



Observatoire international des maires  
**Vivre ensemble**

## **ANALYSE THÉMATIQUE**

**La sécurité urbaine et la ville globale :  
quelques perspectives montréalaises**

**ANALYSE THÉMATIQUE NO. 1**

## **AUTEURS**

### **Julie-Anne Boudreau**

Chercheur au Centre Urbanisation Culture Société,  
Professeur titulaire à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS)

### **Leslie Touré Kapo**

Chercheur à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS)

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LA SÉCURITÉ URBAINE ET LA VILLE GLOBALE .....</b>	<b>5</b>
<b>1. PRINCIPAUX ENJEUX ET DÉFIS .....</b>	<b>6</b>
<b>2. INITIATIVES CLÉS ET ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES À MONTRÉAL .....</b>	<b>6</b>
<b>3. LIMITES ET RÉFLEXION.....</b>	<b>9</b>
<b>4. PISTES D'AMÉLIORATION .....</b>	<b>11</b>
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>12</b>
<b>SITES INTERNET CONSULTÉS.....</b>	<b>12</b>





## **La sécurité urbaine et la ville globale**

Notre intention dans le présent document est de dégager certaines pistes de réflexion sur le thème de la sécurité sans aucune prétention à l'exhaustivité. Nous souhaitons cependant, à partir de l'expérience montréalaise, attirer l'attention sur certains enjeux actuels majeurs dans les villes globales afin d'appuyer le débat scientifique et citoyen.

La définition de la sécurité proposée par le ministère de la sécurité publique du Québec s'inspire de l'approche des institutions internationales et met en évidence tous les aspects de la vie humaine, de sa conception biologique à sa conception spatiale. Il est question de danger, de gestion des risques et de contrôle en vue de la préservation d'un état favorable aux populations et réunissant les conditions d'un équilibre entre les individus, la communauté, les différents groupes sociaux et la configuration des objets physiques. C'est ce que l'on pourrait appeler le vivre-ensemble. Cette approche, développée dans une ère post-guerre froide, s'inscrit dans le paradigme de la sécurité humaine et réoriente les préoccupations sécuritaires traditionnelles de l'État-Nation (protection du territoire, protection civile, ordre public) vers celles de la population générale dans son expérience quotidienne (santé, bien-être, vivre-ensemble).

La notion de sécurité est fondamentalement liée à celles de danger, de menace et de risque. Ulrich Beck définit le risque comme étant « *un état particulier, intermédiaire entre sécurité et destruction, où la perception des risques menaçants détermine la pensée et l'action* » (Beck 1992, 213 notre traduction). À partir de cette définition, Beck établit que la sécurité dépend non seulement d'une analyse subjective à partir d'une expérience personnelle, mais aussi d'un ensemble de perceptions socialement et historiquement construit.

Dans les sociétés démocratiques contemporaines, les institutions en charge de la sécurité sont responsables de l'identification des dangers, des menaces et des risques, de leur gestion et de leur contrôle. Cela signifie qu'elles assurent plusieurs mandats allant de la prévention, à la surveillance, jusqu'à la sanction ou la répression, voire selon certains cas l'éradication.

Ainsi, lorsque nous évoquerons la sécurité urbaine dans la suite de ce document, nous nous référons aux processus de production intimement subjectifs de perceptions et d'expériences de la vie quotidienne qui participent à l'identification collective des risques et des menaces afin de les gérer.



## **1. Principaux enjeux et défis**

La sécurité urbaine, donc, englobe un ensemble de perceptions vécues intimement par les citoyens et le cadre d'action institutionnelle construit sur la base de ces perceptions socialement et historiquement situées. En d'autres mots, l'insécurité, le danger ou le risque ne sont pas objectifs, mais socialement et politiquement construits. Dans le cadre de l'observatoire, par exemple, les différents acteurs sont réunis autour de la menace de la radicalisation. C'est un terme qui réapparaît dans le débat public depuis 2001 et qui n'avait pas la même résonance avant. D'autres menaces étaient alors plus importantes, comme par exemple les gangs de rue.

