Dissuasion ciblée (Braga et Weisburd, 2012)	Programmes d'accroissement de la justice procédurale et d'amélioration de la légitimité (Mazerolle <i>et al.</i> , 2013)	Programmes de gestion du stress (Patterson <i>et al.</i> , 2012)
Maintien de l'ordre axé sur les problèmes (Weisburd <i>et al.</i> , 2008)		Maintien de l'ordre communautaire pour réduire la criminalité (Gill <i>et al.</i> , 2014)
Patrouilles dirigées contre la violence par arme à feu (Goss <i>et al.</i> , 2008)		
Surveillance de quartier (Bennett <i>et al.</i> , 2008)		
ADN dans les enquêtes policières (Wilson <i>et al.</i> , 2011)		

Certaines interventions policières donnent de meilleurs résultats que d'autres. Ce tableau recense des interventions qui, selon une étude systématique de la recherche, ont démontré leur efficacité ou sont prometteuses. Il détermine également celles qui ne se sont pas révélées efficaces. Par exemple, le maintien de l'ordre axé sur la communauté contribue à la satisfaction des citoyens et à la légitimité de la police, mais a un impact limité, de la façon dont il est exécuté, sur la réduction des crimes déclarés ou sur la crainte des crimes.



Source des données : WVSA, 2009

Figure 3
Confiance de la population dans la police, par pays 2005–2008
La confiance à l'égard de la police est élevée au Canada par rapport à d'autres pays, comme le Royaume-Uni et les États-Unis. Les données recueillies par le World Values Survey (entre 2005 et 2008) montrent que plus de 80 % des Canadiens indiquent avoir une « très grande » ou une « plutôt grande » confiance dans la police.

« Les méthodes dynamiques et collaboratives du maintien de l'ordre sont nécessaires pour le XXI^e siècle. »

– Juge Stephen T. Goudge, c.r., président du comité d'experts



Les gouvernements peuvent assumer leur rôle d'habitants de la sécurité en veillant à ce que le réseau de la sécurité serve l'intérêt public.

La sécurité est l'affaire de toute la société et inclut plusieurs gouvernements et de nombreuses fonctions dépassant le système de maintien de l'ordre. La police ne peut pas lancer la métamorphose toute seule et si les institutions et les organisations du réseau de la sécurité ne font pas preuve de souplesse. Pour qu'elle effectue une transition efficace vers de nouveaux modèles, il faut donc que le mouvement s'exécute de concert avec les autres acteurs du réseau et avec l'appui des gouvernements. La gouvernance du réseau de la sécurité doit aussi refléter l'objectif global, soit prémunir contre les préjudices et servir l'intérêt public. S'il faut encourager la diffusion des modèles efficaces, aucun de ces modèles n'est universellement applicable en raison de la diversité des contextes de la criminalité et des efforts communautaires de sécurité.

Le comité d'experts a recensé diverses options qui permettraient aux gouvernements à tous les paliers de façonner l'avenir d'un réseau de la sécurité efficace : une réglementation et des politiques favorisant des environnements sûrs et optimisant la reddition de comptes dans tout le réseau; des stratégies combinant de multiples approches de la sécurité dans les domaines traditionnels; un appui adéquat à tous les acteurs du réseau de la sécurité; et des structures de gouvernance qui coordonnent l'action de la police et des autres fournisseurs et qui les incitent à assurer la sécurité d'une manière tenant compte de leurs rôles uniques.

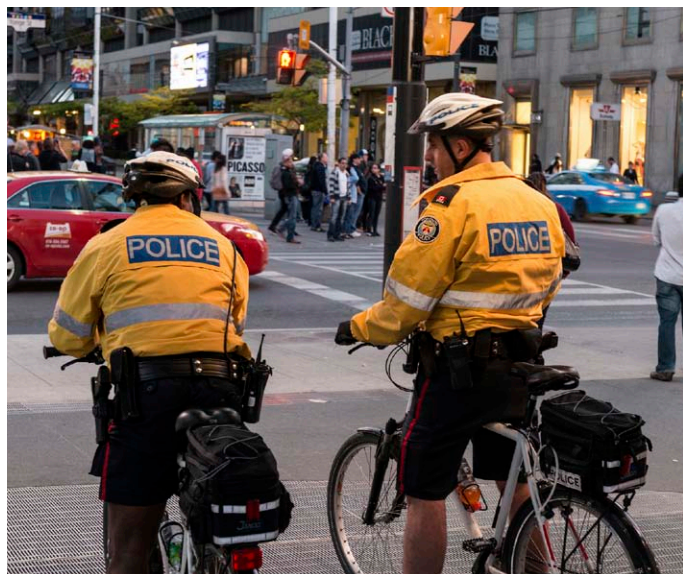
Des lacunes en matière de connaissances empêchent l'optimisation du réseau de la sécurité.

