



Public Safety  
Canada

Sécurité publique  
Canada

## BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT



**Sécurité publique Canada**

# **Évaluation du Programme des services de police des Premières nations 2014-2015**

**Rapport final**

Le 17 mars 2016

**Canada**

# TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| SOMMAIRE .....  | i  |
| 1. INTRODUCTION .....   | 1  |
| 2. PROFIL.....  | 1  |
| 2.1 Contexte .....  | 1  |
| 2.2 Politique sur la police des Premières nations .....                                       | 2  |
| 2.3 Programme des services de police des Premières nations .....                              | 3  |
| 2.4 Autres initiatives de Sécurité publique Canada en matière de sécurité communautaire ..... | 7  |
| 3. AU SUJET DE L'ÉVALUATION.....  | 9  |
| 3.1 Objectif .....  | 9  |
| 3.2 Portée .....  | 9  |
| 3.3 Méthode.....  | 10 |
| 3.4 Limites .....   | 13 |
| 3.5 Protocoles.....   | 14 |
| 4. OBSERVATIONS.....  | 14 |
| 4.1 Pertinence .....  | 14 |
| 4.2 Rendement — Efficacité .....  | 17 |
| 4.3 Rendement — Efficience et économie .....  | 25 |
| 5. CONCLUSIONS.....   | 31 |
| 6. RECOMMANDATIONS .....  | 34 |
| 7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION .....   | 35 |
| ANNEXE A : DOCUMENTS EXAMINÉS.....  | 38 |

## SOMMAIRE

L'évaluation favorise la responsabilisation à l'égard du Parlement et des Canadiens en aidant le gouvernement du Canada à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans les programmes. L'évaluation aide les administrateurs généraux à gérer en fonction des résultats en leur fournissant de l'information indiquant si leurs programmes produisent les résultats escomptés à un coût abordable, et elle appuie l'amélioration des politiques et des programmes en aidant à déterminer les leçons retenues et les pratiques exemplaires.

### **Qu'avons-nous examiné?**

L'évaluation a porté sur la pertinence et le rendement du Programme des services de police des Premières nations (PSPPN)<sup>1</sup>. L'équipe d'évaluation a passé en revue les études antérieures, portant sur les aspects administratifs du programme, et réuni de nouvelles données afin de pouvoir examiner l'intervention stratégique du PSPPN, son modèle de financement et les autres approches de prestation possibles.

### **Pourquoi est-ce important?**

Le taux de criminalité dans les collectivités inuites et des Premières Nations reste plus élevé que dans le reste du Canada. La criminalité et les troubles ont un effet nocif sur le bien-être et la qualité de vie des membres de ces collectivités. Les taux élevés de criminalité et de victimisation ont des coûts élevés pour les collectivités, à savoir des coûts tangibles et des coûts intangibles, touchant par exemple la diminution de la qualité de vie qui résulte des effets psychologiques de la victimisation.

### **Qu'avons-nous constaté?**

#### *Pertinence*

Un programme qui assure la sûreté et la sécurité des collectivités inuites et des Premières Nations reste pertinent et nécessaire. De 2004 à 2013, le volume global de la criminalité a décliné dans les collectivités ciblées par le PSPPN, tout comme il l'a fait dans le reste du Canada. Toutefois, le nombre de crimes sur les réserves est toujours presque quatre fois plus élevé qu'ailleurs au Canada, et les incidents de crimes violents, environ six fois plus nombreux qu'ailleurs au Canada. Les facteurs de risque liés à la criminalité et à la victimisation sont plus élevés dans les populations autochtones. Les données enregistrées par Statistique Canada en 2011 montrent que les Autochtones étaient moins scolarisés et qu'ils étaient économiquement désavantagés. Environ le tiers des enfants autochtones vivent dans une famille monoparentale alors que, dans les populations non autochtones, c'est le cas d'un enfant sur cinq environ; de plus, les Autochtones sont beaucoup plus susceptibles que les autres Canadiens d'être victimes

---

<sup>1</sup> La collecte des données s'est terminée en juin 2015.

de violence. Dans ce contexte social général, les services de police ne sont pas le seul moyen de réduire la criminalité dans les collectivités inuites et des Premières Nations.

En ce qui concerne les rôles et les responsabilités, tous les ordres de gouvernement et les collectivités elles-mêmes ont un rôle à jouer dans le PSPPN. Le gouvernement du Canada doit coordonner les services de police dans les collectivités inuites et des Premières Nations. Toutefois, il est important que les collectivités se mobilisent et participent à l'établissement des priorités des services de police et à la négociation des ententes. La planification et la gestion des services de police doivent principalement se faire à l'échelle de la province ou du territoire, puisque c'est cet ordre de gouvernement qui a la responsabilité générale des services de police et de l'établissement des normes des services de police.

En raison de son rôle consistant à assurer la sécurité des collectivités, Sécurité publique Canada est le ministère fédéral le mieux placé pour jouer un rôle de coordonnateur pour le PSPPN. Il est également bien placé pour assurer le maintien des liens avec d'autres investissements fédéraux dans les collectivités inuites et des Premières Nations dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux et du développement économique.

### *Rendement*

Selon les éléments probants recueillis, l'engagement de la collectivité est essentiel pour assurer la bonne administration du programme et l'efficacité de la conception et de la prestation. Les collectivités inuites et des Premières Nations doivent participer, s'approprier le Programme et donner le ton. Ces notions sont intégrées aux objectifs stratégiques généraux du PSPPN. Ces objectifs stratégiques visent à fournir des services de police adaptés aux besoins des collectivités et à les aider à se doter des outils nécessaires pour hausser leur niveau de responsabilité. Selon la politique, Sécurité publique Canada doit mettre en place et administrer le PSPPN de manière à favoriser les partenariats fondés sur la confiance, le respect mutuel et la participation au processus de prise de décisions. L'évaluation a établi que le PSPPN n'avait pas mobilisé les collectivités suffisamment, au point d'assurer la réussite du Programme par rapport à ces objectifs généraux. Cette conclusion concerne tous les aspects du Programme.

Bien que le PSPPN ait permis des changements dans les collectivités recevant un financement, des lacunes persistent puisque le Programme n'est pas offert dans toutes les collectivités. En 2013-2014, il était en place dans près de 60 % des 688 collectivités<sup>2</sup> inuites et des Premières Nations du Canada. L'évaluation a tenu compte du fait que le financement est gelé depuis 2007 et qu'il n'est plus vraiment possible d'étendre le Programme aux autres collectivités. Selon les entrevues réalisées et les documents examinés, il serait difficile de réaffecter les ressources étant donné que les décisions en matière de financement sont fondées sur l'ancienneté de la participation au Programme et sur la disponibilité du financement. De plus, on manque d'information sur les besoins des collectivités et, historiquement, l'affectation des fonds ne reposait sur aucune approche systématique. Compte tenu de ces facteurs, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer si l'enveloppe

---

<sup>2</sup> Le nombre de collectivités est déterminé par Affaires autochtones et du Nord Canada.

de financement actuelle permettrait d'élargir le Programme aux collectivités restantes afin de combler cette lacune.

