Un survol des modèles de dotation en personnel implantés par des organisations policières canadiennes de grande taille

par Danièle Laliberté

RAPPORT DE RECHERCHE: 2017-R004

DIVISION DE LA RECHERCHE www.securitepublique.gc.ca







BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT





Sommaire

Ce rapport examine les principaux modèles de dotation et de déploiement en personnel policier au Canada, soient ceux de la Gendarmerie royale du Canada, de la Police provinciale de l'Ontario, de la Sûreté du Ouébec et du Service de police de la Ville de Montréal. L'approche du MSP à l'égard de l'autorisation du nombre minimal de policiers permanents pour les corps de police est aussi considérée. Les prévisions de base sont fondées sur une méthode objective et des données quantitatives historiques. La définition du mandat et l'identification des fonctions policières sont des composantes essentielles de la prise de décision. Il est fondamental d'élaborer un modèle conceptuel présentant les paramètres qui influencent l'offre de services et les liens de causalité entre les variables ayant une incidence sur la charge de travail. Les organisations utilisent des données récentes sur la charge de travail, et analysent parfois les tendances et ententes antérieures. Les questions relatives aux ressources humaines sont des éléments essentiels du processus de planification. La portée et la nature des actes criminels, ainsi que les tendances relatives à ces actes sont des facteurs essentiels. Enfin, le contexte social et historique, de même que les caractéristiques de la population et du territoire, influencent la détermination et la répartition des ressources. L'importance relative accordée à ces paramètres et leur intégration dans le modèle varient dans le temps et d'un service de police à un autre. D'autres services de police souhaitant moderniser leur approche d'affectation des ressources pourraient reproduire certains éléments relevés dans cet examen.

Note de l'auteure

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteure et ne traduisent pas nécessairement celles de Sécurité publique Canada. Toute communication écrite concernant le présent rapport doit être adressée à :

Division de la recherche Sécurité publique Canada 340 Avenue Laurier Ouest Ottawa, Ontario K1A 0P8

Courriel: PS.CSCCBResearch-RechercheSSCRC.SP@canada.ca

Remerciements

L'auteur du présent rapport de recherche aimerait remercier les nombreux employés de la Gendarmerie royale du Canada, de la Police provinciale de l'Ontario, du ministère de la Sécurité publique du Québec, de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Ville de Montréal, qui lui ont fourni des rapports de recherche, ont participé aux entrevues et ont formulé des conseils.

Renseignements sur le produit

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2017

Nº de cat.: PS113-1/2017-4F-PDF

ISBN: 978-0-660-08969-0

Table des matières

Introduction	4
Contexte	4
Méthodologie	5
Résultats	5
Description des modèles d'affectation des ressources policières au Canada	5
Approches et méthodes de modélisation	5
Exemples de modèles utilisés au Canada	6
Discussion	26
Approches et méthodes d'affectation des ressources policières	27
Leçons apprises sur le processus à suivre pour améliorer la planification des effectifs	28
Paramètres inclus dans les modèles d'affectation des ressources policières examinés	29
Conclusion	33
Références	35

Introduction

Contexte

Au fil des ans, le travail policier s'est complexifié et diversifié. Les collectivités canadiennes et les services de police ont besoin de savoir combien il faut de policiers pour assurer la sécurité publique et aider leur organisation à répondre aux demandes de manière efficiente en cette époque où les coûts augmentent alors que les recettes diminuent. Les services de police subissent une pression sans précédent visant à réduire les coûts et démontrer leur responsabilité financière (Griffiths et coll., 2015). Cependant, jusqu'à maintenant, dans le domaine des services de police, « beaucoup d'attention est accordée au recrutement et au maintien en poste des policiers, et dans le contexte économique actuel, aux méthodes permettant de respecter le budget des services de police et d'assurer la dotation des postes existants. L'évaluation adéquate de la demande de service de police et les moyens différents de répondre à cette demande ne retiennent pas autant l'attention » [TRADUCTION] (Wilson et Weiss, 2012, p. 1).

De plus en plus d'organisations policières canadiennes tentent d'améliorer leur approche de détermination des besoins en ressources humaines et d'affectation de ressources humaines suffisantes pour offrir des services de police appropriés aux provinces, aux territoires, aux municipalités et aux collectivités des Premières Nations. Leur but consiste à déterminer le nombre de policiers nécessaires ainsi que l'approche de déploiement optimale en fonction de la période de travail, des jours de la semaine et de la région géographique afin de répondre à la demande de services de police de grande qualité (Couillard, 2001, p. 10). Ces décisions se fondent sur une vision particulière des services de police, du mandat de l'organisation et des rôles attendus.

Différents modèles de dotation en personnel policier utilisés à travers le pays ont été examinés au cours du Colloque canadien sur la dotation en personnel policier, que la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a tenu les 2 et 3 novembre 2015 à Ottawa. Ce colloque a donné l'occasion de discuter de la façon dont les organisations policières du Canada règlent les problèmes critiques de dotation en personnel. Différentes approches de déploiement et d'affectation des patrouilles ont été examinées au cours de cet événement. Certains constats clés ont été dressés afin d'orienter les efforts qui seront déployés à l'avenir. Selon les présentations données dans le cadre de ce colloque, il ne fait aucun doute que les organisations se servent de stratégies axées sur les données probantes en vue d'éclairer leurs décisions relatives aux ressources policières. Des efforts considérables ont été déployés pour gérer la demande relative aux services de police. En outre, selon le rapport sommaire préparé pour cet événement, « des efforts devraient être déployés en vue de soumettre à des évaluations les initiatives en cours qui visent à mettre à l'essai des modèles substitutifs de dotation en personnel. [...] Il est essentiel que d'autres collectivités soient au fait de ces projets, ainsi que de leurs forces et de leurs faiblesses » (Weiss, 2015, p. 18).

Le Secteur de la sécurité communautaire et de la réduction du crime (SSCRC) de Sécurité publique Canada (SP) vise à faire en sorte que la présente étude, qui examine les avantages et les limites de certains des principaux modèles de déploiement et de dotation en personnel policier utilisés dans le contexte canadien, serve de complément au colloque dirigé par la PPO. L'étude propose également des moyens de repousser les limites relevées. Plus précisément, elle identifie des facteurs de réussite essentiels ainsi que les conditions nécessaires pour élaborer un modèle et l'adapter aux contextes et aux besoins locaux. La compréhension accrue des éléments nécessaires pour améliorer la planification et la gestion des ressources humaines devrait se traduire par une meilleure utilisation de stratégies plus efficaces pour offrir des services de police répondant aux exigences des collectivités. Dans l'objectif d'accroître la

sécurité communautaire et de lutter contre la criminalité au Canada, PS veut fournir aux services de police des informations qui les aideront à améliorer l'efficience et l'efficacité de leurs modèles de déploiement.

Méthodologie

Le présent projet de recherche comporte un examen d'une sélection de modèles conçus par des services de police du Canada et de l'approche du Ministère de la Sécurité publique du Québec (MSP) en matière d'allocation des ressources policières. Un vaste ensemble de documents publics provenant des gouvernements et d'organismes d'application de la loi (plans et rapports annuels, analyses environnementales, études de recherche, etc.) ont complété les présentations livrées au cours du colloque de la PPO de 2015. Des documents de recherche internes préparés par ces organismes en collaboration avec des chercheurs du milieu universitaire ont été transmis à SP afin qu'il soit possible de comprendre en profondeur les modèles qui ont été mis en œuvre ou qui sont en préparation. Des questionnaires structurés ont été conçus afin de recueillir des renseignements complémentaires provenant de directeurs de la recherche, de gestionnaires et d'analystes travaillant au sein de ces organismes. Des réunions, des conférences téléphoniques et des échanges de courriels ont servi à mieux comprendre les modèles de dotation en personnel et de déploiement élaborés par différents grands corps de police canadiens, soient la Gendarmerie royale du Canada (GRC), la PPO, la Sûreté du Québec (SQ) et le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), qui ont récemment révisé leur méthode de déploiement et d'affectation des ressources policières. Des appels téléphoniques et des échanges de courriels avec le MSP ont également permis de comprendre comment ce dernier approuve les effectifs de base des services policiers. Cette étude exploratoire vise à répondre aux principales questions de recherche énoncées ci-dessous.

- Comment les policiers sont-ils répartis dans les différentes unités pour offrir des services de police?
- Quels modèles de dotation en personnel et de déploiement sont utilisés? Sur quelles hypothèses fondamentales ces modèles s'appuient-ils? Quels sont les principaux composants et paramètres de ces modèles? Quels en sont les ensembles de mesures?
- Lorsque les services de police canadiens planifient le déploiement de policiers, comment tiennent-ils compte des facteurs suivants : demande opérationnelle, orientation stratégique, taux de criminalité et d'homicides, facteurs sociodémographiques et économiques?

Résultats

Description des modèles d'affectation des ressources policières au Canada

Approches et méthodes de modélisation

L'élaboration et l'utilisation de modèles d'affectation des ressources sont encore relativement récentes dans les services de police du Canada. Les administrateurs des organismes d'application de la loi ont accès à différentes démarches, allant de la plus simple à la plus complexe, chacune se fondant sur ses propres hypothèses et comportant ses propres avantages et inconvénients (Weiss, 2015). Quatre approches sont généralement utilisées en matière d'affectation des ressources humaines, soit les approches fondées sur : le nombre d'habitants, la dotation minimale, le niveau autorisé et la charge de travail (Wilson et Weiss, 2012). L'approche fondée sur le nombre d'habitants estime le nombre de policiers nécessaires en fonction d'un taux optimal de policiers et de données populationnelles. Il n'existe aucune norme généralement reconnue en ce qui concerne le nombre optimal de policiers par habitant. Certains

organismes d'application de la loi et certaines organisations policières établissent au préalable des niveaux de dotation minimaux en fonction de pratiques antérieures, du jugement professionnel et de connaissances sur le contexte des services policiers et l'environnement (y compris la zone géographique, la population et les tendances en matière de criminalité). D'autres organisations utilisent une démarche fondée sur le niveau autorisé pour déterminer le nombre de policiers qui pourraient être affectés en fonction de l'enveloppe budgétaire. Le niveau autorisé est un point de repère qui peut être établi au moyen d'une évaluation officielle de la dotation en personnel tenant compte de la disponibilité des ressources et de décisions politiques. Enfin, l'approche fondée sur la charge de travail repose sur des données probantes : les niveaux de dotation en personnel sont établis à partir d'une analyse systématique de la demande de services réelle ou antérieure. Les sources de données sont généralement des cartes ou des formulaires d'appel de service, des rapports d'incident et des documents opérationnels, mais parfois, des entrevues et des questionnaires structurés sont utilisés pour recueillir des données complémentaires.

Pour estimer les besoins réels en matière de dotation et pour prévoir les besoins ultérieurs, il existe différentes méthodes de prévision fondées soit sur des méthodes objectives utilisant des données quantitatives, soit sur des méthodes subjectives utilisant des données qualitatives (Couillard, 2001, p. 6). Les processus de prévision se fondent sur l'hypothèse selon laquelle l'histoire se répétera. Les méthodes subjectives, comme la méthode Delphi, l'analogie, les groupes focalisés (focus groups) et les séances de remue-méninges, sont appropriées lorsqu'il n'existe pas de données quantitatives exactes et fiables. Quant à elles, les méthodes objectives s'appuient généralement sur des données historiques ou sur des données d'enquête fiables. Ces techniques comportent des méthodes de régression multiple et des méthodes d'ajustement des modèles telles que la prévision naïve, le lissage exponentiel, le lissage exponentiel double, les modèles de décomposition et les modèles autorégressif à moyenne mobile intégrée (ARIMA), qui servent à extrapoler les données antérieures afin de prédire l'avenir. Certaines méthodes quantitatives établissent le lien de causalité entre une variable dépendante et des variables indépendantes, comme le nombre de policiers nécessaires et le nombre d'appels de service. La section suivante du rapport présente les modèles de déploiement et de dotation en personnel qu'utilisent certains services de police du Canada – à l'échelle nationale, provinciale (Ontario et Québec) et municipale (Montréal) – ainsi que leur processus d'élaboration. Par ailleurs, le rapport présente aussi le contexte de l'offre des services policiers, les plans d'organisation policière, et l'adéquation des besoins en main d'œuvre et l'offre de formation au Ouébec.

Exemples de modèles utilisés au Canada

Gendarmerie royale du Canada : Modèle d'estimation des ressources policières des services généraux (GDPRM)

La mission de la GRC est d'assurer le service de police national du Canada, de maintenir la paix, de veiller au respect de la loi et d'offrir un service de qualité en partenariat avec les collectivités (GRC, 2010, p. 37). La GRC fournit des services de police fédéraux à tous les Canadiens, ainsi que des services de police dans le cadre de contrats aux provinces (à l'exception du Québec et de l'Ontario), à trois territoires, à environ 200 municipalités et à des centaines de collectivités autochtones. « L'un des aspects les plus importants du processus de passation des contrats est la détermination du nombre de ressources humaines nécessaires pour offrir des services de police appropriés et du nombre d'employés de soutien nécessaires pour aider les policiers de première ligne » [TRADUCTION] (Couillard, 2001, p. i).

Le GDPRM est un modèle de simulation informatisé développé par la GRC pour faciliter l'analyse de la charge de travail des agents de première ligne des services généraux dans un détachement spécifique. Le modèle utilise les bases de données empiriques historiques de la GRC, de même que des données propres aux détachements (répartition et calendrier des quarts de travail), afin de simuler les appels de service

dans un détachement pour une période donnée, ainsi que la réponse connexe, à savoir les activités d'enquête initiale, de suivi, de comparution en cour et de fermeture du dossier réalisées par les agents de première ligne des services généraux. L'analyse fournit des données concrètes axées sur le renseignement à propos des appels de service de première ligne, du temps de travail proactif et de plusieurs autres paramètres liés à la charge de travail, pour faciliter la détermination des niveaux de ressources requis et l'allocation stratégique de ces ressources. Le modèle peut estimer les ressources requises en matière d'agents de première ligne des services généraux, en se basant sur des intrants liés aux données opérationnelles et sur divers scénarios de déploiement. En faisant varier la valeur des paramètres de la charge de travail ou les critères décisionnels, il est possible d'utiliser le modèle pour analyser divers scénarios d'affectation des ressources.