Partout, la police est intégrée au réseau de la sécurité, bien qu'à des degrés divers. Comprendre ces différences d'intégration et déterminer les pratiques les plus prometteuses de ce réseau pour accroître la sécurité dans divers contextes est important pour mesurer l'étendue des possibilités et des défis connexes pour le Canada. Cependant, on manque de données adéquates et comparables sur les taux de criminalité et de victimisation, ainsi que sur les coûts policiers et sur l'usage que la police fait de ses ressources, surtout dans le réseau de la sécurité. Ces lacunes gênent l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité de la police et la constitution de la base de connaissances qui permettrait d'optimiser le fonctionnement du réseau.

La structure tripartite (fédéral, provincial et municipal) distinctive du système policier canadien et le rôle influent joué par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) aux trois paliers créent un contexte unique dans lequel le maintien de l'ordre doit évoluer et qui gagnerait à faire l'objet d'une recherche plus approfondie. Alors qu'il permet des réactions nationales, régionales et locales diverses et parfois dynamiques, ce système crée également des problèmes et des limitations, dont nombre devraient également être le sujet d'une recherche approfondie, surtout devant l'augmentation de la criminalité et des problèmes de sécurité interterritoriaux et la nécessité correspondante d'interventions « nationales » plus intégrées. Les principales lacunes de la recherche concernent la coordination et la clarification des rôles et responsabilités de maintien de l'ordre dans les actions interterritoriales fédérales et municipales, comme la lutte contre la drogue, la cybercriminalité ou le terrorisme, et la question problématique de l'élaboration de normes et de politiques nationales.

Pour être efficace, le maintien de l'ordre au XXI^e siècle requiert que l'ensemble des intervenants du réseau de la sécurité, à tous les niveaux, s'adaptent, acquièrent davantage de connaissances et soient interdépendants.

Le changement transformationnel nécessite l'engagement des intervenants canadiens à tous les paliers de gouvernement et dans tout le secteur policier. Le comité d'experts a défini trois principes dominants qui, s'ils sont adoptés par tous les intervenants, permettraient d'amorcer le changement : (1) *Adaptation*. Aucun modèle de maintien de l'ordre n'est applicable seul à tout le Canada; les modèles doivent plutôt être souples et adaptés au contexte et aux capacités locaux.



(2) *Interdépendance*. Comme la complexité des interventions policières contre le crime augmente, on devra aussi faire plus confiance aux ressources, aux connaissances et aux capacités extérieures à la plupart des services de police. Cette interdépendance des ressources exige de la police qu'elle acquière de l'expertise en gestion de partenariats à visées stratégiques et qu'elle s'ouvre davantage au partage des rôles pour assurer la sécurité de manière économique.

(3) *Connaissances*. L'approfondissement et l'application du corpus croissant de connaissances sur la police et sur la sécurité publique permettront au maintien de l'ordre du XXI^e siècle d'être plus efficace et plus en harmonie avec l'environnement sans cesse changeant dans lequel les policiers interviennent aujourd'hui.

CONCLUSION

Les organisations policières canadiennes sont soumises à une pression croissante pour améliorer l'efficacité et l'efficience avec lesquelles elles assurent la sécurité. Elles doivent donc effectuer une transition efficace vers de nouveaux modèles, en même temps qu'évoluent les autres acteurs du réseau de la sécurité et de concert avec tous les paliers de gouvernement. Les modèles fructueux de maintien de l'ordre de demain adopteront les principes d'adaptation, de connaissances et d'interdépendance et reconnaîtront qu'il n'existe aucune solution unique applicable à tous les territoires géographiques. *Le maintien de l'ordre au Canada au XXI^e siècle : Une nouvelle police pour de nouveaux défis* contient des informations essentielles qui aideront les organisations policières à mieux comprendre leur contexte opérationnel et à être en meilleure position pour surmonter les défis à venir.

CCSJ, 2013 – CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE. *Les ressources policières au Canada, 2012*, produit no 85-225-X au catalogue, Ottawa, ON, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada.

CDC, 2006 – COMMISSION DU DROIT DU CANADA. *En quête de sécurité : l'avenir du maintien de l'ordre au Canada*, Ottawa, ON, Commission du droit du Canada.

Patten et al., 1999 – PATTEN, C., M. HAYES, G. LYNCH, K. O'TOOLE, C. SHEARING, J. SMITH, . . . L. WOODS. *A New Beginning: Policing in Northern Ireland*, Norwich, Royaume-Uni: Independent Commission on Policing for Northern Ireland.