Cette analyse thématique propose un regard historique sur l'évolution des menaces identifiées par les acteurs publics et les programmes mis en place pour les gérer. Nous montrons comment, malgré l'évolution des cibles d'action (les risques identifiés), les cadres d'intervention changent beaucoup moins rapidement. Tout l'enjeu du cadre d'action actuel axé sur une approche systémique de gestion des risques est la dépolitisation et la technification du débat. Un autre enjeu important reste les dérives liées à une conception sécuritaire au sens strict traditionnel (militarisation et excès de surveillance).

## **2. Initiatives clés et évolutions institutionnelles à Montréal**

On assiste depuis les années 80 à une réorientation dans les échelles d'intervention en matière de gestion de la sécurité et des risques, mais aussi à une prise de responsabilité de plus en plus importante au niveau de l'autorité municipale, ainsi qu'à une sophistication des compétences techniques dans le domaine. Parallèlement, ces changements offrent une place de plus en plus importante aux compagnies privées qui proposent des services spécialisés en matière de sécurité avec un recours aux consultants et aux experts (par exemple sur la gestion des différentes crises, comme l'accueil des réfugiés).

Les questions de sécurité urbaine vont engager non seulement les institutions provinciales et municipales (gouvernement, mairie, police, pompiers, gendarmerie) mais aussi les citoyens eux-mêmes avec certains programmes communautaires spécifiques (services de prévention, services privés de sécurité, organisations communautaires). Elles abordent aussi différents champs : économique, alimentaire, santé, environnement, communauté, justice et politique.

Il faut remonter aux années 60 pour comprendre les récentes évolutions en matière de sécurité urbaine à Montréal et plus largement au Québec. Nous nous attarderons dans cette section sur les volets de l'ordre public et de la protection civile.



# Observatoire international des maires

## Vivre ensemble

En 1968, le gouvernement de la province vote la Loi sur la police qui institue la Sûreté du Québec (SQ). La loi crée aussi la commission de police du Québec pour enquêter sur les agissements des différents corps policiers. Le service de la SQ opère en réalité dès 1965 sous le ministère de la Justice du Québec, qui est créé en cumulant les fonctions de Procureur et de Solliciteur général (Lamalice 2004). Si les services de police se concentrent principalement sur les crimes, les délits et le maintien de l'ordre, le Service des Incendies de Montréal intervient en situation d'urgence. Le Centre de formation du service des incendies de Montréal ouvre ses portes en 1963 et la première escouade de pompiers-enquêteurs est formée. À cette période, les préoccupations en matière de sécurité publique se situent principalement dans le domaine politique avec les revendications indépendantistes du Front de Libération du Québec. La Loi sur les mesures de guerre votée par le gouvernement fédéral à la demande autorités locales et provinciales lors de la crise d'octobre 1970 demeure un épisode majeur de l'histoire contemporaine québécoise.

Entre 1970 et 1980, la variable de la sécurité routière prend de l'importance avec l'augmentation du trafic et l'accès plus généralisé au véhicule individuel. On assiste déjà à cette période à un premier tournant au niveau du cadre d'intervention avec une restructuration du service à destination des petites municipalités, une réduction des effectifs et le recul du recrutement (Lamalice 2004). En 1986, le ministère du Solliciteur général voit le jour pour administrer la police, les corps policiers, la sécurité publique, la criminalité et la gestion des établissements correctionnels provinciaux. Il deviendra en 1988 le ministère de la sécurité publique et la SQ passe sous sa juridiction.

En ce qui concerne la ville de Montréal, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, qui deviendra par la suite le Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM), ouvre ses portes en 1972 pour regrouper les forces policières de l'île au sein d'une seule organisation. On voit aussi arriver en 1982, à la suite d'une augmentation des vols dans les résidences, les premiers programmes qui s'appuient sur la communauté en matière de prévention en sécurité urbaine avec la création d'Opération Tandem. Cette période est marquée par les affrontements entre motards, les activités criminelles de la mafia et l'apparition des gangs de rue.