La GRC a utilisé plusieurs méthodologies de planification afin de déterminer les ressources humaines nécessaires et d'affecter des ressources humaines selon les niveaux approuvés avant de mener une étude de faisabilité en 2000-2001. Cette étude, que Couillard (2001) a préparée pour le groupe de travail sur l'estimation des ressources de la GRC, avait pour objectif d'élaborer une approche acceptable afin de répondre aux besoins de toutes les parties prenantes. Cette recherche se fondait sur des réunions qu'ont tenues les membres du groupe de travail en 2000 et en 2001, sur des documents portant sur les méthodes d'estimation des ressources policières existantes, et sur des rapports sur la criminalité de *Juristat*, préparés par Statistique Canada.

Afin d'établir s'il serait possible d'utiliser des modèles auxquels certaines modifications auraient été apportées ou s'il conviendrait de créer un nouveau modèle, on a évalué sept méthodes d'estimation des ressources policières pour en déterminer les forces et les faiblesses. Cinq de ces modèles ont été comparés en fonction des mêmes critères, dont trois modèles de la GRC, à savoir le modèle de la Division « K », le modèle d'analyse du rendement et d'examen des ressources (PARR) et le modèle des normes de planification des ressources policières (SARPLE), et deux modèles de la PPO (le Modèle d'analyse de la charge de travail et le Modèle de déploiement). Le modèle des ressources humaines divisionnaires (DHRM) et le modèle des normes visant à assurer l'estimation équitable des ressources (STEER) de la GRC, tous les deux basés sur la méthodologie du modèle SARPLE, ont également été examinés.

L'étude de faisabilité comportait une analyse descriptive des services de police de la GRC (temps de travail réactif, temps de travail proactif, coûts opérationnels et administratifs indirects). On a conçu un modèle conceptuel de la prestation des services de police de la GRC afin de mettre en valeur la nature aléatoire de la demande relative aux services de police et les facteurs exerçant une influence sur cette demande. On a également élaboré un modèle conceptuel de la prestation de services de la GRC qui cerne les principaux facteurs qui peuvent influencer la charge de travail d'un détachement, notamment des variables liées aux appels de service (attentes de la clientèle, variables géographiques, démographiques et économiques) et d'autres facteurs se rapportant au temps de travail réactif tels que le type d'activité, la priorité de l'appel, la sécurité des policiers et les suivis requis. Le cadre intégrait également les facteurs diminuant le temps de travail (vacances, congés de maternité, congés de maladie, etc.) à prendre en compte ainsi que les politiques et les attentes concernant le temps de travail proactif (Couillard, 2001, p. 10-11). Par la suite, l'étude a établi dans quelle mesure les méthodologies existantes pouvaient adéquatement tenir compte de tous les facteurs nécessaires pour prévoir la demande de service. Un modèle axé sur un processus de haut niveau comportant trois étapes (estimations de la charge de travail et de la disponibilité des policiers, réallocation des ressources et estimation du niveau de service) a ensuite été utilisé pour faire ressortir les activités de gestion, les intrants essentiels et les extrants.

Selon l'étude de faisabilité, « bien que les méthodes d'analyse des ressources policières de la GRC soient fondées sur des concepts sensés, il semble nécessaire d'actualiser ces méthodes et de les intégrer en une

seule et même méthodologie » [TRADUCTION] (Couillard, 2001, p. 45). Comme aucune des méthodologies examinées ne possédait tous les éléments nécessaires pour servir de point de départ, une nouvelle méthodologie d'estimation des ressources policières unifiée applicable à l'ensemble du corps policier devait être élaborée. Les modèles de type « boîte noire » analysés se fondaient sur les appels de service et utilisaient des technologies datant des années 80. Le nouveau modèle devait être flexible, complet et défendable (c.-à-d. mathématiquement correct, compréhensible et reproductible), mettre à profit les nouvelles technologies et faciliter l'accès aux données sur la charge de travail (Vigneault, McDonald et Day, 2015).

L'étude de faisabilité a déterminé que des modèles de régression de niveau macro pouvaient être utilisés pour estimer un nombre approprié de policiers en fonction des prévisions du nombre total d'infractions au *Code criminel*, de la demande de service totale et de la taille de la population. Les équations de régression fondées sur les données historiques étaient significatives et les erreurs de prévision mineures; cependant, le chercheur a constaté que les données passées ne traduisent pas nécessairement les changements que subit l'environnement de prestation des services de police, et que de telles méthodologies ne peuvent prendre en compte la sécurité des policiers. En conséquence, des exemples de modèles de programmation mathématique ont aussi été élaborés (modèle entier non linéaire) pour affecter les ressources et créer des horaires de travail.

La GRC a collaboré avec la PPO pour élaborer un modèle national d'estimation des ressources policières (GDPRM), lequel visait à déterminer des options quant aux ressources humaines nécessaires pour offrir rapidement des services de police à tout endroit prévu dans un contrat (GRC, 2010, p. 33). En 2005, la GRC a procédé à la mise en œuvre officielle du GDPRM, un modèle de simulation stochastique individuel informatisé conçu pour déterminer le nombre d'agents de première ligne des services généraux nécessaires dans un détachement et pour faciliter les négociations de contrats (Weiss, 2015, p. 8). En 2009, l'Association internationale des chefs de police a reconnu ce modèle en lui attribuant un prix d'excellence dans le domaine de la recherche et du développement en application de la loi (GRC, 2010, p. 33). Deux autres modèles d'estimation des ressources policières sont en voie d'être créés par la GRC : le modèle d'estimation des ressources policières fédérales (Fed PRM) et le modèle de ressources en identification judiciaire (FIRM).

Le GDPRM aborde une question critique liée au déploiement des ressources, en tentant d'effectuer des estimations fiables du temps qui est consacré aux appels de service (Weiss, 2015, p. 8), selon l'appel de service et les tâches effectuées (enquête, suivi, comparution en cour, fermeture du dossier). Cet outil est l'un des nombreux outils utilisés pour analyser la charge de travail. Le modèle aide à estimer les niveaux de personnel requis pour fournir des agents de première ligne des services généraux aux détachements et permettre à l'organisation de répondre plus efficacement aux besoins des collectivités tout en utilisant les ressources le plus efficacement possible. Le GDPRM est un outil qui sert à estimer les besoins en agents de première ligne des services généraux, et non à établir une norme pour la GRC.

Le modèle se fonde sur des données détaillées propres aux détachements de la GRC, est dynamique et permet d'analyser des scénarios de simulation. Le GDPRM reproduit les activités quotidiennes d'un détachement au moyen d'une simulation permettant d'établir si les ressources peuvent répondre à la demande de service (charge de travail), selon divers scénarios, en fonction du pourcentage des interventions prioritaires et du pourcentage du temps consacré à des activités proactives. Une analyse de la dotation fondée sur la charge de travail est effectuée, laquelle examine la nature des appels de service, la priorité des appels et leur répartition par heure, jour et mois; estime le temps consacré aux appels de service (toutes les étapes, y compris le temps sur place et le temps de déplacement); calcule le facteur relatif au quart de relève de l'organisation; établit des objectifs en matière de rendement; et estime la dotation en personnel. Les modifications apportées à ces intrants sont mises à l'essai individuellement, ce

qui permet d'évaluer l'impact global. La simulation se fonde également sur les policiers des services généraux, les horaires des quarts de travail, les heures de disponibilité, les appels de demande d'intervention, les renforts et l'aide. Les facteurs qui diminuent le temps de travail concernent le temps que les policiers ne consacrent pas à leur horaire de travail habituel durant l'année. Les circonstances dans lesquelles un membre n'est pas disponible pour répondre à un appel (congés annuels, jours fériés, formations, congés de maladie, congés de maternité ou de paternité, transferts) sont considérées comme des facteurs diminuant le temps de travail. Ces facteurs susmentionnés sont considérés et calculés dans l'analyse des ressources réalisée par le GDPRM. Les facteurs diminuant le temps de travail sont retirés du nombre total d'heures de travail régulières, ce qui permet d'estimer plus précisément la disponibilité des agents de première ligne des services généraux en uniforme.

Le GDPRM fournit une répartition des événements fondée sur les données historiques (nombre d'événements par type d'événements, par heure de la journée pour une semaine entière, et par zone). Il y a deux façons d'exécuter le modèle : les utilisateurs peuvent préciser les critères à respecter (c.-à-d. le pourcentage minimum d'appels prioritaires à répartir immédiatement et le pourcentage minimum de temps consacré à des activités proactives), puis le GDPRM estime le nombre de policiers des services généraux nécessaires pour répondre à ces exigences; les utilisateurs peuvent aussi spécifier le nombre de policiers des services généraux, puis le modèle affiche le pourcentage d'appels prioritaires répartis immédiatement par priorité et une estimation du pourcentage de temps consacré à des activités proactives qui reste une fois les appels traités.

Les analystes formés au GDPRM considèrent d'autres facteurs ainsi que les aspects liés à la charge de travail qui ne sont pas directement incorporés dans le modèle mais sont utilisés comme information contextuelle. L'impact des changements environnementaux sur les ressources (changements de politiques, modifications législatives, changements dans les procédures, croissance de la population et événements saisonniers) est également pris en compte. Le centre stratégique de la GRC est responsable du contrôle de la qualité des données, des vérifications ainsi que de l'examen des données brutes et des rapports. Après ce soutien initial, les données brutes et les rapports sont examinés au besoin. On organise aussi des séances de formation au besoin (départs à la retraite, nouveaux employés, etc.) afin de montrer aux participants comment préparer, saisir et analyser les données et les extrants.

L'outil est considéré comme un outil de planification au niveau des divisions et des régions qui permet de présenter les options de services de la GRC. Des attentes raisonnables en matière de prestation de services sont estimées pour un certain nombre de ressources. Les exigences relatives aux ressources humaines ne sont pas imposées, mais plutôt négociées dans le cadre de discussions avec les partenaires contractuels et les parties prenantes.

La GRC a pour objectif de continuer d'améliorer le GDPRM. L'outil est mis à jour au besoin afin de refléter les modifications apportées aux normes relatives au temps, aux lois et aux politiques. Les normes relatives au temps sont mises à jour régulièrement, grâce à la rotation de membres de partout au pays, par l'entremise d'ateliers et de groupes focalisés coordonnés par le groupe du soutien au GDPRM.

Police provinciale de l'Ontario (PPO): Modèle de déploiement

La PPO est une division du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, et offre des services de police de première ligne à plus de 70 % des municipalités de l'Ontario¹. À la différence des autres services de police de l'Ontario, la PPO est responsable, aux termes de la *Loi sur les services policiers*, d'assumer des responsabilités policières à l'échelle provinciale et municipale². Actuellement, la PPO offre des services de police à 323 municipalités selon un régime de recouvrement des coûts. Elle offre différents niveaux de programmes et de services aux collectivités, comme des enquêtes criminelles, de l'expertise technique et du leadership, et elle appuie les services de police municipaux et régionaux en Ontario (OPP, 2015, p. 5). Les décisions relatives au nombre de gendarmes responsables de tâches de première ligne affectés dans chaque détachement s'appuient sur le Modèle de déploiement.

Le Modèle de déploiement qu'utilise actuellement la PPO est une adaptation du modèle informatisé de la police d'État de l'Illinois (Raub et Sweat, 1981). À la différence des modèles de dotation précédemment introduits, ce modèle présente l'avantage d'estimer adéquatement les besoins en matière de dotation non seulement dans les régions urbaines, mais aussi dans les régions rurales (Weiss, 2015, p. 7). Il est considéré comme un outil important pour cerner avec exactitude le nombre de gendarmes de première ligne requis pour répondre aux appels de service. Ce modèle évalue les répercussions des délégations de responsabilités sur les exigences en matière de dotation des détachements en fonction des paramètres suivants :

- les caractéristiques du détachement (soit des détachements territoriaux *area detachments* avec des services de police communautaire, soit des détachements linéaires)³;
- la disponibilité des policiers (jours de congé, vacances, jours fériés, comparution en cour, administration de la formation, etc.);
- les appels de services et les normes relatives aux interventions (heures consacrées aux enquêtes sur les infractions criminelles ou les infractions au code de la sécurité routière et normes relatives aux interventions, selon le manuel des normes policières du Ministère);
- normes sur la sécurité des policiers (normes de sécurité obligatoires pour assurer la sécurité et policiers et exigences relatives aux renforts);
- normes relatives aux patrouilles (nombre de policiers faisant des patrouilles).

Le Modèle de déploiement de la PPO tente de dissiper les tensions liées à l'application de normes uniformes dans un environnement diversifié. La diversité des collectivités desservies par la PPO constitue l'un des grands défis que l'organisation doit relever (Weiss, 2015, p. 7). Par conséquent, le modèle tient compte des caractéristiques propres à chaque détachement, y compris la géographie. En outre, selon la PPO, « pour dégager un aperçu global de la situation, l'analyse ne s'arrête pas à la criminalité, mais inclut aussi l'examen des tendances politiques, économiques, sociales, technologiques, législatives et démographiques » (OPP, 2014, p. 7).

¹ L'Ontario compte environ 58 services de police municipaux et 9 services de police des Premières Nations administrés de façon autonome.

² Loi sur les services policiers, L.R.O., 1990, ch. P.15.

³ La PPO utilise l'expression « détachement territorial » [TRADUCTION] pour décrire les détachements habituels et l'expression « détachement linéaire » [TRADUCTION] pour décrire les détachements responsables de la circulation (autoroutes).

Au printemps 2016, le Bureau de la gestion opérationnelle de la PPO et les commandants régionaux de la PPO ont commencé à comparer les résultats du Modèle de déploiement dans tous les détachements de l'Ontario. Des données détaillées sur les paramètres de chaque détachement et d'autres facteurs dont le Modèle de déploiement ne tenait pas compte (p. ex. logement, programmes spéciaux – patrouille maritime) ont été examinés. Par exemple, on a examiné les heures d'ouverture des détachements, le niveau de dotation minimal attendu par la collectivité, les horaires des quarts de travail, le nombre de personnes à qui offrir des services (taille de population), la circulation sur les autoroutes (pour les détachements linéaires).