Aux termes du PSPPN, les membres de la collectivité doivent jouer un rôle au sein des conseils d'administration des services de police ou des conseils consultatifs. Ces organismes sont censés permettre aux membres des collectivités de participer à l'établissement des priorités des services de police. L'évaluation a permis de constater que 60 % des collectivités recevant un financement ont mis en place une structure de gouvernance. Bien que ce chiffre soit plus élevé qu'en ce qui concerne les collectivités qui ne participent pas au PSPPN, les entrevues réalisées et les documents examinés donnent à penser que les collectivités doivent intervenir de manière plus significative en ce qui concerne les priorités des services de police et les ententes. Les collectivités ont indiqué qu'il arrivait qu'on leur demande d'approuver une entente finale, pratiquement sans les avoir consultées au préalable. Des mesures supplémentaires, à ce chapitre, favoriseraient une responsabilisation accrue des collectivités.

Les évaluateurs soulignent que la plupart des intervenants se sont attachés à la réalisation des objectifs énoncés dans les modalités du Programme. Peu d'intervenants étaient au courant des objectifs stratégiques généraux. Selon les modalités du PSPPN, les services de police offerts dans les collectivités inuites et des Premières Nations doivent être adaptés<sup>3</sup>, professionnels<sup>4</sup> et exclusifs<sup>5</sup> aux collectivités où ils sont offerts.

Les membres des collectivités ont l'impression que les agents de police sont de mieux en mieux adaptés, que la collectivité ait conclu une entente sur les services de police autogérés (ESA) ou une entente communautaire tripartite (ECT). Dans les collectivités ayant conclu une ESA, les personnes interrogées étaient satisfaites de la manière dont les agents de police s'étaient adaptés à la culture et ont souligné que le sentiment d'appartenance des policiers à la collectivité constituait un avantage clé. De plus, 86 % des collectivités ayant conclu une ECT qui ont répondu à un questionnaire<sup>6</sup> ont indiqué que les services de police étaient offerts d'une manière respectueuse de leur culture.

Toutefois, l'évaluation permet de relever des écarts au chapitre du temps que les services de police consacrent aux collectivités. Un pourcentage élevé (85 %) des agents financés en vertu d'une ESA qui ont répondu à un questionnaire<sup>7</sup> ont dit qu'ils se consacraient aux collectivités. À titre comparatif, 53 % des agents financés en vertu d'une ECT ont donné la même réponse. Dans nombre de collectivités ayant conclu une ECT, l'affectation de policiers au PSPPN a raté

---

<sup>3</sup> Les services de police offerts dans les collectivités doivent être adaptés à la culture de celles-ci. On s'attend à ce que les membres de la collectivité jouent un rôle approprié et soutiennent l'établissement des priorités des services de police.

<sup>4</sup> Les agents de police des collectivités inuites et des Premières nations doivent avoir suivi la même formation et posséder les mêmes qualifications que les autres agents de police du Canada.

<sup>5</sup> On s'attend à ce que les agents de police passent leur temps à fournir des services dans les collectivités visées.

<sup>6</sup> Le questionnaire administré en 2014 dans les collectivités ayant conclu une ECT reflète les réponses formulées au regard de 83 des 120 ententes. Les résultats sont éclairants, mais on ne peut pas les appliquer à toutes les collectivités.

<sup>7</sup> Le questionnaire sur les fournisseurs de services de police du PSPPN a été distribué en 2014 dans les collectivités ayant signé soit une ESA, soit une ECT; 393 des 1 244 agents de police concernés y ont répondu. Les résultats sont éclairants, mais ne peuvent pas être appliqués à tous les fournisseurs de services.

l'objectif car les agents ne sont pas intégrés à la collectivité. Ils passent beaucoup de temps à se déplacer d'une collectivité à l'autre ou se consacrent à des priorités autres que les activités du PSPPN.

En ce qui concerne le professionnalisme, les services de police financés dans le cadre du PSPPN sont conformes aux politiques et aux normes provinciales en la matière. Toutefois, il est moins facile pour les agents relevant d'une ESA que ceux relevant d'une ECT d'avoir accès à la formation ou à des ressources qui leur permettraient d'obtenir des outils de travail.

Les évaluateurs ont déterminé que les ententes de contribution ne constituent pas le mécanisme de prestation idéal pour le PSPPN. Cette observation figurait également dans l'évaluation réalisée en 2010 et dans le rapport du Bureau du vérificateur général de 2014. Les ententes de contribution doivent fréquemment être renouvelées, et le renouvellement suppose chaque fois un lourd fardeau administratif. Ce fait, de même que l'incertitude en matière de financement, empêche les collectivités et les services de police de faire des plans à long terme.

En ce qui concerne les autres approches en matière de prestation, les évaluateurs n'ont pas cerné de très nombreuses pratiques exemplaires en matière de services de police autochtones. Toutefois, un examen de la documentation révèle qu'une approche ne peut donner de bons résultats que si les collectivités y participent pleinement et se considèrent comme responsables de la solution. Sécurité publique Canada, en menant plusieurs projets pilotes, a exploré des approches novatrices qui lui permettraient de réduire les coûts croissants des services de police et d'accroître la mobilisation de la collectivité. Ces approches comprennent les principes mis en lumière dans de récentes études sur les paramètres économiques des services de police et elles intègrent une solution plus holistique et axée sur la collectivité dans les programmes existants.

Conformément à une approche des services de police à plusieurs niveaux<sup>8</sup>, la Saskatchewan a mis en œuvre, dans la collectivité de File Hills ayant conclu une ESA dans le cadre du PSPPN, un projet pilote s'appuyant sur des gendarmes spéciaux. Dans le cadre du projet, cinq gendarmes spéciaux, embauchés dans la collectivité, assuraient des fonctions policières, par exemple la sensibilisation de la collectivité ou l'information du public. Ces gendarmes assurent des services de police adaptés à la culture et favorisant la sécurité publique. Soulignons que cette approche ne peut porter ses fruits que si elle repose sur une gouvernance communautaire très efficace et sur un fort soutien de la collectivité.