Plus généralement, on assiste à une restructuration des activités et des organisations criminelles à l'échelle internationale. Pour répondre à cette menace, les services de police ont majoritairement recours à la création d'escouades dédiées à la gestion et au contrôle de ces organisations criminelles, de leurs activités et des phénomènes spécifiques émergents.

Dans les années 1990, la SQ est contrainte de repenser le modèle de ses interventions en raison du contexte économique difficile et suite à différentes controverses (Crise d'Oka, Affaire Matticks). Le Commissaire à la déontologie policière et le Comité de déontologie policière succèdent à la Commission de police du Québec. Le concept de police communautaire est développé à Montréal avec l'implémentation des polices de quartier. On assiste aussi à une diversification des services et des spécialisations en matière de



# Observatoire international des maires

## Vivre ensemble

sauvetage et d'intervention pour les services de sécurité incendie de Montréal.

Les années 2000 marquent un nouveau tournant avec une évolution majeure du cadre juridique et la mise place de formations professionnelles spécialisées : le vote de la nouvelle Loi sur la police; la Loi sur la sécurité incendie; la création de l'École nationale des pompiers du Québec et de l'École nationale de police du Québec qui remplace l'Institut de police du Québec; la Loi sur la sécurité civile en 2001; et la Loi sur le système correctionnel en 2002 (Lamalice 2004). Ce sont tous les secteurs de la sécurité publique au niveau municipal et provincial qui sont affectés et restructurés. Ces transformations bousculent les cadres d'intervention traditionnels en place depuis la fin des années 60 et initient une nouvelle phase dans la professionnalisation des services de gestion de l'ordre public et de la protection civile.

Par exemple, la Loi sur la Police resserre la surveillance exercée sur les activités du SPVM et oblige ses chefs à informer le ministre de la Sécurité publique sans délai de toute allégation de conduite criminelle de la part d'un agent (Wood 2015, 113). Le SPVM subit différentes réorganisations durant cette période liée à la tension entre un désir de décentralisation des services dans les quartiers et un besoin de coordination. Le SPVM est supervisé par plusieurs organismes politiques municipaux, dont un groupe d'élus, la Commission de la sécurité publique, qui a aussi la responsabilité d'approuver son budget annuel et ses orientations stratégiques (Ibid., 112). Parallèlement, le Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements – Tandem – est consolidé en regroupant l'ensemble des initiatives dans la Ville de Montréal.

Au lendemain du 11 septembre 2001, le Canada se distance du modèle centralisateur des États-Unis et le *Department of Homeland Security*, pour fonder son organisation de la sécurité publique à partir de la *Collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement*, se déclinant en un système souple de coopération entre les différentes organisations assurant la sécurité publique canadienne (Deschênes et Lamalice 2004). Cette structure s'appuie sur 4 axes : les services policiers, la sécurité civile et la sécurité Incendie, les services correctionnels et la sécurité nationale. Au Québec, le Centre national de veille de la sécurité publique est créé en 2002 dans la foulée des attentats à New York et suite aux inondations de 1996 et aux verglas de 1998 (Castegan 2004). Il deviendra ensuite le Centre des Opérations Gouvernementales en 2006, avec pour mission la vigie (surveillance et alerte), l'anticipation et la coordination des actions. La sécurité publique au niveau provincial suit la tendance à la décentralisation du niveau fédéral.