Le Modèle de déploiement a été modifié en fonction des données les plus récentes sur la population et des données les plus pertinentes sur les autoroutes. Les mesures de la charge de travail ont fait l'objet d'une comparaison par juxtaposition, le nombre d'appels représenté par les infractions dans le Système de gestion des dossiers Niche a été comparé au nombre correspondant selon les données du Système de production de rapports sur les activités quotidiennes (PRAQ), et les résultats de ces comparaisons ont été soumis à l'examen des responsables de la dotation en personnel à l'échelle locale. Les commandants régionaux tiennent compte de tous ces renseignements lorsqu'ils comparent les résultats du Modèle de déploiement à la dotation actuelle de chaque détachement. D'autres éléments pris en compte sont des spécialités gérées à l'échelle des détachements. Le Bureau de la gestion opérationnelle de la PPO est déterminé à mettre à jour et à examiner de façon continue les facteurs utilisés dans le Modèle de déploiement afin d'assurer la fiabilité des informations fournies. Ces renseignements continueront d'aider le personnel de l'organisation à estimer les ressources de première ligne nécessaires.

Ministère de la Sécurité publique du Québec

Offre de services policiers au Québec

Quatre types de corps de police interviennent au Québec, soient les corps de police municipaux (CPM), les corps de police autochtones⁴, la SQ qui assume différents rôles et la GRC qui relève de Sécurité publique Canada et a des responsabilités sur le plan fédéral. Les CPM relèvent des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC) et la SQ du gouvernement. La Loi sur la police (LSP) indique que le territoire d'une municipalité locale doit relever de la compétence d'un corps de police⁵. Les activités des services de police sont divisées en quatre catégories, soit la gendarmerie, les enquêtes, les mesures d'urgence et les services de soutien. Il est également précisé qu'un corps de police doit fournir des services de niveaux spécifiques dans le territoire sous sa juridiction, selon la taille de la population à desservir (voir le tableau 1)⁶. Chaque niveau de service inclut les services de niveaux inférieurs. « La complexité de ces activités augmente en fonction du niveau de service du corps de police. Par exemple, un corps de police de niveau 1 pourra contrôler une foule pacifique alors que ceux des niveaux 5 et 6 devront contrôler des foules avec risque élevé d'agitation, de débordement ou d'émeute. Chaque niveau de service comprend, en sus, les services énumérés aux niveaux inférieurs » (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2016). De plus, la LSP précise que les municipalités locales faisant partie d'une communauté métropolitaine ou une région métropolitaine de recensement doivent offrir des services de niveau 2 ou supérieurs, selon le nombre d'habitants à desservir⁷. Au 31 décembre 2015, le nombre total

_

⁴ Ces corps de police créés en vertu des articles 90 à 103 de la LSP sont généralement constitués sur la base d'ententes tripartites entre un conseil de bande, le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada.

⁵ En vertu de la LSP, codifiée « RLRQ, chapitre P-13.1 ».

⁶ Les services policiers prévus à chaque niveau de service sont précisés dans le *Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence* (RLRQ, chapitre P-13.1, r. 6). Voir http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/police-quebec/services-police/desserte-policiere/six-niveaux-service.html pour une liste exhaustive des services pour chaque niveau.

⁷ Selon l'article 71 de la LSP.

de CPM au Québec était de 29. La SQ est responsable de la desserte policière dans les municipalités de moins de 50 000 habitants, sauf exception (Drummondville et Saint-Hyacinthe), en vertu d'ententes avec les municipalités ou les MRC. Elle fournit les services policiers de niveau 6 ainsi que les services de niveaux supérieurs à ceux que doivent offrir les CPM. Elle assure également la surveillance des autoroutes, tout en soutenant les CPM, au besoin.

Tableau 1 : Niveaux de services policiers à fournir au Québec selon la taille de la population et information sur le nombre de corps de police municipaux

Niveaux de services	Nombre d'habitants	Nombre de corps de police municipaux (au 19/05/17)
Niveau 1	Moins de 100 000 habitants	7
Niveau 2	De 100 000 à 249 999 habitants	17
Niveau 3	De 250 000 à 499 999 habitants	3
Niveau 4	De 500 000 à 999 999 habitants	1
Niveau 5	De 1 000 000 habitants ou plus	1
Niveau 6	Sûreté du Québec	NA

Le processus de dotation et de déploiement des effectifs appartient à chaque corps de police. En effet, ce n'est pas le MSP qui alloue les ressources policières aux corps de police municipaux et à la SQ. Toutefois, le ministre de la Sécurité publique du Québec approuve un effectif policier permanent minimal pour chaque corps de police municipal sur la base de l'analyse de plans d'organisation policière qui lui sont transmis. Le MSP voit à une application rigoureuse du cadre légal et règlementaire qui le concerne et au sein duquel figure la LSP, en collaboration avec les organisations policières et les municipalités. Les plans d'organisation policière servent à s'assurer que tous les services prévus au Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence sont rendus par les corps de police et à déterminer un nombre de policiers permanents minimal pour que le corps de police municipal soit en mesure de rendre tous les services policiers requis.

Le MSP réalise annuellement une analyse des besoins de main-d'œuvre policière afin de déterminer le nombre de nouveaux policiers à former au Québec. Cette analyse, sous la forme d'un document de travail mis à jour annuellement, et donc évolutif, est réalisée à partir de données recueillies par le biais d'un questionnaire rempli le 31 décembre de chaque année par les corps de police municipaux et la SQ. L'analyse est consignée dans un rapport déposé au *Comité de concertation sur la formation des futures policières et des futurs policiers du Québec*⁸. L'arrimage entre la planification, la dotation, le déploiement et la formation des effectifs est ainsi assuré. Notons toutefois que la démarche d'analyse de plans d'organisation policière et celle visant à analyser les besoins de main-d'œuvre policière pour déterminer les besoins de nouveaux policiers dans les corps de police sont deux démarches complètement différentes qui ne poursuivent pas le même objectif. Les prochaines sections examineront de plus près l'ensemble de ces composantes.

SURVOL DES MODÈLES DE DOTATION EN PERSONNEL D'ORGANISATIONS POLICIÈRES CANADIENNES DE GRANDE TAILLE

⁸ En vertu d'une entente (de 2014-10-27 à 2017-06-30) entre le MSP, le Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et l'École nationale de police du Québec (ENPQ), 12 représentants de ces organismes forment le comité : le MSP (2); le MEES (2); l'ÉNPQ (2); la SQ (1); le SPVM (1); l'Association des directeurs de police du Québec (ADPQ : 1); les collèges d'enseignement général et professionnel (CÉGEP) offrant un programme d'études en techniques policières (collèges publiques : 2 et collèges privés : 1).

Plan d'organisation policière

La LSP stipule que les municipalités doivent soumettre à l'approbation du ministre de la Sécurité publique du Québec un plan d'organisation policière démontrant comment le corps de police qui les dessert fournit les services du niveau requis⁹. De même, les municipalités doivent mettre à jour, au besoin ou à la demande du ministre, leur plan d'organisation policière en établissant encore une fois que le corps de police municipal qui les dessert fournit les services policiers du niveau de compétence requis¹⁰. Afin de guider les municipalités et les corps de police dans la rédaction du plan d'organisation policière et pour assurer l'uniformité des plans, le MSP guide les corps de police dans la rédaction de leur plan d'organisation policière¹¹. Le MSP présente tous les facteurs à décrire dans le plan qui est par la suite utilisé par le MSP pour approuver les effectifs policiers permanents minimaux. Le format du plan est généralement à peu près le même pour tous les corps de police mais le contenu varie en fonction des réalités sur le territoire desservi par chaque corps de police municipal. Selon le MSP, pour être en mesure de remplir pleinement sa mission, tout en intégrant l'approche de police communautaire à ses pratiques opérationnelles ou de gestion, le corps de police doit offrir les services policiers qui correspondent à son niveau de service¹².

Tel que présenté au tableau 2, plusieurs facteurs sont considérés à partir d'un processus d'analyse basé sur des informations quantitatives et qualitatives. Le gabarit fourni aux corps de police présente les facteurs à décrire sans toutefois imposer des normes à l'égard des méthodes de mesure, des indicateurs et des cibles, étant donné que les activités policières sont réalisées dans des contextes variés et que l'organisation des services de police est adaptée en conséquence. Le MSP n'a donc pas fixé l'importance relative des facteurs alors que chaque plan est spécifique. Parmi les éléments considérés, mentionnons entre autres la mise en œuvre de l'approche de police communautaire, le territoire desservi, la population à servir, la criminalité¹³, l'organisation des services policiers, les effectifs et leur répartition dans la gendarmerie, aux enquêtes, aux mesures d'urgence et aux services de soutien, la charge de travail, le nombre de patrouilleurs, le nombre d'appels nécessitant le déplacement de policiers et le temps moyen de réponse à ces appels, le nombre d'intervenants sociocommunautaires engagés par la police, l'infrastructure et l'équipement dont dispose le service ¹⁴. La manière dont chaque service est rendu est analysée (ressources humaines et matérielles affectées, équipement requis et formations suivies) à partir des données quantitatives et qualitatives fournies par le service de police¹⁵. Les informations relatives aux priorités du service de police et aux facteurs socio-économiques figurent aussi parmi les éléments pris en compte dans les plans d'organisation policière. Toutefois, chaque corps de police est autonome dans la répartition de son effectif, dans la mesure où cette répartition lui permet de fournir tous les services prévus selon son niveau de service.

⁹ Selon l'article 353.12 de la LSP.

¹⁰ En vertu de l'article 81.1 de la LSP, « Les municipalités mettent à jour, au besoin ou à la demande du ministre, leur plan d'organisation policière établissant, entre autres, que le corps de police municipal qui les dessert fournit les services du niveau requis. Ce plan est soumis à l'approbation du ministre, à sa demande ».

¹¹ Auparavant, il était plus difficile d'effectuer l'analyse globale et les analyses comparatives, en raison de la grande diversité des informations fournies.

¹² La politique ministérielle sur la police communautaire au Québec a été publiée en décembre 2000 (MSP, 2000).

¹³ Une section du plan d'organisation policière porte sur la criminalité sur le territoire, la fréquence et le type de crimes. Les corps de police y incluent des statistiques et une analyse à ce sujet.

¹⁴ Le MSP ne mentionne pas spécifiquement comment ces facteurs doivent être mesurés. Par exemple, les appels de service et la charge de travail doivent être décrits mais les méthodes de mesure ne sont pas uniformisées.

¹⁵ La méthode d'analyse n'est pas uniformisée.

Tableau 2 : Liste détaillée des principaux éléments analysés dans les plans d'organisation policière permettant d'établir un nombre de policiers permanent minimal pour chaque corps de policie municipal

ÉLÉMENTS COLLECTÉS À L'AIDE DU PLAN D'ORGANISATION POLICIÈRE

Description du territoire

Caractéristiques du territoire pouvant avoir un impact sur la délimitation des secteurs de patrouille ou une incidence sur le traitement des appels, tels que : superficie, nombre de kilomètres de routes et de sentiers hors route, plans d'eau navigables et présence de forêts

Description de la population à desservir

Nombre d'habitants, accroissement (positif ou négatif) de la population, facteurs liés aux populations saisonnières ou touristiques

Description de la criminalité

Criminalité déclarée et initiée, délinquance connue et déclarée, délinquance cachée ou sous-déclarée, évolution de la criminalité, nouvelles formes de criminalité, présence de gangs de rue ou d'autres groupes criminels sur le territoire desservi. classification des crimes selon leur nature et par niveau de service

Description des autres problématiques relatives au maintien de l'ordre et de la paix

Criminalité sur le territoire desservi (présence, description et statistiques, analyse) et moyens de la prévenir. Sécurité routière (nombre d'incidents et d'infractions au Code de la sécurité routière), présence d'établissement à problèmes nuisant à la paix ou à la quiétude des citoyens

Organisation des services policiers

- Encadrement, nombre et répartition des ressources policières et civiles, charge de travail pour chaque catégorie d'activités (gendarmerie, enquêtes, mesures d'urgence et services de soutien), nombre d'appels nécessitant des déplacements et temps moyen alloué pour répondre aux appels (gendarmerie)
- Renseignements sur les unités ou programmes spéciaux, les infrastructures du corps de police et l'équipement dont il dispose
- Mise en œuvre des éléments relatifs à la politique ministérielle concernant l'approche communautaire : rapprochement avec les citoyens, partenariat avec d'autres institutions, approche de résolution de problèmes et renforcement de mesures préventives

Répartition de l'effectif et structure générale et spécifique du corps de police

- Nombre de postes de personnel policier et civil permanent (comblés et vacants), effectifs actuels ou prévus par groupes de personnel (cadres et non cadres), divisions, unités et types de postes (sergents, agents, lieutenants détectives et sergents détectives, etc.)

Présentation des activités par niveaux de service

- Description de la façon dont chacune des activités est rendue, ressources humaines et matérielles affectées ou non pour réaliser les activités reliées au niveau du corps de police
- Formations spécialisées reçues
- Équipements disponibles

Source : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

Une fois l'analyse complétée, le ministre autorise un effectif minimal pour chaque CPM, lequel est proposé par le corps de police. Selon l'article 73 de la LSP, une municipalité souhaitant réduire l'effectif de son corps de police doit au préalable y être autorisée par le ministre. Le plan d'organisation policière ne constitue pas une planification stratégique dans laquelle le corps de police fixerait des objectifs ou des cibles à réaliser ou à « mesurer ». Le ministre de la sécurité publique analyse l'ensemble des éléments fournis, notamment pour s'assurer que tous les services policiers prévus sont rendus par le corps de police, en particulier en fonction des caractéristiques spécifiques de la population et du territoire

desservis¹⁶. Le mode d'organisation des services dépend par ailleurs des réalités spécifiques auxquelles les corps de police sont confrontés. Le corps de police doit donc démontrer dans son plan d'organisation policière qu'il est en mesure d'offrir ces services tout en ayant les effectifs minimaux pour ce faire. Comme chaque plan d'organisation policière est différent et adapté aux réalités du milieu, il ne peut y avoir d'importance relative fixée pour chaque facteur. À titre d'exemple, dans son analyse, le MSP établit des comparaisons entre les plans d'organisation policière de même niveau de service, mais il n'y a pas de seuil fixe puisque les réalités des municipalités desservies au Québec sont susceptibles de varier. C'est ainsi que le ministre approuve un effectif policier permanent minimal.