Quant aux autres approches, les éléments probants recueillis montrent qu'il faut, pour surmonter les difficultés que connaissent les collectivités inuites et des Premières Nations, une approche horizontale à laquelle participent tous les partenaires aux échelons fédéral, provincial et communautaire. Les organismes gouvernementaux dont le mandat concerne la santé,

---

<sup>8</sup> Les services de police à plusieurs niveaux s'inspirent d'un principe lié aux paramètres économiques des services de police selon lequel on peut élargir les catégories et le type de personnes employées par les services de police et affectées à diverses fonctions policières. Les employés peuvent être, d'un côté, des bénévoles civils et, de l'autre, des agents de police assermentés.

l'éducation, l'emploi, la justice et les services correctionnels devraient aussi y participer. La mobilisation des collectivités inuites et des Premières Nations est également nécessaire. L'évaluation a montré que le gouvernement fédéral doit cesser de travailler en vase clos et aborder les enjeux auxquels font face les collectivités inuites et des Premières Nations dans une perspective holistique.

Deux projets pilotes de Sécurité publique Canada explorent ce type d'approche multiorganisme en matière d'enjeux sociaux : le modèle du carrefour de Prince Albert (Prince Albert HUB) et le projet Social Navigator. Le projet Prince Albert HUB ne concerne pas les services de police, mais propose une approche touchant la sécurité de la collectivité. Les solutions fondées sur des éléments probants et axées sur la collaboration s'appuient sur l'expérience combinée des organismes communautaires pertinents pour régler des problèmes humains et sociaux complexes avant qu'ils ne deviennent des problèmes pour les services policiers. On a constaté que l'approche du carrefour avait amélioré la collaboration et les communications entre les services de police et les autres organismes communautaires et qu'elle favorisait l'atténuation des risques élevés de préjudice ou de victimisation<sup>9</sup>.

L'approche du projet Social Navigator vise à aiguiller les personnes à risque, qui ont déjà eu des démêlés avec les services de police, vers le fournisseur de services approprié à leurs besoins. L'objectif est de faire en sorte que ces personnes n'aient pas de démêlés avec le système de justice pénale. Le rôle des intervenants du projet consiste à assurer le maintien des pratiques et des perspectives culturelles tout en s'attaquant par tous les moyens possibles à la réduction de la criminalité. Le projet pilote était en cours au moment où l'évaluation a été menée.

Le Programme de contribution à l'amélioration de la sécurité des collectivités autochtones de Sécurité publique Canada a poursuivi d'autres projets de planification communautaire dans 16 collectivités ciblées par le PSPPN. Dans le cadre de ce programme, les collectivités font des plans en matière de sécurité communautaire en se fondant sur leurs besoins particuliers en la matière. Le Programme constitue un fondement pour une amélioration de la synergie, car il soutient la planification communautaire et l'établissement de relations de travail fondées sur la confiance au sein des collectivités.

Il est évident que toute autre approche doit tenir compte des principes du développement communautaire comme la mobilisation et la participation des collectivités, les pratiques holistiques et traditionnelles des Premières Nations et des Inuits, la responsabilité et la responsabilisation communautaires et les ressources intégrées.

---

<sup>9</sup> McFee, D.R., et N. E. Taylor, (2014). *Le carrefour de Prince Albert et la transition vers une stratégie de sécurité communautaire axée sur la collaboration et la détermination des risques*. Ottawa (Ont.), Collège canadien de police; Nilson, C. (2014). *Risk-Driven Collaborative Intervention: A Preliminary Impact Assessment of Community Mobilization Prince Albert's Hub Model*. Saskatoon (Sask.), Centre for Forensic Behavioural Science and Justice Studies, Université de la Saskatchewan.

## **Recommandations**

Le sous-ministre adjoint du Secteur de la sécurité communautaire et de la réduction du crime et le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion des urgences et des programmes de Sécurité publique Canada, devraient adopter les mesures suivantes :

1. S'assurer que les objectifs futurs des politiques et du programme sont communiqués et qu'ils intègrent des éléments qui soutiennent un continuum de la capacité et de la responsabilité communautaires, avec l'adoption d'autres approches de prestation de services.
2. Élaborer des critères qui aident à évaluer les besoins et la capacité communautaires en ce qui concerne la sécurité publique afin d'orienter les discussions avec les collectivités et d'éclairer les décisions futures concernant la conception et l'accessibilité du programme.
3. Élaborer un mécanisme de responsabilisation pour clarifier la délimitation et les liens entre les ententes sur les services de police provinciaux et territoriaux et les ententes du PSPPN où la GRC est le fournisseur de services.
4. Explorer des occasions d'accroître la flexibilité dans le modèle de financement, y compris la durée du financement et des ententes de programme, afin de mieux faciliter la planification à long terme pour les bénéficiaires du programme.

## **Réponse et plan d'action de la gestion**

La gestion du programme accepte toutes les recommandations et mettra en œuvre un plan d'action.



# 1. INTRODUCTION

Au gouvernement du Canada, l'évaluation est le processus systématique de collecte et d'analyse d'éléments probants touchant les résultats des programmes qui permet de porter des jugements au sujet de leur pertinence et de leur rendement et d'examiner d'autres façons d'obtenir les mêmes résultats. C'est dans ce but que la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor exige que les programmes continus de subventions et de contributions fassent l'objet, tous les cinq ans, d'une évaluation visant à favoriser l'amélioration des politiques et des programmes, la gestion des dépenses, le processus décisionnel du Cabinet et la reddition de comptes au public. L'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige aussi que les programmes de contribution fassent l'objet d'une évaluation tous les cinq ans. La dernière évaluation du PSPPN a eu lieu en 2010.

Le présent rapport fournit les résultats de l'évaluation du PSPPN menée en 2014-2015 par Sécurité publique Canada. Cet exercice permet à la haute direction de SP d'obtenir une évaluation neutre et fondée sur des éléments probants de la pertinence et du rendement du PSPPN ainsi que des autres approches possibles pour la prestation du Programme.