Cependant, la métropole montréalaise fait face à certaines problématiques propres (criminalité, terrorisme, environnement) en raison de son rôle particulier en tant que pôle d'activité économique, de compétence et d'attractivité dans la province. Ce statut l'incite à occuper un rôle de premier plan au niveau plus global sur les questions de la sécurité urbaine et l'oblige à prendre plus de responsabilité localement sur ce volet. Durant cette période, les programmes gouvernementaux d'intervention sur les gangs de rue 2007-2010 et 2011-2014 sont développés, s'ajoutant aux escouades spécialisées déjà présentes telle qu'ÉCLIPSE (Équipe corporative de lutte, d'intervention et de prévention face aux

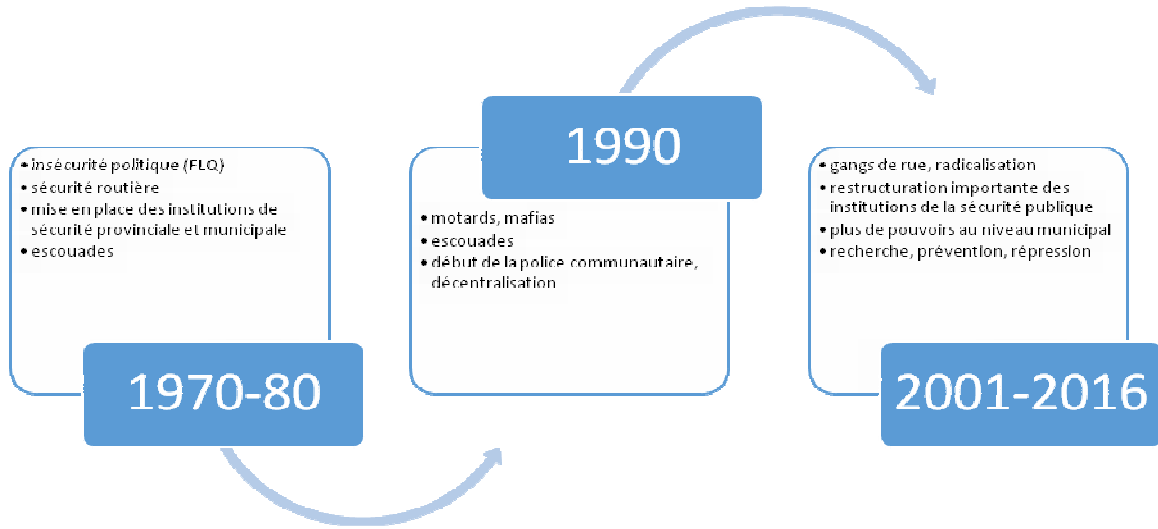




# Observatoire international des maires **Vivre ensemble**

situations émergentes).

Plusieurs éléments se dégagent de l'approche québécoise et montréalaise en matière de sécurité urbaine depuis les transformations initiées dans les années 60 : l'accent mis sur la prévention, l'approche multisectorielle, l'action concertée, la coordination et la valorisation de la proximité. Néanmoins, il serait pertinent d'élargir la question aux champs de la santé et de la protection sociale pour ouvrir une réflexion plus approfondie sur cette perspective historique. Nous verrons aussi que l'émergence de nouveaux phénomènes, tels que la radicalisation, ou de nouvelles tendances, par exemple dans la prévention de la jeunesse et de la délinquance ou de la lutte contre l'exploitation sexuelle de jeunes filles, font ressortir les tensions et les enjeux liés à la sécurité urbaine dans les villes globales.



## 3. Limites et réflexion

Le cadre actuel d'intervention s'appuie sur ce que les criminologues ont nommé nouvelle pénologie, développée de façon intensive dans la décennie 1990. Dans ce cadre, le criminel n'est pas conçu comme « immoral », il est plutôt considéré comme un agrégat de statistiques. Le crime est vu comme une probabilité statistique à gérer, conséquence de la concentration de plusieurs facteurs de risque sur un territoire ou un type d'individu donné. L'objectif premier du système pénal, dans cette logique, est donc de neutraliser le danger en régulant un système de risques plutôt qu'en punissant ou en réhabilitant le criminel. L'individu est vu comme la conséquence des risques attribués statistiquement à son groupe social ou à son quartier. De cette logique découlent des pratiques stigmatisantes comme le profilage racial ou l'identification institutionnelle des quartiers « sensibles » ou « à risques ».