Analyse des besoins de main-d'œuvre policière au Québec visant à déterminer le nombre de nouveaux policiers à former

La SQ et les corps de police municipaux fournissent au MSP des informations sur une base annuelle à l'aide du Questionnaire sur l'administration des activités policières, mis en place en 1999 et déployé annuellement depuis. Cet outil permet de recueillir plusieurs renseignements au 31 décembre de chaque année, dont le nombre de postes permanents autorisés (policiers et civils), le nombre de policiers permanents réel et de policiers surnuméraires, le nombre de policiers permanents embauchés durant l'année en cours et le nombre qu'il est prévu d'embaucher l'année suivante (voir le tableau 3). Des informations concernant le nombre d'années de service, le sexe, le groupe d'âge et le niveau de scolarité atteint par les policiers permanents sont également collectées. Le questionnaire porte aussi sur le nombre de policiers permanents en prêt de service, les policiers ayant quitté définitivement (pour la retraite ou d'autres motifs) et ceux qui seront admissibles à la retraite l'année suivante, etc. D'autres questions visent le personnel civil permanent et les policiers surnuméraires. L'effectif policier surnuméraire permet d'assurer le niveau de services prévu tout en respectant l'effectif minimum fixé dans les conventions collectives des policiers grâce à l'engagement temporaire de policiers durant des périodes estivales ou pour remplacer des policiers permanents en congé ou en prêts de service à l'ENPO, à des escouades régionales mixtes ou à des organismes internationaux. Cependant, le nombre de policiers surnuméraires requis est difficile à anticiper et ne fait d'ailleurs pas l'objet d'une autorisation particulière du MSP.

À partir des renseignements obtenus par le Questionnaire sur l'administration des activités policières, le MSP analyse sur une base annuelle les besoins de main-d'œuvre policière. Dans cette analyse, des éléments contextuels sont aussi pris en compte afin de déterminer les besoins d'embauche de la manière la plus près de la réalité possible. Le MSP examine l'évolution globale des besoins en effectifs des organisations policières afin de soutenir la planification, en général, du nombre de nouveaux policiers à former au cours des années suivantes. Le MSP n'a pas fixé d'objectifs spécifiques, de cibles ou d'indicateurs.

SURVOL DES MODÈLES DE DOTATION EN PERSONNEL D'ORGANISATIONS POLICIÈRES CANADIENNES DE GRANDE TAILLE

¹⁶ Prévus en vertu de la LSP et du Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence.

Tableau 3 : Liste détaillée des principaux éléments analysés pour déterminer le nombre de nouveaux policiers à former au Québec

ÉLÉMENTS RECUEILLIS À L'AIDE DU QUESTIONNAIRE SUR L'ADMINISTRATION POLICIÈRE 17

- Effectif policier permanent réel et autorisé selon l'âge, le sexe et les années de service
- Nombre de policiers dans les postes d'encadrement selon le sexe et les années de service
- Nombre de policiers de minorités visibles et ethniques
- Nombre de policiers surnuméraires
- Nombre de policiers permanents en emploi par secteur d'activité (direction/administration, gendarmerie, enquêtes, services de soutien et mesures d'urgence), âge, sexe et années de service reconnues

Nombre de policiers embauchés durant l'année en cours et qu'il est prévu d'embaucher l'année suivante Nombre de policiers en prêt de service

Nombre de policiers ayant définitivement quitté pour la retraite ou d'autres motifs et nombre admissible à la retraite

ÉLÉMENTS CONTEXTUELS PRIS EN COMPTE DANS L'ANALYSE DES BESOINS DE MAIN-D'ŒUVRE POLICIÈRE

Facteurs démographiques

- Comparaison du rythme d'accroissement de l'effectif policier au taux d'accroissement de la population du Québec
- Vieillissement de la population (départs à la retraite des policiers)

Situation macroéconomique

Capacité financière du gouvernement et des municipalités, changements législatifs (loi modifiant les régimes de retraite)

Tendances historiques de l'effectif policier

Évolution des besoins en main-d'œuvre des dix dernières années, variation de l'effectif policier réel et départs

Facteurs reliés à la formation des policiers

Capacité d'accueil des institutions de formation et contingentements, désistements, durée des études, nombre de diplômés et autres perspectives d'emploi pour les diplômés

Source : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

Cette analyse, qui est déposée au *Comité de concertation sur la formation des futures policières et des futurs policiers du Québec*, établit des constats visant à guider les décisions des différents partenaires présents dans ce comité. Un protocole d'entente signé en 2014 par le MSP, l'ENPQ et le MEES encadre la mise en place du comité¹⁸ qui a notamment le mandat de favoriser la meilleure adéquation possible entre les besoins de nouveaux policiers des corps de police municipaux et de la SQ et le nombre de nouveaux policiers à former. La prévision du nombre de policiers à former par les institutions d'enseignement est déterminée en lien avec les besoins de main-d'œuvre policière des corps de police Parmi les membres du comité, le MEES est responsable d'établir les contingentements dans les 12 collèges qui offrent le programme d'études en techniques policières. Des représentants de l'ENPQ, responsables de fixer le nombre de places au programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie, y siègent aussi. Cette manière de procéder permet de maximiser les chances d'avoir un nombre suffisant de nouveaux policiers pour répondre aux besoins de main-d'œuvre policière des corps de police municipaux et de la SQ.

¹⁷ Notons que les données ci-dessous, qui sont utilisées pour l'analyse des besoins de main-d'œuvre policière, ne sont pas les seules données recueillies par le Questionnaire sur l'administration des activités policières, lequel recueille aussi d'autres données, par exemple sur les équipements et les activités policières.

¹⁸ En sus des signataires de l'entente, les organismes représentés au Comité de concertation sont les suivants : collèges publics et privés offrant la formation en techniques policières, l'Association des directeurs de police du Québec, la SQ et le SPVM.

À titre d'exemple, dans l'analyse sur les besoins de main-d'œuvre policière de l'automne 2015, le rythme d'accroissement de l'effectif policier est comparé au taux d'accroissement de la population du Québec, mais les variables démographiques ne jouent pas un rôle déterminant dans la planification des effectifs policiers à former. Par ailleurs, l'impact du vieillissement de la population est pris en compte, en raison de la vague de départs à la retraite des nombreux « baby-boomers ». La situation macroéconomique joue aussi un rôle dans les prises de décisions, mais pas de manière prioritaire, contrairement au nombre de départs à la retraite et d'embauches prévus, aux variations du nombre de policiers permanents et de policiers surnuméraires qui constituent des variables importantes. Ainsi, la capacité financière du gouvernement et des municipalités, ainsi que les changements législatifs ont été pris en compte lors de la planification des effectifs de policiers à former. C'est le cas de la loi modifiant les régimes de retraite, adoptée en décembre 2014, et qui aura certainement des effets sur les départs à la retraite des policiers ¹⁹. Les ententes établies lors du renouvellement des conventions collectives sont aussi susceptibles d'avoir un impact sur les conditions de départ à la retraite²⁰. Enfin, les réalités économiques doivent être considérées lors de la planification des effectifs policiers de même que les contraintes financières.

L'analyse approfondie de l'évolution des besoins de main-d'œuvre policière à travers le temps contribue également à établir les besoins de nouveaux policiers à former²¹. Les variables alors considérées sont notamment l'augmentation de l'effectif policier réel, les départs de policiers, la variation de l'effectif policier surnuméraire et le nombre de diplômés de l'ENPQ, ces deux derniers facteurs fournissant un estimé du bassin de policiers disponibles pour un recrutement permanent dans une organisation policière. Ce type d'analyse permet d'identifier globalement les besoins de main-d'œuvre policière pour trois années en prenant en compte les variations des dix dernières années. Les variations des années passées donnent une idée des variations possibles pour les années suivantes²².

Adéquation entre les besoins en main-d'œuvre policière et l'offre de formation policière

La planification des nouveaux policiers à former tient compte de la capacité d'accueil des institutions d'enseignement et des contingentements fixés par le MEES quant au nombre d'admissions subventionnées. Il est aussi nécessaire de considérer le nombre de désistements et la durée des études (prévue et réelle). Par ailleurs, comme d'autres perspectives d'emploi existent pour les diplômés en techniques policières à l'extérieur de la SQ et des services de police municipaux, le nombre de diplômés se situe au-delà du nombre de policiers disponibles pour travailler dans les organisations policières ²³.

La voie habituelle pour devenir policier au Québec est d'obtenir, à l'issue d'un programme d'études d'une durée de trois ans, un diplôme d'études collégiales (DEC) en techniques policières dans l'un des douze CÉGEP offrant cette formation²⁴. Après avoir obtenu le DEC en techniques policières, les aspirants policiers doivent ensuite réussir le programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie de l'ENPQ, lequel est d'une durée de 15 semaines. Pour l'admission à ces deux formations dans les collèges et à l'ENPQ, le MEES (pour le nombre de places subventionnées dans les collèges) et l'ENPQ (pour la

¹⁹ Il s'agit de la « Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal ».

²⁰ Mentionnons par ailleurs que les conventions collectives des divers corps de police varient.

²¹ Par exemple, en 2015 des données compilées de 2005 à 2014 ont été analysées.

²² Rappelons que le nombre de policiers formés ne peut être ajusté qu'en début de formation, soit lors de l'établissement des contingentements dans les collèges (formation de 3 ans) ou à l'ENPQ (formation de 15 semaines) et que ce nombre ne peut être modifié une fois que la formation est commencée.

²³ C'est le cas de l'embauche de constables spéciaux à l'Assemblée nationale et dans les Palais de Justice, et du recrutement de finissants à titre d'agents correctionnels ou par la GRC.

²⁴ Au Québec, douze CÉGEPS offrent le programme d'études menant à un Diplôme d'études collégiales (DEC) en Techniques policières, qui est une formation d'une durée de trois ans. Parmi ceux-ci, quatre collèges offrent aussi la formation menant à une Attestation d'études collégiales (AEC) en Techniques policières, d'une durée de 30 semaines, destinée à des personnes appartenant à des groupes ciblés admises sous certaines conditions.

formation en patrouille gendarmerie) établissent des contingentements (nombre maximal de places par collège et pour l'ENPQ). La meilleure adéquation possible entre l'offre de formation et les besoins quantitatifs et qualitatifs de main-d'œuvre des organisations policières relève du mandat du *Comité de concertation sur la formation des futures policières et des futurs policiers du Québec*, présidé par le MSP.

Les prochaines sections du rapport de recherche présentent les particularités de l'allocation des ressources policières effectuées par la Sûreté du Québec et le SPVM. Dans un premier temps, nous offrons un aperçu de l'approche innovatrice en développement à la Sûreté du Québec. Puis, l'approche du SPVM est fournie à titre d'exemple d'optimisation de la répartition des effectifs entre les divers postes de quartier (PDQ) d'une municipalité dans le contexte du modèle de *Police de quartier*.

Sûreté du Québec

Conformément à la LSP, la mission de la SQ consiste à maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, à prévenir et réprimer le crime en assurant la sécurité des personnes et des biens, en sauvegardant les droits et libertés de chacun, en respectant les victimes et en étant attentive à leurs besoins, et enfin en coopérant avec la communauté dans le respect du pluriculturalisme qui la caractérise (Sûreté du Québec, 2016). « La Sûreté du Québec soutient la communauté policière, coordonne les opérations policières d'envergure, contribue à l'intégrité des institutions étatiques, assure la sécurité des réseaux de transport québécois » (Sûreté du Québec, 2016). Elle a la compétence pour faire respecter les lois sur l'ensemble du territoire québécois ainsi que les règlements applicables sur le territoire des municipalités qu'elle dessert.

La SQ compte des points de services qui desservent plus de 1 000 villes, municipalités et territoires répartis dans 86 MRC, tout en patrouillant les autoroutes du Québec (Sûreté du Québec, 2011 : 13). En tant que corps de police de niveau 6, elle appuie donc les services policiers municipaux et autochtones lorsque les circonstances l'exigent. Le partenariat entre les corps de police constitue en effet une composante essentielle de l'offre globale de sécurité publique à la population (Sûreté du Québec, 2011 : 30).

« Les postes autorisés le sont au moyen d'une autorisation au livre des crédits ou par décision du Conseil du trésor. (...) La distribution des postes en districts est déterminée en fonction des critères suivants : la population, la superficie du territoire, la charge de travail et les particularités régionales » (Sûreté du Québec, 2015 : 52). Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) fixe annuellement une cible d'effectif utilisé pour les organismes publics dont le personnel est assujettie à la Loi sur la fonction publique (Sûreté du Québec, 2015 : 56). Enfin, la tarification de la desserte policière fournie aux municipalités repose sur le Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la SQ²⁵.

Dans le cadre de la réforme policière de 1996-1997, la SQ a révisé en profondeur sa desserte des municipalités et, par le fait même, son approche de partenariat. La signature des premières ententes de services a introduit une nouvelle philosophie et une dynamique collaborative entre la Sûreté et les élus. La SQ, par l'entremise du ministre, ne signe pas d'ententes directement avec les municipalités, mais plutôt avec les MRC ou territoires équivalents. Au début des années 2000, dans un souci d'améliorer la collaboration et les services offerts, des modifications ont été apportées aux ententes, donnant lieu à une seconde génération de contrats de service. La LSP fixe le cadre légal des ententes de services policiers et détermine les éléments qui doivent y figurer, dont le nombre de policiers affectés aux services, la durée de l'entente (minimum de 10 ans), la nature et l'étendue des services fournis. Le plan d'organisation des ressources policières (PORP) accompagne l'entente de services, précisant l'organisation et la répartition des ressources sur l'ensemble du territoire desservi. Le PORP est composé de trois parties, soient le profil

²⁵ RLRQ, chapitre P-13.1, r.7.

de la MRC ou du territoire équivalent; la répartition et la gestion des ressources; et la structure organisationnelle. Les PORP sont approuvés par les comités de sécurité publique (CSP).