## 2. PROFIL

### 2.1 Contexte

Le gouvernement du Canada appuie depuis longtemps les efforts déployés par les collectivités inuites et des Premières Nations pour maintenir l'ordre, malgré les difficultés en matière de sécurité publique qui y sont souvent importantes et complexes. Trois périodes marquent l'histoire des services de police dans les collectivités inuites et des Premières Nations :

- Dans les années 1960, pour faire suite aux arrêts de la Cour suprême qui avaient élargi la compétence des provinces sur les peuples autochtones, dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a commencé à réduire les services de police qu'elle fournissait dans les réserves du Québec et de l'Ontario. Ce retrait a fait en sorte que les collectivités du Québec et de l'Ontario, situées en région rurale et souvent isolées, se sont retrouvées de manière chronique les moins bien servies par les services de police du Canada, ce qui a contribué à la tendance à la hausse des taux de trouble, de criminalité et de victimisation des personnes<sup>10</sup>.
- Dans les années 1970 et 1980, le gouvernement fédéral, en partenariat avec les provinces et les territoires, a donné son appui à un certain nombre d'approches en matière de services de police des Premières Nations (p. ex. Programme des gendarmes des

---

<sup>10</sup> Jones, N.A. et coll. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina.

collectivités autochtones, Programme des agents de police des bandes, Programme des gendarmes communautaires autochtones) et a financé plusieurs services de police autogérés (p. ex. Service de police Dakota Ojibway au Manitoba et Service de police de la Baie-James au Québec). Partout au Canada, dans le cadre d'enquêtes et de commissions, les services de police offerts dans les collectivités autochtones ont fait l'objet de vives critiques, et des changements importants étaient constamment demandés. Les rapports décriaient unanimement l'efficacité des services de police des collectivités autochtones en soulignant le manque de sensibilité aux aspects culturels, l'absence de participation de la collectivité, les enquêtes biaisées, l'insuffisance des programmes de prévention de la criminalité et la désaffection des Autochtones à l'égard du système de justice<sup>11</sup>. En 1986, les préoccupations exprimées à l'égard des services de police fournis dans les collectivités des Premières Nations ont mené à la création du Groupe d'étude fédéral de la politique sur le maintien de l'ordre dans les réserves indiennes, chargé de réaliser un examen national des politiques en matière de services de police dans les réserves des Premières Nations<sup>12</sup>.

- Dans son rapport publié en 1990, le Groupe d'étude affirmait que les collectivités inuites et des Premières Nations n'avaient pas accès à des services de police de même niveau et de même qualité que ceux offerts dans d'autres collectivités des mêmes régions. Dans bien des cas, les services de police étaient jugés inefficaces, inefficients et mal adaptés aux besoins des collectivités inuites et des Premières Nations où ils étaient fournis. On soulignait dans certains cas le manque de professionnalisme des services de police offerts dans ces collectivités en soulignant qu'ils manquaient également de mécanismes de reddition de comptes appropriés et ne donnaient pas aux Autochtones le moyen de s'exprimer sur le type et le niveau des services de police fournis<sup>13</sup>. La crise d'Oka (au Québec), en 1990, a mis en relief la nécessité de fournir dans les collectivités inuites et des Premières Nations des services de police professionnels, exclusifs et adaptés; c'est cette crise qui a mené à la création du PSPPN.

En 1991, pour répondre à ces défis en matière de sécurité publique, le Cabinet a approuvé la *Politique sur la police des Premières nations*, et le PSPPN voyait le jour.

## 2.2 Politique sur la police des Premières nations

L'objectif de la *Politique sur la police des Premières nations* est « d'améliorer l'ordre, la sécurité publique et la sécurité personnelle des habitants dans les collectivités des Premières nations, y compris celle des femmes, des enfants et d'autres groupes vulnérables ». Les objectifs de cette politique sont les suivants :

---

<sup>11</sup> Clairmont, D. (2006). *Aboriginal Policing in Canada: An Overview of Developments in First Nations*.

<sup>12</sup> Jones, N.A. et coll. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina; Lithopoulos, S. et R. Ruddell, (2013). « Aboriginal Policing in Rural Canada: Establishing a Research Agenda ». *International Journal of Rural Criminology*, 2 (1), p. 101-125.

<sup>13</sup> Clairmont, Don. (2006). *Aboriginal Policing in Canada: An Overview of Development in First Nations*; Jones, N.A., Ruddell, R., Nester, R., Quinn, K. et Philips, B. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina; Lithopoulos, S. et R. Ruddell, (2013). « Aboriginal Policing in Rural Canada: Establishing a Research Agenda ». *International Journal of Rural Criminology*, 2 (1), p. 101-125.

- Renforcer la sécurité publique et la sécurité personnelle : s'assurer que les Premières Nations et les Inuits ont la jouissance de leur droit à la sécurité personnelle et à la sécurité publique. Pour cela, il faut des services de police qui sont adaptés aux besoins particuliers des collectivités inuites et des Premières Nations et qui respectent les normes applicables en matière de qualité et de niveau de service.
- Augmenter la responsabilité et la responsabilisation : aider les Premières Nations et les Inuits à se doter des outils dont ils ont besoin pour devenir autosuffisants et autonomes en établissant des structures de gestion, d'administration et de responsabilisation des services de police fournis dans les collectivités inuites et des Premières Nations. Ces structures assureront en outre que les services de police resteront indépendants de toute influence partisane ou politique.
- Créer un nouveau partenariat : mettre en place et gérer la *Politique sur la police des Premières nations* de manière à promouvoir un partenariat avec les collectivités inuites et des Premières Nations fondé sur la confiance, le respect mutuel et la participation au processus décisionnel<sup>14</sup>.

## 2.3 Programme des services de police des Premières nations

### 2.3.1 Description du Programme

Le PSPPN est un programme de contribution exécuté au moyen d'ententes tripartites sur les services de police négociées par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou territoriaux et les collectivités. Les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux se partagent les coûts des contributions financières (52 % pour le gouvernement fédéral et 48 % pour les gouvernements provinciaux et territoriaux).

On s'attend à ce que les agents de police du PSPPN fournissent des services de police au quotidien aux collectivités inuites et des Premières Nations, y compris l'exécution de la loi, les services aux victimes, la prévention de la criminalité, les tournées des écoles, les interactions avec les jeunes, la collaboration avec d'autres organismes et la liaison avec la collectivité.

Il existe deux grands types d'ententes :

**Ententes sur les services de police autogérés (ESA) :** Ces ententes sont négociées par le Canada, le gouvernement provincial ou territorial et la collectivité ou un groupe de collectivités. C'est le type d'entente conclue quand le gouvernement du Canada désire fournir une contribution financière couvrant les dépenses d'un service de police autorisé ou mis sur pied par le gouvernement de la province ou du territoire et une ou plusieurs collectivités inuites et des Premières Nations, quand ces collectivités sont chargées de la coordination du service de police soit par l'entremise d'un organe directeur de la police indépendant (aussi appelé

<sup>14</sup> Solliciteur général Canada (1996). *Politique sur la police des Premières nations*.

commission, commission des services policiers, commission désignée, commission de police), soit par l'entremise du conseil de bande local, de l'administration régionale ou de l'autorité régionale (comme c'est le cas au Québec). Dans ce type d'entente, le fournisseur des services de police est un organisme des Premières Nations ou un organisme inuit.