# Observatoire international des maires

## Vivre ensemble

En effet, l'une des principales conséquences de cette logique des facteurs de risque est de présenter la délinquance comme un problème technique plutôt que politique. Dans cette logique, l'individu ne peut être considéré sans le système, on ne peut détacher l'individu « à risque » du milieu duquel il provient. Ceci a des conséquences sur le rapport que l'État tisse avec citoyens « à risque » : il s'agit d'un rapport de contrôle et de surveillance qui passe beaucoup par la production de données sur les individus, données qui s'empilent et s'entrecroisent et qui permettent de constituer des profils (raciaux, sociaux). Ces profils-types cachent l'individualité des personnes (Boudreau 2013).

De plus, cette logique favorise une « culture du résultat », caractérisée par la performance, l'efficacité, mais aussi la déresponsabilisation, dans la tension entre la définition des cibles d'action, la structuration des cadres d'intervention et l'émergence de nouveaux phénomènes et de nouvelles tendances (Mucchielli 2008). On le voit dans le débat sur la radicalisation avec une tendance à la responsabilisation individuelle sur les auteurs des actes criminels et terroristes et une déresponsabilisation collective sur les conditions favorables à l'apparition de tels phénomènes (Amiriaux et Araya-Moreno 2014).

Le cadre d'intervention peut être aussi affecté par la privatisation des services de sécurité dans leur rapport entre les différentes échelles municipales et provinciales. D'une part, cette tendance aura un impact sur la philosophie et les pratiques d'intervention dans les différentes institutions en les rendant plus vulnérables à la fraude, aux complots, aux abus de confiance et à la corruption, particulièrement lorsqu'elles seront dirigées par les injonctions de la « culture du résultat ». Nous l'avons vu au Québec avec l'épisode de la commission Charbonneau et celui de l'agence de sécurité BCIA (Bureau canadien d'investigations et d'ajustements) par exemple. D'autre part, on observe une tendance à la militarisation des services de sécurité avec le recours à des pratiques permanentes de harcèlement à basse intensité, les armes sublétales ou encore l'organisation de petites unités spécialisées (Rigouste 2012; Wood 2015). Cette tendance peut favoriser les actes de brutalité, les bavures ou les délits au sein même du cadre d'intervention chargé de la sécurité urbaine, dans un monde redéfini par le rôle des médias de masse et les réseaux sociaux.

Jusqu'à très récemment, les enquêtes impliquant les agents du SPVM dans un décès étaient réalisées en interne en raison des liens étroits entre le SPVM, la SQ et le ministère de la sécurité du Québec. Comme le précise Wood (2015, 112), « [c]ontrairement aux agences de police de Toronto, New York et Washington, le SPVM n'est pas surveillé par un organisme civil officiel ». Depuis juin 2015, le Bureau des Enquêtes Indépendantes (BEI) est l'organisme gouvernemental indépendant en charge « de faire enquête dans tous les cas où une personne, autre qu'un policier en devoir, décède ou subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou durant sa détention par un corps de police » (Site internet du BEI). Plus largement, le Bureau des Enquêtes Indépendantes peut enquêter sur une infraction criminelle impliquant un policier lorsqu'il est mandaté par le ministère de la Sécurité publique.



# Observatoire international des maires

## Vivre ensemble

Pour revenir au paradigme dominant de la sécurité humaine, dans une ère de guerre contre le terrorisme initiée par les États-Unis, et qui émerge suite à la guerre froide et participe à la réorientation de la guerre contre la drogue impulsée par l'administration Nixon dans les années 70, il est important de partir à nouveau de cette idée que l'insécurité, le danger ou le risque sont socialement et politiquement construits. Ainsi, nous pouvons nous interroger sur l'apport intrinsèque de nouvelles mesures, de plus en plus nombreuses, toujours élaborées de manière plus sophistiquée, ainsi que leur influence directe sur les mêmes risques, dangers et menaces. Faisant référence au principe de prévention, Peretti-Watel et Moatti (2009) nous mettent en garde sur « *la course effrénée à la non-mort, le spectre de la privation totale, la tyrannie de l'expertise, l'existence d'effets contre-productifs [et] une moralisation délétère* ».