L'affectation des ressources policières relève du système de facturation des services de la SQ, qui date de 1997 (LSP). Une approche solidaire est appliquée, reposant sur le principe d'équité envers l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec. Afin de bénéficier des services policiers, les municipalités versent au Gouvernement du Québec une contribution financière fondée sur le coût moyen d'un policier, la richesse foncière uniformisée (RFU)²⁶ de la municipalité, de la taille de la population²⁷, le nombre d'affectations et le total des montants des contributions de toutes les municipalités desservies par la SQ (Sûreté du Québec, 2016a). Il en résulte que les municipalités desservies par la SQ sont facturées pour un service, et non pour un nombre d'effectifs. La facturation repose sur trois principes : 1) le coût total de la desserte résultant du nombre total de policiers (en vertu des 86 ententes de services) multiplié par le coût moyen d'un policier;²⁸ 2) le montant facturé aux municipalités (53% du coût total de la desserte) et 3) le montant facturé à chaque municipalité qui correspond à une portion du total facturé à l'ensemble des municipalités²⁹.

Ainsi, les municipalités desservies par la SQ ne sont pas facturées sur la base du coût moyen du policier, mais plutôt sur la base de leur richesse foncière uniformisée; plus la richesse foncière d'une municipalité est grande, plus sa facture est élevée. Cette approche solidaire est qualifiée de sociale-démocrate et elle constitue la principale caractéristique du contexte de desserte policière de la SQ. Les municipalités qui sont facturées pour les services de la SQ se séparent 53% du coût total (l'autre 47% étant payé par le gouvernement provincial), dans des proportions différentes, qui varient selon leur richesse.

En conséquence, les municipalités qui verraient, par exemple, leur taux de criminalité augmenter ou diminuer ne modifieraient pas leur contribution financière à cause de ces changements. Apparemment, des inégalités dans la charge de travail des policiers d'une MRC à l'autre découlent de cette approche. Durant les années 2000, la SQ a voulu améliorer l'arrimage de ses pratiques aux besoins et attentes de ses partenaires municipaux. C'est ainsi que le plan stratégique 2012-2015 prévoit la modernisation de l'offre de service afin de mieux répondre aux besoins changeants des signataires des ententes de service (Sûreté du Québec, 2011 : 31). L'amélioration continue des pratiques internes en appui aux activités policières constitue l'un des enjeux identifiés dans ce plan stratégique, où l'on affirme que « la capacité de la Sûreté à livrer des services de qualité s'appuie sur son habileté à analyser son environnement et à s'y adapter, en anticipant ses besoins, particulièrement en ressources humaines et technologiques » (Sûreté du Québec, 2011 : 34). C'est pourquoi la SQ vise à systématiser l'anticipation des tendances, des phénomènes et des problématiques et à mettre en place une approche intégrée de gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre (GPMO).

L'approche d'attribution des effectifs a évolué afin de moderniser l'offre de services policiers en optant pour un modèle plus objectif et une plus grande flexibilité dans la gestion des effectifs afin de s'adapter aux réalités de chaque territoire. Ainsi, durant les années 1990-2000 la SQ a appliqué des modèles de répartition au prorata de la population et en fonction des taux de criminalité. Puis, en 2004-2005 elle a

~ -

²⁶ La RFU sert à l'établissement de la contribution municipale pour les services de la SQ. Elle comprend l'évaluation uniformisée de tous les immeubles imposables de la municipalité, l'évaluation uniformisée totale ou partielle de certains immeubles non imposables à l'égard desquels sont versés des paiements tenant lieu de taxes municipales et l'évaluation équivalente à la capitalisation des paiements tenant lieu de taxes perçues à l'égard de certains ouvrages destinés à la production d'électricité.
²⁷ La richesse foncière uniformisée de la municipalité est multipliée par un taux multiplicateur qui varie selon sa population.
²⁸ En vertu du Règlement sur la somme payable, le coût moyen d'un agent de police est calculé en divisant le coût total de la desserte MRC (coût total en 2016 : \$556 420 700) par le nombre d'effectifs (de policiers) aux ententes (en 2016 : 3369 policiers).

Le coût moyen du policier varie donc annuellement, parce que le coût total de la desserte varie.

29 Ce ratio de péréquation est calculé à partir du numérateur suivant : RFU * taux multiplicateur * coefficient neutralité d'une

²⁹ Ce ratio de péréquation est calculé à partir du numérateur suivant : RFU * taux multiplicateur * coefficient neutralité d'une municipalité et du dénominateur suivant : Total (RFU * taux multiplicateur * coefficient neutralité) des 1 041 municipalités.

implanté un modèle basé sur la charge de travail mesurée à l'aide des cartes d'appel, formulaires remplis par les préposés aux télécommunications aux centres de gestion des appels pour répartir les cas entre les policiers. Compte tenu du renouvellement d'un grand nombre d'ententes de service, la SQ a relancé en 2012 une réflexion sur l'offre de service globale aux municipalités et sur la répartition de ses effectifs policiers dans l'ensemble du territoire québécois. Dans le contexte de la modernisation de son offre de service et pour mieux répondre aux besoins des MRC, la SQ a élaboré un modèle d'évaluation de la charge de travail des patrouilleurs, afin de répartir les ressources plus objectivement et équitablement (Sûreté du Québec, 2015 : 38).

Le respect du cadre financier de chacune des parties impliquées malgré les changements dans la répartition des effectifs constitue un enjeu et une préoccupation importante. L'élargissement du principe fondamental d'équité de l'offre de service est envisagé parmi les options considérées. La répartition équitable de la capacité opérationnelle assurerait une qualité de service comparable et uniforme dans chacune des MRC, tout en tenant compte de leurs besoins spécifiques et de la demande réelle en services policiers. Ainsi, en ayant le même taux d'occupation, c'est-à-dire la même proportion de temps destinée à la charge de travail, peu importe leur lieu d'affectation, les policiers de la SQ seraient en mesure d'investir, proportionnellement, les mêmes moyens dans les activités de nature proactive et le rapprochement avec la communauté. Ceci permettrait d'atteindre un meilleur alignement des taux d'occupation et de disponibilité par rapport aux recommandations de la littérature ³⁰. Le processus suivi par la SQ afin de moderniser l'affectation des ressources policière repose sur trois phases visant à évaluer la charge de travail des patrouilleurs, à planifier la répartition des effectifs entre les MRC et à renouveler les ententes de services en vertu des principes établis (voir l'ensemble du processus au tableau 4).

Tableau 4 : Processus suivi par la SQ pour moderniser l'affectation des ressources policières

Evaluation de la charge de travail des patrouilleurs
Identification de paramètres objectifs pour quantifier et comparer la charge de travail
Développement du modèle d'analyse de la charge de travail des patrouilleurs
Collecte/compilation des données
Mesure de la charge de travail
Planification de la répartition des effectifs
Développement du modèle de répartition des effectifs
Calcul du taux d'occupation provincial (mesure centrale) et des taux d'occupation des MRC
Analyse du portrait de la desserte
Développement du concept d'intervalle jugé acceptable
Détermination de seuils opérationnels pour assurer un fonctionnement efficace et sécuritaire
Prise en compte des ententes historiques et de facteurs politiques, administratifs et financiers
Stratégie de renouvellement des ententes de service
Adhésion aux principes de la charge de travail et de la répartition
Accord de principe relatif à l'entente-cadre
Discussions sur l'offre de service et l'entente-cadre par MRC
Formalisation – adoption des ententes par MRC

Afin d'évaluer la charge de travail et de déterminer la répartition des effectifs, des études ont été réalisées en collaboration avec des chercheurs universitaires³¹. La première phase de l'étude a permis d'identifier

Évaluation de la charge de travail des natrouilleurs

³⁰ Le taux d'occupation = Charge de travail / Temps de disponibilité.

³¹ Les travaux portant sur la charge de travail et ceux portant sur la répartition/le déploiement des effectifs (qui s'appuient sur les résultats de la charge de travail) ont fait l'objet d'études distinctes menées par des équipes distinctes. Cependant, le seul

des paramètres objectifs pour quantifier et comparer la charge de travail des policiers des postes MRC. La seconde étape a établi comment optimiser le déploiement policier en se basant sur les estimés de la charge de travail fournis par la première phase.

Évaluation de la charge de travail des patrouilleurs

Les trois variables fondamentales du modèle d'analyse de la charge de travail des patrouilleurs sont le volume d'interventions (demande de services), la nature de l'intervention policière et le temps requis pour réaliser les interventions (voir les composantes du modèle au tableau 5). Afin de mesurer la charge de travail les chercheurs ont simultanément exploité les informations fournies par les cartes d'appel et les rapports d'événement de la SQ pour la période de 2000-2013. Les deux bases de données internes étant indépendantes, ils ont dû valider, épurer et apparier les données afin de mesurer la charge de travail avec exactitude sans attribuer du temps en double à certains événements. Ils ont complété ces informations par des données collectées auprès d'un échantillon de policiers à l'aide de questionnaires structurés ainsi que par des observations sur le terrain. L'analyse de la charge de travail est donc basée sur des données validées par un processus de triangulation.

Tableau 5 : Composantes du modèle d'analyse de la charge de travail des patrouilleurs de la SQ

Volume d'interventions

- # de demandes de services
- # de dossiers alimentés au Module d'informations policières (MIP)
- # de cartes d'appel (formulaires)
- # de cartes d'appel assignées à un patrouilleur
- # de cartes d'appel appariées à un dossier opérationnel au MIP
- # de cartes d'appel assignées à un patrouilleur et appariées à un dossier opérationnel au MIP
- # cartes d'appel non appariées à un dossier opérationnel au MIP et disposant d'un temps d'intervention

Nature de l'intervention

Type d'intervention

- Type (premier code d'événement MIP)

Niveau de complexité de l'intervention

- Code unique ou multiplicité de codes d'événements au MIP
- Niveau de priorité de l'appel recu
- Demande de renforts
- Enjeux de sécurité

Circonstances et issues de l'événement

- Arrestation/détention

Temps d'intervention (ensemble de la réponse)

- Temps relié à l'appel
- Temps de déplacement
- Temps de gestion opérationnelle
- Temps de gestion administrative et judiciaire

Plus de treize années de données tirées de près de 7 millions de cartes d'appel remplies pour répartir les cas entre les policiers ont été exploitées afin d'évaluer le temps d'intervention. Alors que les cartes d'appel ne procurent pas d'information sur la conclusion d'un événement, les données consignées par les policiers sont au contraire plus exhaustives, car elles concernent près de l'ensemble de l'intervention et

document officiel résultant de ces travaux est le suivant : Chartrand, Éric; Verret, Éric-Alexandre et Picard, Véronique (2014). Un modèle hybride de l'évaluation de la charge de travail des patrouilleurs de la Sûreté en soutien au déploiement cohérent et équitable des ressources policières parmi les unités, Sûreté du Québec et Université de Montréal.

facilitent la quantification des ressources policières selon les multiples phases d'un événement³². Cependant, elles n'indiquent pas comment les cas ont été réglés. Cette source saisit aussi le niveau de complexité des événements policiers, prend en compte la nature de l'intervention et les enjeux de sécurité³³. Les rapports d'événements, les dossiers opérationnels et le Système informatisé de gestion des mobiles et des appels (SIGMA) ont donc été utilisés aux fins de la recherche³⁴.

Comme ni les cartes d'appel ni les rapports de la police n'incluent l'ensemble des informations sur l'issue des interventions, la SQ a complété ces sources de données en collectant des données complémentaires pour son étude. Quarante-et-un postes de la SQ situés en milieux urbains, semi-urbains et ruraux ont été visités, tandis que le personnel de recherche a réalisé près de 500 heures d'observation sur le terrain. Les policiers ont rempli plus de 500 questionnaires, ces données auto-révélées fournissant des informations détaillées sur le temps de l'intervention, la complexité et l'issue de l'événement, de même que sur la participation de renforts. Cette collecte de données a permis à la SQ de savoir combien de temps, en fonction de la nature des dossiers et leur complexité, les patrouilleurs consacrent pour la gestion de la demande de la population qui se traduit en dossier opérationnel. À titre d'exemple, la SQ est maintenant en mesure de prévoir combien de temps sera investi dans un dossier de voies de fait par les patrouilleurs (selon deux niveaux de complexité), pour prendre en charge l'événement au plan opérationnel (intervention sur le lieu, arrestation, transport au poste, interrogatoire, droit à l'avocat, libération ou transport vers un centre de détention) et compléter l'ensemble des tâches cléricales et administratives reliées à l'affaire (obligation organisationnelle), ainsi que la rédaction et la production de la documentation requise par le système judiciaire le cas échéant. Cette information de base compilée dans le cadre des travaux de recherche mentionnés traite l'intervention dans sa globalité et facilite la quantification des ressources policières selon les multiples phases d'un événement.

L'objectif principal de l'étude réalisée par la SQ était de produire des valeurs types représentatives de la charge de travail reflétant le plus fidèlement possible le temps consacré par les policiers de première ligne à la réalisation de multiples tâches relatives à divers types d'interventions routinières considérées dans leur globalité³⁵. Par ailleurs, le modèle tient compte du fait que ces interventions peuvent être de nature et de complexité variables. Elles peuvent ou non avoir été initiées à la suite d'appels de service, avoir ou non généré l'ouverture de dossiers opérationnels, et enfin, avoir impliqué ou non la commission d'une infraction criminelle. Ces valeurs types reposent sur le découpage suivant :

- 1) le temps de déplacement du policier répondant (temps de réponse)
- 2) le temps de prise en charge sur le lieu de l'événement par le patrouilleur répondant et ceux venus en renfort
- 3) le temps investi dans le cadre des démarches opérationnelles subséquentes (par exemple, la surveillance d'une personne lors de son transport vers un centre de détention ou un établissement du réseau de la santé et des services sociaux, interrogatoire, comparution d'une personne placée en état d'arrestation).

_

³² À titre d'exemple certains appels peuvent demeurer sans suite alors que d'autres seront reliés à des actes criminels et donc à l'ouverture d'un dossier criminel, entraînant par conséquent une plus grande charge de travail pour le policier.