**Ententes communautaires tripartites (ECT) :** Ces ententes sont négociées par le Canada, la province ou le territoire et les collectivités qui ont signé une entente-cadre sur les services de police communautaires des Premières Nations. En vertu d'une ECT, les services de police de la province ou du territoire attribuent un contingent d'agents de police à la collectivité. En général, on conclut une ECT dans le cas où la GRC tient le rôle du service de police de la province ou du territoire, aux termes d'une entente sur les services de police provinciale ou territoriale (ESPP/ESPT) conclue avec le gouvernement du Canada<sup>15</sup>. On s'attend à ce que les membres de la collectivité travaillent de concert avec leur service de police en mettant sur pied des groupes consultatifs communautaires représentatifs de la collectivité qui participeront à l'établissement des priorités des services de police.

Il existe aussi un type d'entente moins fréquemment utilisé, l'entente municipale quadripartite. Elle est négociée par le Canada, la province ou le territoire, une ou plusieurs collectivités et le fournisseur de services de police de la municipalité. Tout comme dans le cas des ECT, la collectivité reçoit un contingent d'agents municipaux qui offre ses services exclusivement à cette collectivité.

En mars 2013, le gouvernement a annoncé que le PSPPN était renouvelé pour cinq ans. Les nouvelles modalités, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014, soulignent que les services de police financés dans le cadre du Programme doivent être professionnels<sup>16</sup>, exclusifs<sup>17</sup> et adaptés<sup>18</sup> aux collectivités inuites et des Premières Nations ciblées.

### 2.3.2 Couverture du Programme

En 2013-2014, les données sur le Programme révélaient que 172 ententes sur les services de police<sup>19</sup> avaient été conclues, touchant 1 244,5 postes d'agent de police. Au total, 38 ententes étaient des ESA, 122, des ECT et trois, des ententes quadripartites. La majorité des ESA ont été conclues en Ontario et au Québec. Dans la plupart des cas, elles visent des collectivités des

---

<sup>15</sup> La GRC fournit à contrat des services de police, aux termes d'ESPP/ESPT, négociées par le gouvernement fédéral et les provinces, territoires ou municipalités concernés. La GRC fournit actuellement des services dans huit provinces (l'Ontario et le Québec étant dotés de leur propre service de police provinciale), dans trois territoires et, dans le cadre d'un contrat direct, à quelque 150 municipalités du Canada.

<sup>16</sup> Les agents de police des collectivités des Premières Nations et des collectivités inuites doivent avoir suivi la même formation et posséder les mêmes qualifications que les autres agents de police du Canada.

<sup>17</sup> On s'attend à ce que les agents de police qui travaillent dans des collectivités inuites et des Premières Nations passent leur temps à y fournir des services.

<sup>18</sup> Les services de police offerts dans les collectivités doivent être adaptés à la culture des collectivités. On s'attend à ce que les membres de la collectivité jouent un rôle approprié et soutiennent l'établissement des priorités des services de police.

<sup>19</sup> Sur ces 172 ententes, 10 sont des ententes-cadres sur les services de police communautaires des Premières Nations.

Premières Nations, et cinq ont été conclues avec des collectivités inuites. Ces ententes, conclues au Québec et au Labrador, concernent 18 collectivités inuites. Dans les territoires, le PSPPN est d'une portée limitée. Une ECT a été conclue au Yukon. Dans ces territoires, les services de police sont fournis par la GRC dans le cadre d'ESPT.

Le tableau 1 fournit les données sur le Programme réunies par SP, qui illustrent la couverture du PSPPN dans les régions et les collectivités.

| <b>Tableau 1 : Couverture du PSPPN par région, 2013-2014</b> |                                       |  |                       |   |   |                       |
|--|---------------------------------------|--|-----------------------|---|---|-----------------------|
|  | <b>Population ciblée par le PSPPN</b> | <b>Population dans les collectivités</b> | <b>Couverture (%)</b> | <b>Collectivités ciblées par le PSPPN</b> | <b>Collectivités inuites et des Premières Nations</b> | <b>Couverture (%)</b> |
| <b>Colombie-Britannique et Nord du Canada</b>                | 54 950                                | 116 357                                  | 47 %                  | 144                                       | 276   | 52 %                  |
| <b>Prairies</b>  | 131 915                               | 232 302                                  | 57 %                  | 88  | 179   | 49 %                  |
| <b>Ontario</b>   | 86 419                                | 93 372                                   | 93 %                  | 104                                       | 138   | 75 %                  |
| <b>Québec</b>  | 56 774                                | 66 783                                   | 85 %                  | 43  | 53  | 81 %                  |
| <b>Atlantique</b>  | 17 159                                | 25 978                                   | 66 %                  | 18  | 39  | 46 %                  |
| <b>Canada</b>  | <b>347 217</b>                        | <b>534 792</b>                           | <b>65 %</b>           | <b>397</b>                                | <b>685<sup>20</sup></b>                               | <b>58 %</b>           |

### 2.3.3 Ressources

Le tableau 2 montre de quelle façon les fonds du PSPPN sont affectés. Le Programme ne bénéficie d'aucun financement supplémentaire permanent au titre des subventions et contributions, et son budget n'a jamais dépassé les 105 millions de dollars qu'il avait obtenus en 2007-2008. Le déficit financier qui en a résulté a été géré en fonction des risques par le Ministère en 2008-2009. En 2009-2010, le Programme a eu droit à une augmentation temporaire du financement, pour deux ans, de façon à pouvoir respecter les ententes existantes (10,7 millions de dollars en 2009-2010 et 16,5 millions de dollars en 2010-2011). Il a également eu droit à une augmentation temporaire de son financement, sur deux ans, en 2011-2012, toujours afin de pouvoir respecter les ententes existantes (15 millions de dollars en 2011-2012 et 15 millions de dollars en 2012-2013). En 2013-2014, il a eu droit à une augmentation temporaire de son financement de 91,2 millions de dollars sur cinq ans, dans le but de respecter les ententes existantes. Le tableau 2 illustre les fonds affectés au Programme au cours des cinq dernières années.