Pour prendre un exemple plus proche de nous, il s'avère intéressant d'analyser en profondeur les similarités existantes entre les différents plans gouvernementaux d'intervention sur les gangs de rue et le nouveau plan d'action gouvernemental d'action sur la radicalisation au Québec 2015-2018. La promotion du vivre-ensemble ne pourra faire l'économie de la prise en compte des transformations actuelles et contemporaines dans le parcours de vie des citoyens et des citoyens, ainsi que la complexité des logiques socioculturelles à l'œuvre dans leurs expériences quotidiennes. C'est pourquoi l'observatoire est important, alliant chercheurs, décideurs et acteurs sociaux.

## 4. Pistes d'amélioration

Pour conclure, nous proposons les pistes suivantes :

- Poursuivre une collaboration étroite entre l'action locale dans les quartiers, la recherche universitaire et la prise de décision gouvernementale, particulièrement au niveau municipal. Les programmes d'intervention sur les gangs de rue et la prévention de la radicalisation comportent un volet recherche et collaboration important. Il est crucial de poursuivre dans cette voie.
- Engager une discussion publique sur la définition des risques et des menaces afin d'éviter une technification et une dépolitisation du débat. Les menaces et les risques ne sont pas absolus et découlent d'un processus social et politique de construction (Borraz 2008). Au lieu de présenter, par exemple, la radicalisation comme une menace objective, il convient d'ouvrir à un débat sur ce qu'est la radicalisation, les contours de cette menace et ses causes.
- Dans la même veine, les personnes ou les territoires que l'on considère « à risque » doivent avoir une voix dans ce débat au lieu d'être considérées trop vulnérable. Il s'agit de reconnaître ces personnes et ces territoires dans leur complexité et globalité, non uniquement comme une menace potentielle. Ceci signifie ouvrir une discussion.



## Références bibliographiques

Amiriaux, Valérie et Javiera Araya-Moreno. 2014. « Pluralism and Radicalization: Mind the Gap! » In Religious Radicalization and Securitization in Canada and Beyond, sous la dir. de Paul Bramadat et Lorne L. Dawson. University of Toronto Press.

Beck, Ulrich. 1992. « Risk society: towards a new modernity. ». <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=53304>.

Borraz, Olivier. 2008. Les politiques du risque. Presses de Sciences Po Paris.

Castegan, Dave. 2004. « Le Centre national de veille de la sécurité publique. » Téléscope 11 (2): 45-46.

Deschênes, Denis et Olivier Lamalice. 2004. « Evolution et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique. » Téléscope 11 (2): 8-17.

Lamalice, Olivier. 2004. « L'histoire de la sécurité au Québec: de l'arbitraire à la démocratie. » Téléscope 11 (2): 3-7.

Mucchielli, Laurent. 2008. « Le «nouveau management de la sécurité» à l'épreuve: délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007). » Champ pénal/Penal field 5.

Peretti-Watel, Patrick et Jean-Paul Moatti. 2009. Le principe de prévention le culte de la santé et ses dérives. [Paris]: Seuil.

Rigouste, Mathieu. 2012. La domination policière: une violence industrielle. La fabrique éditions.

Wood, Lesley J. 2015. Mater la meute : la militarisation de la gestion policière des manifestations. Lux Editeur.

## Sites internet consultés

Site internet des pompiers (<http://ville.montreal.qc.ca/sim/>).

Site internet du SPVM (<https://www.spvm.qc.ca/>).

Site internet de la Ville de Montréal (<http://ville.montreal.qc.ca>).

Site du Centre des Opérations Gouvernementales.  
(<http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/urgence-24-7/cog.html>).

Site internet du Bureau des Enquêtes Indépendantes (<https://www.bei.gouv.qc.ca/>).