³³ Mentionnons par ailleurs que les données consignées manuellement sur le terrain par les policiers sont ensuite incorporées par le personnel administratif dans le SIGMA.

³⁴ L'étude réalisée par la SQ a démontré que la gestion administrative et opérationnelle des dossiers opérationnels représente dans les faits plus de 80% de la charge de travail des patrouilleurs, d'où l'importance d'en tenir compte dans la mesure de la charge de travail.

³⁵ Cette section du présent rapport est basée sur des extraits d'un article à paraître par la SO.

Détermination de la répartition des effectifs

Les estimés de la charge de travail ont permis à la SQ de dresser le portrait des 104 postes composant la desserte policière. Puis, l'objectif a été de déterminer le nombre de patrouilleurs requis par poste afin d'assurer une équité dans la qualité des services policiers offerts aux diverses MRC, l'offre organisationnelle devant être comparable d'une MRC à l'autre et la répartition équitable. Par exemple, un poste qui assumerait 4% de la charge de travail totale de la SQ devrait théoriquement comporter 4% de l'ensemble des policiers de la SQ. L'objectif serait alors d'atteindre un taux d'occupation des patrouilleurs similaire. Théoriquement, la détection d'écarts entre les estimés du modèle et la situation réelle entraînerait des changements dans la répartition des effectifs, provoquant des retraits et des ajouts de policiers. Cependant, l'équité absolue dans la distribution des services policiers entre les MRC est difficilement applicable. D'autres paramètres doivent être considérés, la répartition actuelle découlant d'ententes historiques et ayant des implications politiques et syndicales. Des territoires perdraient des effectifs alors que d'autres en gagneraient, mais, conformément au modèle de facturation en vigueur, la facture demeurerait la même, ce qui pourrait conduire à des insatisfactions. Enfin, de trop grands changements auraient pour conséquence le déménagement d'un grand nombre de policiers d'une MRC à l'autre, ce qui serait irréaliste et trop coûteux. Plutôt que de viser l'équité absolue, la SQ a exploré une approche de déploiement des effectifs fondée sur un modèle basé sur le taux d'occupation, le concept d'intervalle jugé acceptable et la notion de seuil opérationnel (voir le tableau 5).

Les taux d'occupation sont calculés en rapportant la charge de travail au temps de disponibilité d'un patrouilleur sur la base d'une journée de travail de neuf heures selon la formule suivante : Charge de travail / Temps de disponibilité. La moyenne des vacances, des congés de maladie et des formations sont pris en compte dans le calcul du temps de disponibilité. On a comparé les taux d'occupation des MRC au taux d'occupation provincial du Québec (qui a été utilisé comme mesure centrale). Puis, l'objectif était de déterminer comment réduire les écarts entre les taux d'occupation par la diminution des différences entre le taux de chaque MRC et le taux moyen du Québec. Afin d'atteindre cet objectif, le concept d'intervalle jugé acceptable a été développé. Selon cette méthode, un pourcentage type de différence entre les taux des MRC et le taux du Québec a été appliqué au taux de chacune des MRC. Cette approche permet d'atténuer les effets d'une répartition équitable et de limiter les mouvements liés à la variation de la charge de travail en appliquant un pourcentage d'écart raisonnable. Puis, des seuils opérationnels ont été fixés pour chacune des MRC, afin qu'elles aient les effectifs nécessaires pour fonctionner de manière efficace et sécuritaire.

La SQ a élaboré divers scénarios de réduction des écarts entre les taux d'occupation des MRC sur la base de ce modèle. Par ailleurs, les alternatives prennent également en compte le contenu des ententes existantes et des facteurs politiques, administratifs et financiers reliés aux changements d'effectifs. Cette approche constitue l'une des options actuellement à l'étude pour répondre aux enjeux opérationnels, contractuels et administratifs. Elle apparaît plus réaliste que l'équité absolue et permettrait aux MRC d'offrir une qualité de service sensiblement comparable. L'optimisation de la planification et du déploiement des effectifs se poursuit à la SQ dans le contexte du renouvellement des ententes de services, et des discussions sont présentement en cours avec les élus municipaux, leurs représentants et le MSP.

Service de Police de la Ville de Montréal

Le SPVM dessert l'ensemble de l'île de Montréal, soit un territoire d'une superficie de 496 km². « Le modèle de police adopté en 1995 par le Service, la Police de quartier, s'inspire des principes de la police communautaire et situe les citoyens au cœur de son organisation » (SPVM, 2016). Les services de police sont livrés sur une base territoriale. Après 1997, le modèle a fait l'objet d'ajustements découlant de diverses études en vue d'améliorer son fonctionnement et d'éliminer certaines lacunes. Puis, une démarche de réflexion a été initiée en juin 2002, comportant des consultations auprès des élus, des

citoyens, des divers organismes, des partenaires et du personnel. En 2003, des propositions de changement en lien direct avec les grandes orientations et les priorités opérationnelles du SPVM ont été proposées dans le rapport « Optimisation de la police de quartier » ³⁶. L'un des objectifs visé était d'arrimer l'offre de service du SPVM en prenant en compte sa capacité à répondre à la demande tout en maintenant l'approche communautaire.

Afin d'appliquer adéquatement chacune des composantes du modèle de Police de quartier sur l'ensemble du territoire en répondant aux besoins et attentes de la population, le SPVM doit s'assurer que tous les PDQ aient à leur disposition les effectifs requis, en particulier les postes ayant un fort volume d'appels répartis et initiés. Par ailleurs, il est essentiel d'assurer la présence d'un effectif minimal suffisant (masse critique) dans les PDQ. Or, selon le diagnostic posé, le nombre de policiers de certains PDQ était insuffisant pour rencontrer l'offre de service, fournir les effectifs requis par certains événements ou assurer une couverture durant la nuit.

C'est ainsi que le SPVM a examiné les critères de répartition des effectifs approuvés par les élus pour attribuer les ressources en fonction des objectifs et des composantes du modèle de Police de quartier lors de son adoption en 1995 (voir le tableau 6). L'optimisation du déploiement des policiers entre les PDQ repose sur une formule de répartition des effectifs. Afin de mettre en œuvre le volet réactif du Modèle de police de quartier, une partie de l'effectif est distribuée entre les PO en fonction du volume d'appels et de la charge de travail qui en découle. La répartition de l'effectif vise aussi à assurer l'application du volet proactif du modèle par tous les PDQ, en vertu duquel les policiers doivent développer une connaissance approfondie du territoire, être en mesure de cerner et résoudre les problèmes, d'établir et de maintenir des partenariats avec la population, les commerçants et les organisations locales. Les critères de répartition de l'effectif résiduel (après avoir réparti 50% de l'effectif entre les PDQ en fonction des appels de service) associés au volet proactif du modèle sont la taille de la population du quartier et le nombre de commerces, la présence de problèmes sociaux (révélés par la criminalité de violence), l'existence d'une population mobile, la superficie du territoire et la circulation automobile. La pondération établie par rapport à ces critères est basée sur l'expérience et la connaissance empirique de la réalité par les élus et les inspecteurs chefs en charge qui ont été consultés (voir tableau 6). Elle résulte de discussions visant à rencontrer les intérêts opérationnels des diverses parties et à assurer une certaine équité dans le territoire.

-

³⁶ La présente section repose largement sur la référence SPVM (2003).

Tableau 6 : Éléments déterminant le déploiement des effectifs dans les PDQ du territoire desservi par le SPVM

Volet réactif (50% de l'effectif total est réparti en fonction de la charge de travail sur appel)

Volume d'appels et charge de travail qui en découle

Volet proactif (50% de l'effectif total réparti entre les PDQ selon une pondération préétablie)

Nombre de résidents et de commerces par quartier (60%)

Population en mouvement (ou population dynamique) (10%)

Superficie du territoire (5%)

Circulation automobile - densité de la circulation (5%)

Criminalité de violence en tant qu'indicateur de problèmes sociaux (20%)

Effectif minimal (pour chacun des PDQ : 35 agents de quartier assermentés répartis en 5 groupes et 2 agents sociocommunautaires pour un total de 37)

Présence policière à la formation

Présence policière à la cour

Présence minimale de policiers affectés à la résolution de problèmes, aux opérations par programme et aux différents services d'ordre

Ressources minimales pour répondre aux besoins en tenant compte du temps passé aux repas et aux centres opérationnels

Disponibilité pour effectuer la prévention nécessaire et assurer une visibilité

Flexibilité nécessaire pour développer et implanter des programmes et stratégies pour contrer incivilités et criminalité Ratio de supervision adéquat

Ressources requises pour compter sur une expertise policière adéquate

Autres facteurs pris en considération dans l'affectation des ressources policières

Absences, retraites, temps supplémentaire et futures embauches

Note : À titre d'exemple, 60% de l'effectif résiduel (50%) associé au volet proactif, soit 30% de l'effectif total est réparti entre les PDQ en fonction de la taille de la population et du nombre de commerces.

Si l'étude de 2003 a recommandé le maintien des critères de répartition des effectifs puisqu'ils reflétaient bien les objectifs du modèle de Police de quartier, elle a par contre suggéré d'ajuster la pondération du volet réactif. En effet, le calcul de l'effectif réactif sous-estimait les ressources effectivement requises pour répondre aux appels : 26% de l'effectif était réparti pour réaliser ce volet, tandis que dans les faits les PDQ consacraient en moyenne 50% de leur temps de patrouille en réponse à des appels répartis ou initiés. La méthode utilisée de 1995 à 2002 excluait le temps passé entre les appels et sous-estimait les ressources réellement requises pour la réponse aux appels. C'est ainsi que par la suite 50% de l'effectif a été réparti en fonction de la charge de travail sur appel (calculée par PDQ et en fonction des codes d'appel), l'effectif résiduel (volet proactif) étant déployé selon les autres critères précédemment mentionnés.

Enfin, les PDQ doivent avoir un effectif de base suffisant pour remplir leur mission de manière autonome, tel que prévu par le modèle de Police de quartier qui favorise la déconcentration des activités afin d'assurer un maximum de points de service (PDQ). Au départ, on avait fixé l'effectif minimal d'un PDQ à 25 agents de quartier (soit cinq groupes alternant sur les relèves, avec au moins une voiture en duo en devoir en tout temps dans chaque PDQ), deux agents sociocommunautaires et un agent de soutien (en plus des superviseurs et du commandant). Cependant, après avoir appliqué cette norme durant cinq années, le SPVM a constaté qu'elle ne favorisait pas l'efficacité opérationnelle des plus petits PDQ qui éprouvaient de la difficulté à fonctionner de manière autonome. La masse critique des PDQ a donc été augmentée à 37 agents, incluant deux agents sociocommunautaires, répartis en cinq groupes de sept

personnes. Divers éléments ont été pris en considération pour fixer cet effectif minimal, dont les particularités du modèle de Police de quartier, la gestion de la charge de travail, la formation, la supervision et l'expertise (voir le tableau 6).

Afin de pouvoir atteindre cet objectif minimal dans l'ensemble des PDQ, le SPVM a procédé à une restructuration administrative et opérationnelle des PDQ, en regroupant les agents de certains PDQ avec ceux d'un PDQ voisin et semblable sous une même unité de commandement sans toutefois les fusionner. Certains PDQ regroupent les patrouilleurs alors que d'autres ont été désignés unités de commandement, en fonction de l'espace disponible, de leur position géographique, de la facilité de déplacement et de stationnement, de la propriété de l'immeuble et enfin de la proximité des bureaux d'arrondissement et des organismes communautaires. Les postes d'officiers et d'employés civils ainsi récupérés ont été reconvertis en d'autres types de postes (superviseurs, équipes volantes des préposés à l'information policière, postes de soutien des besoins opérationnels et administratifs, enquêteurs de PDO, etc.) Ce renforcement des PDQ par la modification de la structure administrative et opérationnelle, ainsi que par la redistribution des effectifs visait donc ultimement à répondre adéquatement aux appels tout en offrant les autres aspects de l'offre de service. La planification des effectifs tient également compte des absences, des retraites, du temps supplémentaire et des embauches à venir. Il est à noter que les calculs de répartition des effectifs sont révisés périodiquement afin de refléter les tendances des appels de service, de la criminalité de violence, des facteurs démographiques, bref de l'ensemble des critères identifiés dans la formule.

Au terme de la lecture de l'environnement réalisée en 2013, l'équipe de recherche du SPVM a proposé trois orientations stratégiques entérinées par la direction pour la période 2014-2016. L'une de ces orientations, mentionnée dans le rapport annuel 2013 du service de police, consiste à s'assurer que le SPVM soit une organisation agile, performante et efficiente (SPVM, 2014 : 25). Le concept d'agilité organisationnelle vise l'accélération du temps de réaction, la capacité d'anticiper et d'innover. La transformation organisationnelle constituait l'un des volets concernés. Dans un contexte de réingénierie de l'État, le SPVM suit de près le repositionnement des services et les efforts faits par les services policiers à travers le monde tout en s'impliquant dans des initiatives de recentrage par rapport à sa mission (Desrosiers, 2014 : 231). Un nouveau processus de planification stratégique est actuellement en cours, visant l'horizon 2020.

Discussion

La planification adéquate des ressources policières constitue en enjeu important de l'offre de services de la GRC à l'échelle nationale, au niveau provincial par la PPO et la SQ et enfin à l'échelle municipale par des organisations telles que le SPVM³⁷. La problématique à résoudre consiste à estimer le nombre de policiers nécessaire pour offrir les services appropriés en les déployant convenablement dans le temps et l'espace. Il est d'abord fondamental de déterminer la nature des services à offrir, compte tenu du mandat du corps de police, de la définition du travail policier et du rôle attendu des policiers.

La GRC, la PPO et la SQ sont tenues d'établir les niveaux de personnel policier dans leurs contrats de service, qui sont ratifiés par les provinces, les territoires, les municipalités et les Premières Nations. Le MSP applique les dispositions de la LSP en autorisant le nombre de policiers permanents minimal des corps de police municipaux afin que ceux-ci soient en mesure de rendre tous les services prévus par la

³⁷ La *Royal Newfoundland Constabulary* (RNC), œuvrant à Terre-Neuve-et-Labrador, constitue le troisième corps de police provincial au Canada. Il ne fait toutefois pas l'objet de la présente étude.