<sup>20</sup> Le ministère des Affaires autochtones et du Nord canadien a fourni des données sur la population de 685 des 688 collectivités. C'est pourquoi trois collectivités ne figurent pas actuellement dans ce tableau.

| <b>Tableau 2 : Affectation du budget (en dollars)</b> |                    |                    |                    |                                 |                                 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|
|   | <b>2010-2011</b>   | <b>2011-2012</b>   | <b>2012-2013</b>   | <b>2013-2014</b>                | <b>2014-2015</b>                |
| Salaires  | 4 301 775          | 4 336 300          | 4 303 778          | 4 353 879                       | 4 164 046                       |
| F et E  | 2 076 500          | 1 502 372          | 1 208 420          | 1 026 877                       | 918 971                         |
| RASE  | 860 355            | 867 260            | 860 756            | 870 776                         | 832 809                         |
| <b>Total, crédit 1</b>                                | <b>7 238 630</b>   | <b>6 705 932</b>   | <b>6 372 954</b>   | <b>6 251 532</b>                | <b>5 915 826</b>                |
| <b>Total, crédit 5 (S et C)</b>                       | <b>121 783 148</b> | <b>120 283 148</b> | <b>120 283 148</b> | <b>120 083 330<sup>21</sup></b> | <b>121 611 662<sup>22</sup></b> |
| Installations   | 559 231            | 563 719            | 559 491            | 566 004                         | 541 326                         |
| <b>Total</b>  | <b>129 581 009</b> | <b>127 552 799</b> | <b>127 215 593</b> | <b>128 285 246</b>              | <b>128 068 814</b>              |

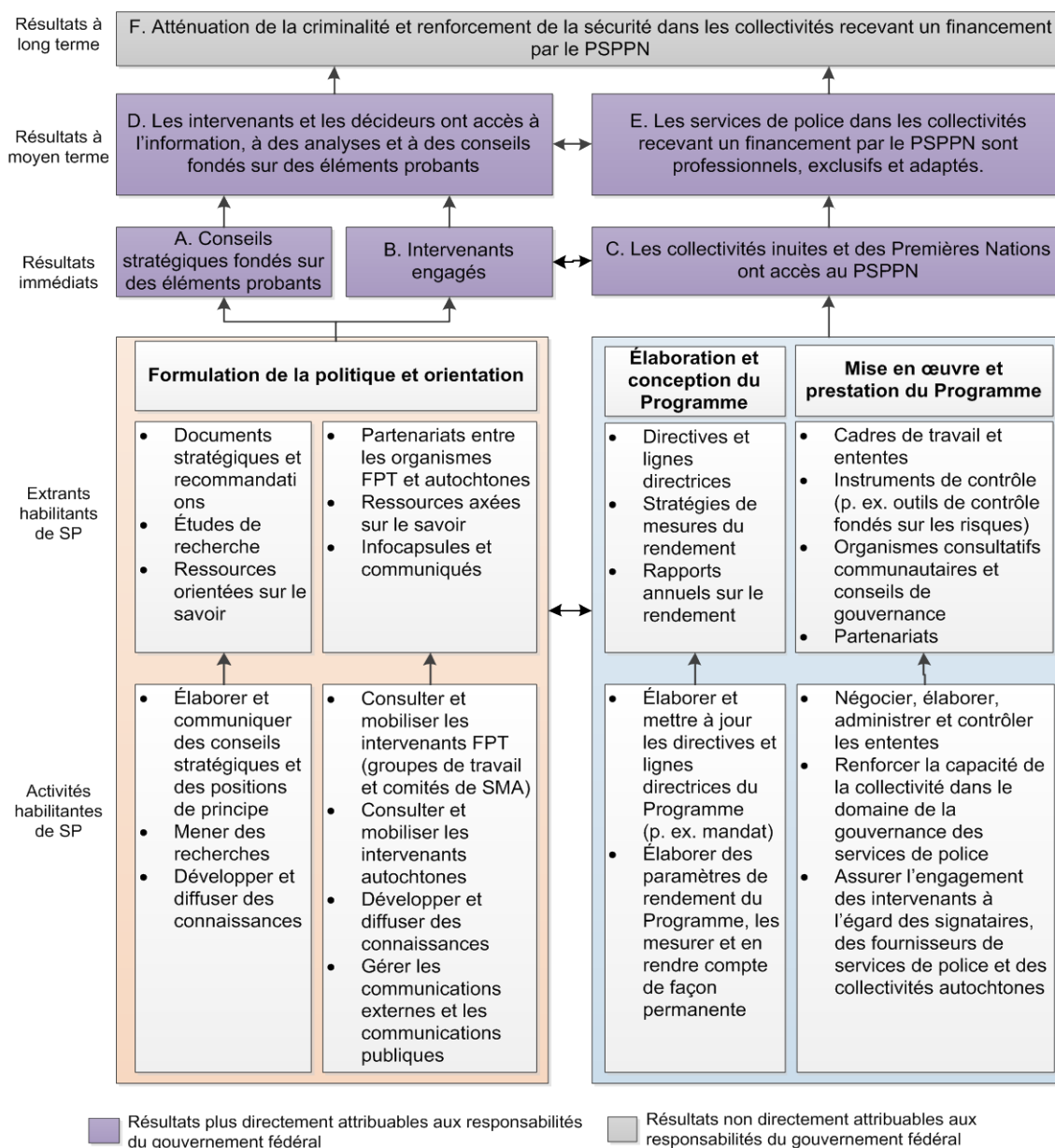
### 2.3.4 Modèle logique

Le modèle logique est une représentation visuelle qui établit un lien entre le but du financement du Programme (les activités) et ce qu'il produit (les extrants) et vise à accomplir (les résultats). La figure 1 présente le modèle logique du PSPPN.

<sup>21</sup> Le financement au titre de la Stratégie nationale pour la prévention du crime est exclu.

<sup>22</sup> Ce qui comprend une somme de 287 500 \$ pour les biens immobiliers matrimoniaux.

**Figure 1 — Modèle logique du PSPPN**



## 2.4 Autres initiatives de Sécurité publique Canada en matière de sécurité communautaire

Sécurité publique Canada administre deux autres programmes contribuant à des résultats à moyen et à long terme similaires. Les résultats de ces deux autres programmes ont une incidence sur l'atteinte des résultats du PSPPN. Ce ne sont pas toutes les collectivités qui participent à ces trois programmes. Nous présentons ici un résumé de ces programmes de manière que le lecteur puisse se faire une idée plus précise des activités réalisées par SP pour assurer la sûreté et la sécurité des collectivités autochtones.

### 2.4.1. Stratégie nationale pour la prévention du crime

La Stratégie nationale pour la prévention du crime est une composante importante du programme mis en œuvre par le gouvernement du Canada pour lutter contre le crime et créer des collectivités et des quartiers plus sûrs. Déployée en 1998, la stratégie est le cadre stratégique principal du gouvernement fédéral en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques et d'interventions ciblant la prévention du crime au Canada.

La Stratégie repose sur le principe que des interventions bien conçues peuvent avoir une influence positive sur les comportements et qu'il est possible de réduire ou de prévenir la criminalité en s'attaquant aux facteurs de risque qui peuvent mener à la délinquance. On a en outre démontré que des interventions réussies peuvent réduire la victimisation de même que les coûts sociaux et économiques qui résultent des activités criminelles, y compris les coûts liés au système de justice pénale.

Dans le cadre de la Stratégie, Sécurité publique Canada verse un financement ponctuel pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'interventions fondées sur des éléments probants de même que pour le développement et la diffusion des connaissances pratiques, dans le but de susciter l'élaboration et l'adoption de pratiques de prévention efficaces dans les collectivités canadiennes.