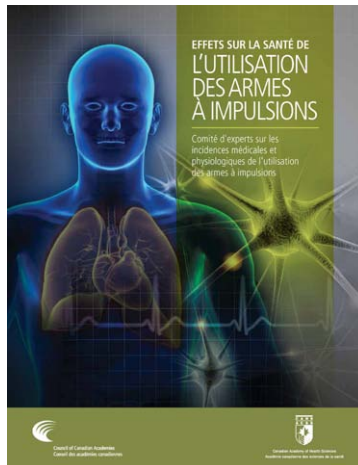
SC, 2013a – STATISTIQUE CANADA. *Tableau 380-0102 — Produit intérieur brut, indices, annuel (2007=100 sauf indication contraire)*, CANSIM (base de données). Ottawa, ON, Statistique Canada.

SC, 2013b – STATISTIQUE CANADA. *Tableau 380-0106 — Produit intérieur brut aux prix constants de 2007, en termes de dépenses, annuel (dollars)*, CANSIM (base de données). Ottawa, ON, Statistique Canada.

WVSA, 2009 – WORLD VALUES SURVEY ASSOCIATION. *World Values Survey: 1981-2008 Official Aggregate v.20090901*, Stockholm, Suède, WVSA.

D'AUTRES RAPPORTS DU CAC QUI PEUVENT ÊTRE D'INTÉRÊT :

Effets sur la santé de l'utilisation des armes à impulsions



La sécurité alimentaire des populations autochtones dans le Nord du Canada : Évaluation de l'état des connaissances



Promouvoir la durabilité dans un monde interconnecté



COMITÉ D'EXPERTS SUR L'AVENIR DES MODÈLES CANADIENS DE MAINTIEN DE L'ORDRE : L'honorable juge Stephen T. Goudge, c.r., président du comité d'experts; Margaret Beare, professeure, École de droit Osgoode Hall, Université York (Toronto, Ont.); Benoît Dupont, professeur, École de criminologie, et directeur, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, (Montréal, Qc); titulaire de la chaire de recherche du Canada sur la sécurité, l'identité et la technologie (Montréal, Qc); Linda Duxbury, professeure, Sprott School of Business, Université Carleton (Ottawa, Ont.); Laura Huey, professeure agrégée, Département de sociologie, Université Western (London, Ont.); Ian Mackenzie, professeur agrégé, Criminologie et justice pénale, Université Fraser Valley (Abbotsford, C.-B.); Christopher Murphy, professeur, Département de sociologie et d'anthropologie sociale, Université Dalhousie (Halifax, N.-É.); Peter Neyroud, chercheur-résident, Jerry Lee Centre for Experimental Criminology, Université de Cambridge (Cambridge, Royaume-Uni); associé de recherche, Centre for Criminology, Université d'Oxford (Oxford, Royaume-Uni); Kent Roach, MSRC, professeur et titulaire de la chaire Prichard Wilson en droit et en politiques publiques, Faculté de droit, Université de Toronto (Toronto, Ont.); Clifford Shearing, professeur, Institute for Humanities in Africa (HUMA), Faculté de droit, Université de Cape Town (Le Cap, Afrique du Sud); professeur, École de criminologie et de justice pénale, Université Griffith (Brisbane, Australie); titulaire de la chaire de recherche de l'Afrique du Sud sur la sécurité et de la Justice (Le Cap, Afrique du Sud); Darrel Stephens, directeur administratif, Major Cities Chiefs Association (Charlotte, NC); membre du corps professoral, Programme de direction en sécurité publique, School of Education, Université Johns Hopkins (Baltimore, MD); Irvin Waller, professeur de criminologie, Université d'Ottawa (Ottawa, Ont.)



Council of Canadian Academies
Conseil des académies canadiennes

Le Conseil des académies canadiennes (CAC) est un organisme indépendant à but non lucratif qui a été mis sur pied en 2005. Le CAC entreprend des évaluations spécialisées indépendantes, faisant autorité et fondées sur des données probantes, qui alimentent l'élaboration de politiques publiques au Canada. Ces évaluations sont effectuées par des comités pluridisciplinaires indépendants d'experts provenant du Canada et de l'étranger. Les membres de ces comités agissent à titre bénévole, et bon nombre d'entre eux appartiennent aux académies membres du CAC. Le CAC vise à être une voix respectée du savoir scientifique au service du public. Pour de plus amples renseignements sur le CAC ou ses évaluations, veuillez consulter le site www.sciencepourlepublic.ca.

Le présent *Points saillants du rapport* a été préparé par le CAC à partir du rapport intitulé *Le maintien de l'ordre au Canada au XXI^e siècle : Une nouvelle police pour de nouveaux défis*.