LSP. Le SPVM doit quant à lui planifier le nombre et la répartition des policiers dans les différents PDQ sur l'ensemble du territoire desservi. Au cours des dernières années, ces organisations ont entrepris une réflexion dans l'objectif d'améliorer la planification et le déploiement des policiers. À cette fin, elles ont confié des tâches à leurs analystes et à leurs employés des ressources humaines, tout en bénéficiant de l'appui de chercheurs externes dans certains cas.

Approches et méthodes d'affectation des ressources policières

Les quatre principales approches en matière d'affectation des ressources relevées dans la littérature ont été observées dans cet examen de grands services de police canadiens et du MSP. En outre, certaines organisations utilisent même une approche mixte. Au Québec, l'effectif policier est autorisé par le ministre de la Sécurité publique à la suite d'une analyse du plan d'organisation policière transmis par la municipalité desservie par un corps de police municipal. De plus, tous les services de police examinés (GRC, PPO, SQ et SPVM) utilisent la démarche fondée sur la charge de travail. La PPO et le SPVM appliquent simultanément la démarche fondée sur la dotation minimale, tandis que la SQ a établi des seuils opérationnels pour assurer l'efficacité et le fonctionnement sécuritaire de tous les détachements. Enfin, le SPVM utilise également une approche fondée sur le nombre d'habitants pour déployer un pourcentage de ses effectifs selon une pondération établie au préalable en fonction de différents critères, dont le nombre d'habitants.

Tous les modèles examinés dans le cadre de la présente étude s'appuient sur des données probantes conformément à la tendance actuelle en matière de planification des ressources policières. L'approche de prévision de base se fonde sur une méthode objective et sur des données quantitatives, bien que des données qualitatives complémentaires soient également utilisées. Les données historiques sont analysées afin de les extrapoler et de prédire l'avenir. Le GDPRM utilise les données historiques de la GRC sur la charge de travail, ainsi que d'autres données spécifiques aux détachements (répartition et horaires des quarts de travail) pour produire une simulation des appels de service dans un détachement en fonction d'une période de temps déterminée et d'une intervention policière associée. La PPO a adapté la méthode élaborée en Illinois afin de procéder à l'affectation du nombre de policiers requis pour répondre aux appels de service; elle utilise différents paramètres qui « offrent à la direction la souplesse de choisir différents objectifs relatifs aux services policiers et d'examiner la répartition des effectifs permettant d'atteindre ces objectifs » [TRADUCTION] (Raub et Sweat, 1981). Ce modèle peut soit être utilisé en fonction d'une affectation de policiers établie au préalable, soit servir à prévoir le nombre de policiers nécessaires. La PPO évalue les répercussions des délégations de responsabilités sur les paramètres liés à la dotation des détachements. Au Québec, le ministère de la Sécurité publique tient compte d'un certain nombre de facteurs pour déterminer le nombre de nouveaux policiers à former pour répondre aux besoins de main-d'œuvre des organisations policières, dans le cadre d'un processus analytique fondé sur des données quantitatives et qualitatives sans imposer de normes relatives aux méthodes de mesure, aux indicateurs ou aux cibles des services policiers, car différents services de police effectuent des tâches policières dans une variété de contextes et selon les différents services policiers à rendre. Par conséquent, le MSP n'établit pas l'importance relative des paramètres. La SQ a créé une méthode d'analyse qui se fonde sur le calcul du taux d'occupation, des valeurs normalisées sur la charge de travail et des seuils opérationnels. Un écart en pourcentage normalisé entre le taux d'occupation de la MRC et celui du Québec serait appliqué au taux de la MRC si cette façon de faire est approuvée au cours du renouvellement de l'entente sur les services. À l'échelle municipale, le SPVM répartit ses effectifs dans les détachements des quartiers en fonction d'une formule de déploiement et de critères de répartition.

Leçons apprises sur le processus à suivre pour améliorer la planification des effectifs

De cet examen des processus suivis par les organisations policières, plusieurs éléments pourraient être repris par d'autres corps de police souhaitant moderniser leur approche d'allocation des ressources. Les expériences relatées dans notre étude reposent généralement sur l'adoption d'une démarche de recherche. La définition du mandat et l'identification des fonctions des corps de police constituent d'importantes composantes pour déterminer l'orientation des décisions en matière d'allocation et de déploiement des effectifs policiers. L'élaboration d'un modèle conceptuel présentant les paramètres qui influencent l'offre de service et schématisant les liens de causalité entre les multiples variables qui affectent la charge de travail constitue une étape clé du processus. La collecte de données constitue un autre élément important du processus de détermination des effectifs. D'une part, des informations relatives aux variables cernées par le modèle sont requises pour produire des estimés. D'autre part, des données empiriques sont nécessaires pour déterminer dans quelle mesure la planification des effectifs a permis de bien répondre aux besoins réels. Le processus de planification peut également s'inspirer des tendances passées pour anticiper les besoins futurs.

Il semble pertinent d'analyser les avantages et inconvénients reliés à l'approche appliquée par un corps de police tout en la comparant à celles adoptées par d'autres organisations. Un tel exercice peut amener à explorer diverses options méthodologiques en vue d'élaborer un modèle répondant aux besoins spécifiques du corps policier et de la communauté desservie. À titre d'exemple, dans le cadre de son étude de faisabilité la GRC a comparé plusieurs modèles déjà implantés au Canada, pour ensuite explorer la potentialité des modèles de régression de niveau macro basés sur des variables reliées à la criminalité, la demande de service et la taille de la population. Les modèles de programmation mathématique pour l'allocation des ressources et l'élaboration d'horaires de travail ont aussi été considérés. Finalement, la GRC a développé le GDPRM, un modèle de simulation informatisé qui appuie l'analyse de la charge de travail des policiers agents de premières lignes des services généraux d'un détachement spécifique.

La PPO a pour sa part décidé d'adapter le modèle utilisé par la police de l'État de l'Illinois, qui avait l'avantage d'estimer convenablement les besoins en personnel des zones rurales. Au printemps 2016, cette police provinciale a amorcé une analyse comparative des résultats de son modèle de déploiement à l'échelle de l'ensemble de ces détachements en Ontario. Des données détaillées concernant chacun des détachements ont été examinées, de même que d'autres facteurs qui n'étaient pas traités dans le modèle. De plus, les informations relatives à la population et aux infrastructures routières ont été mises à jour dans le modèle. Il est d'ailleurs prévu de régulièrement mettre à jour les facteurs utilisés dans le Deployment model afin d'assurer la fiabilité de l'information fournie.

La SQ a décidé de moderniser son approche d'allocation des ressources policières à partir d'une démarche de recherche, en reconnaissant l'intérêt de développer un modèle flexible et objectif permettant de s'adapter à l'environnement et d'anticiper les besoins. Après avoir utilisé un modèle de distribution proportionnel à la population et aux taux de criminalité, elle a développé un modèle fondé sur la charge de travail mesurée à partir des cartes d'appel. Puis, dans le contexte du renouvellement d'un grand nombre d'ententes de services avec les MRC et territoires desservis, elle a amorcé un processus visant à distribuer les ressources de manière plus objective et équitable en prenant mieux en compte – mais pas exclusivement – la variabilité géographique de la charge de travail réelle des policiers. Ce nouveau processus comprend l'identification des paramètres de la quantification de la charge de travail, l'élaboration d'un modèle d'analyse et la mesure de la charge de travail des patrouilleurs. La charge de travail a été mesurée de manière rétrospective à l'aide des données disponibles tandis que des données empiriques relatives à la charge de travail actuelle ont été collectées dans le cadre d'un processus de triangulation. La répartition théorique des effectifs déterminée sur la base de cette analyse a ensuite été

adaptée de manière systématique afin de respecter les principes établis pour les ententes de services et de minimiser les conséquences négatives qui résulteraient de changements trop draconiens.

Il a ainsi été constaté que la charge de travail effective ne peut constituer le seul aspect à prendre en compte pour distribuer les effectifs policiers entre les diverses dessertes. Le modèle théorique de distribution du personnel proposé par la SQ repose sur la charge de travail, mais prend aussi en compte les considérations historiques, politiques et administratives reliées à la desserte actuelle. Sur le plan méthodologique, la stratégie proposée est de calculer et comparer les taux d'occupation des MRC avec le taux d'occupation provincial (mesure centrale) pour établir les écarts entre la répartition réelle et la répartition théorique moyenne. La SQ applique ensuite un pourcentage de différence type entre les taux des MRC et celui du Québec, à chacun des taux des MRC. Le « concept d'intervalle jugé acceptable » et de seuils opérationnels pour assurer un fonctionnement efficace et sécuritaire sont également fixés³⁸. Tel que mentionné précédemment, ce nouveau modèle de déploiement des effectifs est actuellement proposé aux parties prenantes intervenant dans le renouvellement des ententes de service. Il est entendu que les ententes historiques et les facteurs politiques, administratifs et financiers sont considérés dans les discussions.

Au niveau municipal, le processus suivi par le SPVM illustre une autre option pour modifier la répartition des effectifs, cette fois entre des PDQ. L'enjeu était ici de s'assurer que tous les postes aient suffisamment de personnel pour appliquer convenablement le modèle de police de quartier adopté par l'organisation, compte tenu de la variabilité observée dans le volume et la complexité des appels. Les critères de distribution du personnel devaient être actualisés afin d'optimiser le déploiement de la police entre les PDQ, afin que ces derniers puissent à la fois répondre aux appels de service tout en appliquant la dimension proactive du modèle de police préconisé. Le SPVM a conservé les mêmes critères mais en a ajusté la pondération en se fondant sur l'ensemble de la tâche de travail réelle. En se fondant sur ces observations, elle a aussi rehaussé le nombre minimum d'agents de police devant être en place dans tous les PDQ. Un élément original de la démarche a été de modifier sa structure administrative et opérationnelle, en procédant à des regroupements de PDQ et en changeant la fonction de certains d'entre eux. Notons que la distribution du personnel qui a résulté de cette démarche est révisée régulièrement afin de s'adapter aux tendances de la criminalité et aux changements démographiques.

Paramètres inclus dans les modèles d'affectation des ressources policières examinés

Les systèmes élaborés utilisent des données récentes sur la charge de travail, mais dans certains cas, la planification s'appuie également sur l'analyse des tendances et des ententes antérieures. Les questions relatives aux ressources humaines (horaires de travail, vacances, congés de maladie et de maternité, etc.) sont des éléments essentiels du processus de planification du personnel. En outre, la portée et la nature des actes criminels commis dans la région servie par le service de police ainsi que les tendances relatives à ces actes sont des facteurs essentiels à prendre en compte dans le processus de planification. Enfin, le contexte social et historique ainsi que les caractéristiques de la population et du territoire influencent généralement la détermination et la répartition des ressources. L'importance relative accordée à ces différents paramètres et leur intégration dans le modèle d'affectation des ressources varient dans le temps et d'un service de police à un autre. L'importance accordée aux données quantitatives est fondamentale et

SURVOL DES MODÈLES DE DOTATION EN PERSONNEL D'ORGANISATIONS POLICIÈRES CANADIENNES DE GRANDE TAILLE

³⁸ Tel que mentionné précédemment, les taux d'occupation sont calculés en se basant sur la charge de travail des patrouilleurs et le temps de disponibilité, en fonction d'une journée de travail de 9 heures (charge de travail / temps de disponibilité). La moyenne du temps de vacances, des congés de maladie et de formation est prise en compte lors du calcul du temps de disponibilité.

ces données font l'objet d'une analyse approfondie. Cependant, il convient de souligner que des renseignements qualitatifs sur les services de police sont également pris en compte.

À titre informatif, il est utile de comparer les principaux paramètres autour desquels sont articulés les approches ou les modèles étudiés dans la présente recherche, bien que cette analyse soit limitée par le niveau de précision des données lorsque l'étude a été réalisée (voir le tableau 7). Il convient de souligner que cette liste ne se veut pas exhaustive et ne comporte que les éléments les plus importants. Elle est fournie dans l'espoir d'inspirer d'autres organisations policières souhaitant modifier leur démarche en matière de planification des ressources.

Cet ensemble de variables n'est pas traité de manière homogène par les organisations examinées dans la présente étude. S'il va de soi que certains paramètres sont incontournables, d'autres ne le sont pas forcément, certains étant même exclus. La prépondérance accordée à la réponse appropriée aux appels de service se dégage de toute évidence dans tous les modèles d'affectation des ressources policières étudiés. Le nombre d'appels de service constitue en effet un élément fondamental de la planification. Il est nécessaire d'assurer un traitement adéquat des appels de service en fonction de leur nature et niveau de complexité, en sachant que leurs particularités peuvent avoir des répercussions sur le temps policier requis. Il faut en effet avoir en place un effectif policier qui permette de répondre à l'ensemble des demandes, en attribuant une charge de travail individuelle raisonnable tout en étant en mesure de fournir des renforts au besoin. Ces aspects sont généralement intégrés directement dans les modèles afin de pouvoir réaliser adéquatement, dans des délais raisonnables et en toute sécurité, les différentes étapes associées à la réponse aux appels de service. La disponibilité de l'effectif policier requis doit inévitablement prendre en compte les aspects liés aux horaires de travail et aux heures supplémentaires. De même, il va sans dire que la disponibilité de l'effectif policier dépend également des congés, des départs, des transferts, des départs à la retraite, du recrutement et de la formation des personnes. Il serait judicieux de tenir compte des contraintes liées à la sortie de nouveaux policiers des établissements de formation.

En outre, les appels de service résultent de la criminalité dans la communauté, d'où l'importance de tenir compte des niveaux et les tendances de la criminalité à l'échelle macro-sociétale. Ces indicateurs sont toutefois généralement analysés à l'extérieur des modèles : c'est le cas des taux de criminalité, de l'émergence de nouvelles formes de criminalité et de la présence de groupes criminels sur le territoire, en particulier des gangs de rue. Les corps de police peuvent également tenir compte des différences relatives aux niveaux de criminalité entre les quartiers pour répartir les effectifs entre les postes, à partir de critères prédéterminés.