Le Budget de 2008 réorientait la Stratégie en lui accordant un financement continu total de 63 millions de dollars par année. Depuis, le financement continu au titre des subventions et contributions a été ramené à 40,9 millions de dollars. À l'heure actuelle, la Stratégie cible les groupes prioritaires suivants : les enfants (de 6 à 11 ans), les jeunes (de 12 à 17 ans) et les jeunes adultes (de 18 à 24 ans) qui présentent de multiples facteurs de risque liés à des comportements délinquants; elle cible aussi les collectivités autochtones et du Nord, de même que les anciens délinquants qui ne sont plus assujettis à une surveillance des services correctionnels.

On a mené en 2012-2013 une évaluation des programmes de prévention du crime de Sécurité publique Canada; 94 projets ont reçu du financement dans 67 lieux du Canada et représentent au total un investissement d'environ 31 millions de dollars. Sur ces 94 projets, 43 étaient axés sur les jeunes autochtones. On estime qu'ils ont touché 23 000 personnes à risque, par exemple des membres d'un gang de jeunes, des jeunes autochtones vivant dans une réserve ou dans un centre urbain et des délinquants récidivistes à risque élevé de toutes les régions du Canada.

Dans l'ensemble, l'évaluation a indiqué que ces programmes, y compris ceux qui ciblent les jeunes Autochtones, avaient permis aux collectivités de renforcer leurs capacités et qu'ils avaient entraîné des changements positifs au chapitre des connaissances et de la sensibilisation, des attitudes et des compétences, des facteurs de risque, des facteurs de protection et des comportements antisociaux ainsi qu'au chapitre des comportements délinquants et de l'appartenance à un gang.



## 2.4.2. Programme de contribution à l'amélioration de la sécurité des collectivités autochtones

Le Programme finance l'élaboration d'approches sur mesure à l'égard de la sécurité communautaire qui sont adaptées aux préoccupations, aux priorités et à la situation particulière des collectivités autochtones. Le Programme fournit un financement destiné au développement et à la diffusion de connaissances, au renforcement des capacités, à la préparation de la mise en œuvre et à la mise en œuvre. Les objectifs du Programme consistent à renforcer ou à améliorer les capacités des collectivités de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de plans de sécurité communautaire. Deux éléments clés soutiennent ces objectifs :

- L'élaboration et la mise en place de modèles efficaces (afin d'appuyer des projets communautaires conçus pour examiner et mettre en place des modèles de sécurité communautaire holistiques et fondés sur les valeurs autochtones);
- L'appui des collectivités afin d'améliorer leur volonté de mettre en œuvre des modèles, ainsi que leur capacité à le faire (amélioration de la capacité des collectivités au moyen de l'apprentissage et de l'échange de renseignements)<sup>23</sup>.

Une évaluation réalisée en 2014 a montré que, en septembre 2012, le Programme avait permis la tenue d'ateliers dans 25 collectivités et que SP avait reçu neuf plans touchant la sécurité. D'autres collectivités travaillaient toujours aux premières étapes de la préparation.

## 3. AU SUJET DE L'ÉVALUATION

### 3.1 Objectif

L'évaluation a pour objectif de soutenir le renouvellement du Programme en cernant et en évaluant les autres approches possibles de prestation de programme et de fournir au sous-ministre de la Sécurité publique une appréciation neutre et fondée sur des éléments probants de la pertinence et du rendement du PSPPN.

### 3.2 Portée

L'évaluation portait sur la pertinence et le rendement du PSPPN<sup>24</sup>. Elle a permis en particulier de passer en revue des études antérieures ciblant les aspects administratifs du Programme. Elle a aussi permis de réunir de nouvelles données qui ont servi à examiner les interventions stratégiques du PSPPN, son modèle de financement et d'autres approches de prestation, comme l'avait demandé le Comité d'évaluation ministériel de SP en novembre 2014.

---

<sup>23</sup> Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités de 2015-2016*; <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/crm-prvntn/index-fr.aspx>

<sup>24</sup> La collecte des données s'est terminée en juin 2015.

### 3.3 Méthode

L'évaluation a été réalisée en conformité avec la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor du Canada, les *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*, la *Politique sur l'évaluation* de SP, la *Politique sur les paiements de transfert* et la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

L'approche et la méthode d'évaluation de même que les ressources nécessaires ont été déterminées à la lumière des facteurs suivants :

- En général, le PSPPN est demeuré relativement stable. La politique qui s'y applique n'a pas changé depuis 1996. Le montant du financement et le nombre global des ententes ont relativement peu changé depuis 2007.
- L'évaluation s'est appuyée sur l'évaluation menée en 2010 par SP et sur d'autres rapports récents, par exemple le rapport sur la vérification du rendement réalisée en mai 2014 par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG).
- L'unité Rendement des programmes et analyse de la Division des programmes de sécurité communautaire de SP a élaboré des paramètres de mesure du rendement et recueilli des données sur le PSPPN. L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur ce travail et a intégré les données disponibles sur le rendement à l'évaluation.

#### 3.3.1 Questions d'évaluation

Après des consultations avec les membres du Comité d'évaluation ministériel de SP, les évaluateurs ont déterminé que l'évaluation devait répondre aux questions suivantes.

##### **Pertinence**

- Comment le PSPPN contribue-t-il à la sécurité des collectivités? Quelles sont les lacunes?
- Quels ordres de gouvernement sont les mieux placés pour exécuter le PSPPN?
- Quels ministères ou organismes fédéraux sont les mieux placés pour surveiller les interventions visant à répondre aux besoins des collectivités inuites et des Premières Nations en matière de sûreté et de sécurité?

##### **Rendement**

- Sous sa forme actuelle, le PSPPN répond-il à la nécessité d'assurer la sûreté et la sécurité des collectivités inuites et des Premières Nations?

- L'actuel modèle de financement par contributions est-il un modèle viable dans le contexte de la sûreté et de la sécurité des collectivités inuites et des Premières Nations?
- Comment pourrait-on réorienter le PSPPN de manière à maximiser la valeur ajoutée des investissements du gouvernement qui ont pour but de contribuer à la sûreté et à la sécurité des collectivités inuites et des Premières Nations?
- De quelle façon les intervenants (p. ex. le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les Premières Nations, etc.) pourraient-ils travailler de concert pour consolider les gains réalisés jusqu'ici par le PSPPN et pour renforcer ses fondements financiers, opérationnels et juridiques?

### 3.3.2 Sources de données

#### Examen de documents et de publications

L'évaluation a permis de passer en revue de nombreux documents, y compris des rapports d'évaluation et de vérification précédents, des textes de loi pertinents, des rapports sur les plans et les priorités, des rapports sur le rendement, des discours du Trône, des documents budgétaires et d'autres documents pertinents fournis par les responsables des politiques et des programmes du PSPPN.