Tableau 7 : Principaux facteurs et indicateurs de la répartition des ressources

Domaines	Facteurs et indicateurs
Modèle de	Modèle de services policiers
services de	% du temps consacré aux composantes réactives et proactives
police et normes	Profil des normes relatives au temps (seuil supérieur et inférieur pour chaque composante de
de service	service)
	% des appels de service auxquels il faut répondre immédiatement
	% de disponibilité pour répondre aux appels de service
	Priorité des appels
	Normes sur la sécurité des policiers
	Règles relatives aux demandes d'intervention (détachements qui ne sont pas en fonction
	24/24 heures)
	Ratio de supervision adéquat
	Intervalle acceptable entre le taux d'occupation total et le taux d'occupation du détachement
Dotation	Appliquer le modèle de services policiers
minimale	Effectuer les tâches prévues
	Respecter les normes sur la sécurité
	Répondre aux attentes de la collectivité
	Seuil opérationnel
Horaires et	Horaires des quarts de travail
facteurs	Temps consacré aux repas et aux pauses
diminuant le	Disponibilité du policier
temps de travail	Heures supplémentaires, congés, jours fériés et transferts
(detractors)	Nombre de départs à la retraite et pourcentage prévu de départs à la retraite
	Recrutement Formation
Charge de	Nombre d'appels de service et autres demandes de service
travail	Niveau de priorité des appels de service
ti d v d ii	Répartition des appels de service
	Niveau de complexité de l'intervention (un ou plusieurs codes d'incident)
	Questions relatives à la sécurité
	Temps consacré à l'appel (tâche opérationnelle, déplacement, tâche administrative, tâche
	juridique)
	Circonstances de l'incident et résultat (arrestation, mise sous garde)
	Charge de travail totale
	Volume d'interventions
	Taux d'occupation (taux de la province et du détachement)
	Possibilité d'avoir des renforts et de l'aide
Acte criminel	Description des actes criminels (nature et niveau de service)
	Crime violent
	Acte criminel déclaré et initié
	Comportement criminal caché et sous déclaré
	Comportement criminel caché et sous-déclaré Tendances relatives à la criminalité
	Nouvelles formes d'actes criminels
	Présence de gangs de rue ou d'autres groupes criminels
	Sécurité routière (nombre d'infractions au code de la route sur l'autoroute)
	Autres problèmes nuisant à la paix et à l'ordre
	Mulico provientes nuisant a la paix et a rorule

Facteurs démographiques et géographiques	Taille de la population (nombre d'habitants et de touristes) Tendances de la croissance de la population et tendances liées à la population saisonnière Vieillissement de la population (départs à la retraite de policiers) Nombre d'entreprises dans le quartier Mobilité de la population Caractéristiques territoriales (taille, forêts, cours d'eau navigables, km de routes et sentiers hors route) Densité de la circulation automobile
Facteurs politiques, législatifs et économiques	Ententes antérieures (contrats de service de police) Capacités financières du gouvernement et des municipalités Modifications législatives et du financement (régimes de pension et capacités financières)
Autres	Tendances historiques relatives aux services de police (besoins des effectifs et départs) Capacité d'inscription dans les établissements de formation Tendances technologiques

En se basant sur l'observation et l'expérience, un effectif minimum est fixé pour des questions relatives à la sécurité des policiers et à l'efficacité de leur travail. Encore là, on pourrait croire que la charge de travail mesurée intervient dans l'identification des seuils minimaux à respecter. Les normes fixées à l'égard du travail policier ont un effet sur le déploiement des effectifs. Ces normes varient selon le modèle de services policiers retenu, entre autres en ce qui concerne l'importance relative qui sera accordée aux activités réactives et proactives, à la répression et à la prévention de la criminalité. Des normes sont généralement fixées, entre autres à l'égard du temps de réponse, de la disponibilité à répondre à des appels de service, du pourcentage d'appels de service auxquels il est possible de répondre immédiatement, de la priorité des appels, de la sécurité des policiers et du nombre de policiers affectés à un superviseur. Comme nous l'avons vu, il est également concevable de fixer des normes par rapport aux écarts entre le taux d'occupation total du service de police et les taux individuels des postes.

De plus, il est indispensable de tenir compte du contexte de la population et des particularités du territoire servi par les corps de police. Ces aspects sont généralement analysés à l'extérieur des modèles, quoique l'un d'entre eux les prenne en compte dans les critères de répartition des policiers entre les postes de quartier. La taille de la population est le facteur démographique le plus fréquent, quoique la mobilité de la population soit aussi prise en compte dans un cas. On pourrait mentionner que le vieillissement de la population, qui se manifeste par la modification de la structure par âge, pourrait éventuellement être intégré dans l'analyse, étant donné la répartition par âge de la criminalité. Enfin, il va de soi que les données historiques sur la répartition des effectifs sont nécessairement prises en compte, de même que les contraintes financières et les répercussions de certaines modifications législatives.

Conclusion

Comme nous l'avons vu, la GRC utilise son modèle de simulation informatisé (GDPRM) conjointement avec d'autres outils d'analyse de la charge de travail afin de déterminer les niveaux de personnel requis pour fournir ses services dans ses détachements. La simulation réalisée à partir des données historiques des détachements sur les appels de service permet d'assister la détermination des niveaux de ressources et l'allocation stratégique de ces ressources. La PPO se sert de son *Deployment Model*, modèle informatisé qui a aussi fait ses preuves dans les collectivités rurales, pour identifier le nombre de policiers requis pour répondre aux appels de service, en estimant les effets des délégations de responsabilités sur les besoins en effectifs des détachements en Ontario. Nous avons donné à titre d'exemple le système implanté au Québec pour appliquer les dispositions de la LSP relatives aux ressources policières. Le ministre de la Sécurité publique autorise les effectifs policiers permanents minimaux requis pour que les corps de police municipaux soient en mesure de rendre tous les services prévus par la LSP, tout en reconnaissant l'autonomie de ces derniers face à la distribution des effectifs. La dotation et le déploiement des policiers s'effectuent par les corps de police du Québec.

Une approche alternative développée par la SQ et actuellement en cours de discussion avec les élus et qui pourrait être implantée pour les ententes de service en voie d'être renouvelées. La SQ vise à assurer une équité dans la répartition des effectifs et la qualité des services policiers offerts dans les divers postes en zones urbaine, semi-urbaine et rurale. L'approche est basée sur un modèle d'analyse de la charge de travail des patrouilleurs à partir de données rétrospectives complétées par d'autres collectes de données selon un processus de triangulation. Les estimés de la charge de travail ainsi produits fournissent un portrait des postes constituant la desserte policière et permettent de calculer le taux d'occupation provincial et les taux d'occupation spécifiques à chacune des dessertes. Les taux par desserte sont comparés au taux provincial afin de déterminer comment réduire les écarts entre les taux individuels et la mesure centrale, en fonction d'un seuil opérationnel et d'intervalles jugés acceptables.

À l'échelle municipale, l'exemple du SPVM illustre une approche visant à appliquer le modèle de Police de quartier, inspirée par les principes de police communautaire et visant entre autres l'optimisation de la répartition de ses effectifs entre les PDQ. Le SPVM vise à assurer une certaine équité sur l'ensemble de son territoire. La distribution des effectifs repose sur une formule, alors que la pondération des critères de répartition est établie sur la base de l'expérience et de la connaissance empirique de la réalité. Des données empiriques relatives à la charge de travail et aux appels sont ici aussi mises à contribution dans cette approche tout comme pour les autres corps de police considérés dans notre étude. La notion d'effectif minimal pour fournir les services de manière autonome est également appliquée. Par ailleurs, des modifications structurelles ont été apportées afin de permettre une répartition optimum des effectifs.

En résumé, le modèle développé par la GRC vise à assister l'estimation des effectifs requis pour offrir des services policiers appropriés dans toutes les localités et ce en tout temps. Le but du modèle de la PPO est quant à lui d'identifier précisément le nombre de policiers requis pour permettre aux détachements de répondre aux appels de service. Pour sa part, le MSP analyse, sur une base annuelle, les besoins de main-d'œuvre policière afin de favoriser, en collaboration avec les membres du Comité de concertation sur la formation des futures policières et des futurs policiers du Québec, la meilleure adéquation possible entre le nombre de nouveaux policiers à former et les besoins de main-d'œuvre des corps de police du Québec. Ceci permet de s'assurer d'avoir une main-d'œuvre policière disponible en nombre suffisant pour répondre aux besoins des corps de police. Par ailleurs, la finalité de l'approche de la SQ est de déterminer la répartition des policiers entre les points de service pour assurer une offre de service de qualité dans l'ensemble de la desserte et en assurant une certaine équité. Enfin, le SPVM vise l'optimisation du déploiement des policiers entre les postes de quartier en assurant une certaine équité. Il souhaite atteindre

une efficacité opérationnelle en leur permettant de remplir leur mission tout en appliquant les principes de la police communautaire.

Les modèles considérés sont tous basés sur des données probantes, utilisent généralement une approche de projection fondée sur une méthodologie objective, et des données quantitatives pour extrapoler les données passées afin de prédire le futur. Ces organisations utilisent toutes des données récentes sur la charge de travail, alors que dans certains cas la planification actuelle découle également de l'analyse des tendances passées et des ententes historiques. Alors que le poids accordé aux données quantitatives est déterminant, on remarque toutefois que les dimensions plus qualitatives de l'offre de services policiers sont aussi prises en compte selon une approche exhaustive et holistique. Les aspects reliés aux ressources humaines constituent des éléments essentiels du processus de planification des effectifs. De plus, des variables reliées à la criminalité constituent des facteurs essentiels, de même que le contexte sociohistorique, ainsi que des paramètres démographiques et géographiques. L'importance relative assignée à ces divers paramètres, et leur inclusion dans un modèle d'allocation des ressources varie dans le temps et selon les corps de police. Plusieurs éléments identifiés dans ce survol pourraient être répliqués par d'autres services de police qui souhaiteraient moderniser leur approche face à l'allocation des ressources.

Références

- Côté, Michelle et Dupont, Benoît, dir. (2014). Lecture de l'environnement du Service de Police de la Ville de Montréal, SPVM, CICC et Université de Montréal, 236 p. https://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/SPVM_RapEnviro_2013.pdf
- Couillard, Jean (2001). *RCMP National Resourcing Methodology Feasibility Study*, Prepared for the Resourcing Task Force, Royal Canadian Police, March 2001, 98 p.
- Desrosiers, Michèle (2014). « L'environnement financier et budgétaire », dans Côté, Michelle et Dupont, Benoît, dir. (2014). *Lecture de l'environnement du Service de Police de la Ville de Montréal*, SPVM, CICC et Université de Montréal, 236 p.
- GRC (2016). *Site Web*. http://www.rcmp-grc.gc.ca/index.shtm
- GRC (2014). 2013-2014 Rapport ministériel sur le rendement.
- Griffiths, Curt Taylor, Pollard, Nahanni and Stamatakis, Tom (2015). « Assessing the effectiveness and efficiency of a police service: the analytics of operational reviews », *Police Practice and Research*, Vol. 16, Issue 2, Intelligence Led policing, p. 175-187. http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15614263.2014.972621
- Ministère de la Sécurité du Québec (2016). *Site Web*. http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/en/police-prevention/police-service-levels.html
- Ministère de la Sécurité publique du Québec (2016). La desserte policière municipale, provinciale et autochtone au Québec Profil organisationnel 2014.

 http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/publications-et-statistiques/statistiques/activites-policieres.html
- Ministère de la Sécurité publique du Québec (2000). *Vers une police plus communautaire*. http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/politique_police communautaire/politique police communautaire.pdf
- Office of the Auditor General of Ontario (2012). 2012 Annual Report of the Office of the Auditor General of Ontario.
- Ontario Ministry of Community Safety & Correctional Services (2016). *Site Web*. http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/english/police_serv/about.html
- OPP (2016). Site Web. https://www.opp.ca/
- OPP (2015). 2014 Ontario Provincial Police Annual Report, O.P.P.

- OPP (2014). 2014-2016 OPP Strategic Plan, Ontario Provincial Police.
- Raub, R.A. and G.L. Sweat (1981). *A Method for Allocating State Police Officers in Illinois*, Illinois Department of Law Enforcement.
- RCMP (2010). Progress. Transformation of the Royal Canadian Mounted Police, Canada.
- RCMP. General Duty Police Resourcing Model (GDPRM). A General Overview.
- SPVM (2016). *Site web*. http://www.spvm.qc.ca/
- SPVM (2015). *Innovateurs dans notre approche. Rapport annuel 2014*, 46 p. http://www.spvm.qc.ca/RapportAnnuel/2014/
- SPVM (2014). *Une approche citoyenne. Rapport annuel 2013*, 53 p. http://www.spvm.qc.ca/RapportAnnuel/2013/
- SPVM (2003). *Optimisation de la police de quartier*, 10 octobre 2003, 62 p. http://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/Rapport_optimisation_2003_10_10.pdf
- Sûreté du Québec (2016a). *Site web*. http://www.sq.gouv.qc.ca/
- Sûreté du Québec (2016b). Renouvellement des ententes de service. Présentation Webinaire UMQ, 31 mai 2016.
- Sûreté du Québec (2015). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*. http://www.sq.gouv.qc.ca/mission-et-services/publications/rapport-annuel-de-gestion-2013-2014.pdf.
- Sûreté du Québec (2011). *Plan stratégique 2012-2015. Un Québec sécuritaire pour tous*. http://www.sq.gouv.qc.ca/mission-et-services/publications/plan-strategique-2012-2015.pdf
- Sûreté du Québec (2004). *Plan d'organisation des ressources policières*. Canevas. http://www.sq.gouv.qc.ca/mission-et-services/municipalites/modele-plan-organisation-policiere.pdf
- Vigneault, L., McDonald, T. and M. Day (2015). *Police Resourcing Model*, 2015 Canadian Police Staffing Symposium, Ottawa, November 2-3, 2015, RCMP.
- Weiss, A. (2015). *Rapport sommaire final*, Colloque canadien sur la dotation en personnel policier, 2 et 3 novembre 2015, PPO.
- Wilson, J.M. and A. Weiss (2012). *A Performance-based Approach to Police Staffing and Allocation*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.

 http://acapp.msu.edu/sites/default/files/files/041218461 Performance Based Approach Police S taffing FINAL100112.pdf