L'examen des publications a exigé au préalable une recherche minutieuse de documents publics sur Internet. L'annexe A fournit la liste des documents qui ont été passés en revue.

#### Entrevues

Comme le montre le tableau 3, 64 entrevues ont été réalisées au moyen de guides d'entrevue adaptés à chaque groupe d'intervenants.

| <b>Tableau 3 : Groupes visés et nombre d'entrevues</b>                                    |                           |
|---|---------------------------|
| <b>Groupe visé</b>  | <b>Nombre d'entrevues</b> |
| Représentants des politiques et des programmes de SP (Administration centrale et régions) | 11                        |
| Représentants des provinces et des territoires  | 12                        |
| Associations des Premières Nations  | 2                         |
| Autres ministères et organismes gouvernementaux   | 7                         |
| Collectivités inuites et des Premières Nations  | 20                        |
| Agents de police  | 12                        |
| <b>TOTAL</b>  | <b>64</b>                 |

Les entrevues ont réuni les gestionnaires des régions, des programmes et des politiques de l'Administration centrale pour le PSPPN et d'autres programmes connexes de SP (p. ex. Division de la prévention du crime et de la sécurité dans les collectivités autochtones), des membres provinciaux et territoriaux du Groupe de travail FPT sur le PSPPN et des organismes autochtones nationaux, y compris l'Assemblée des Premières Nations et l'Association des chefs de police des Premières Nations. Des représentants des ministères et organismes suivants ont également été conviés à une entrevue : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, ministère de la Justice Canada, Bureau du Conseil privé et GRC.

Dans le souci d'utiliser judicieusement ses ressources, l'équipe d'évaluation a interrogé des représentants communautaires et des agents de police représentant les divers types d'ententes et provenant des régions suivantes : le Canada atlantique, le Québec, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Il n'y a pas eu d'entrevue en Ontario, au Manitoba, ni en Alberta, étant donné que l'opinion des représentants des collectivités des Premières Nations de ces provinces avait déjà fait l'objet du rapport présenté au printemps 2014 par le BVG<sup>25</sup>. L'échantillon final des personnes interrogées a été établi sur les conseils des gestionnaires régionaux en fonction des types d'ententes représentées (ECT, ESA et ententes quadripartites) et de la situation géographique (milieu urbain, milieu rural, région isolée). Le tableau qui suit montre la répartition des entrevues avec les représentants communautaires et les agents de police :

| <b>Tableau 4 : Répartition des entrevues<br/>avec les représentants communautaires et des agents de police</b> |   |                      |                         |                          |
|--|---|----------------------|-------------------------|--------------------------|
|  | <b>Collectivités inuites et des<br/>Premières Nations</b> |                      | <b>Agents de police</b> |                          |
|  | <b>En personne</b>  | <b>Par téléphone</b> | <b>En personne</b>      | <b>Par<br/>téléphone</b> |
| Atlantique   | 2   | 1                    | 2                       | 1                        |
| Québec   | 2   | 0                    | 2                       | 0                        |
| Saskatchewan   | 9   | 2                    | 3                       | 1                        |
| Colombie-Britannique   | 3   | 1                    | 2                       | 1                        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>16</b>   | <b>4</b>             | <b>9</b>                | <b>3</b>                 |

### **Groupes de discussion**

Trois groupes de discussion ont été organisés avec les groupes suivants : 1) universitaires; 2) gestionnaires intermédiaires et supérieurs de Sécurité publique Canada; 3) représentants d'autres ministères fédéraux. On a demandé aux participants de répondre aux questions d'évaluation dans la perspective de leur travail, mais aussi de commenter les réponses fournies par les autres participants.

<sup>25</sup> Bureau du vérificateur général du Canada (printemps 2014), *Chapitre 5 — Le Programme des services de police des Premières nations — Sécurité publique Canada*.

## Information sur le rendement du Programme

Le personnel du Programme a récupéré, dans le système de gestion de l'information du Ministère, l'information touchant l'administration du Programme (information de nature financière, risque associé aux ententes, noms des collectivités, nombre d'agents) et les caractéristiques des collectivités (p. ex. population et situation géographique).

L'information utilisée pour évaluer la mise en œuvre et l'incidence du Programme a été tirée des documents de programme suivants :

1. Rapport annuel sur le rendement du PSPPN 2013-2014 (mars 2015).
2. Questionnaire pour les collectivités ayant conclu une ECT, 2014 (outil de rapport non financier de la GRC).
3. Questionnaire pour les fournisseurs de services du PSPPN, 2014.

De l'information sur les projets pilotes en cours ou passés a également servi à évaluer les autres approches possibles de prestation du Programme.

### 3.4 Limites

La section qui suit décrit les limites des données.

Le questionnaire de 2014, destiné aux collectivités ayant conclu une ECT, a permis de recueillir les réponses de représentants de 83 des 120 ententes. Les résultats sont éclairants, mais ne peuvent être généralisés à l'ensemble des collectivités. Le questionnaire ne comprend pas les collectivités ayant conclu une ESA.

En outre, le questionnaire de 2014 destiné aux fournisseurs de services de police du PSPPN associés à une ESA ou à une ECT a permis de recueillir les réponses de 393 des 1 244 agents de police concernés. Les résultats sont éclairants, mais ne peuvent être généralisés à l'ensemble des fournisseurs de services. L'équipe d'évaluation a comparé les données sur le rendement par triangulation avec d'autres sources de données pour confirmer les résultats.

Les autres approches de prestation du Programme utilisées dans des projets pilotes passés n'ont pas toujours fait l'objet d'une évaluation, et c'est pourquoi l'information sur ces projets pilotes est limitée. Certains projets sont toujours en cours et il n'est donc pas possible d'en faire l'évaluation. Toutefois, les évaluateurs ont mené des entrevues et examiné les documents disponibles relativement à des projets pilotes actuels et passés pour obtenir de l'information sur ces projets pilotes.

Les représentants communautaires qui ont participé aux entrevues n'étaient pas représentatifs de la population nationale des Premières Nations et des Inuits. Les participants aux entrevues ont été sélectionnés s'ils étaient disponibles et si la collectivité était prête à participer, mais aussi dans le cas où la collectivité était bien située géographiquement (proche d'une ville). Pour atténuer ce facteur géographique, on a réalisé un petit nombre d'entrevues téléphoniques avec

des représentants de collectivités isolées. Toutefois, un seul représentant d'une collectivité inuite a participé à une entrevue. Les évaluateurs ont tenté d'atténuer ces limites à l'aide de l'examen documentaire.

### 3.5 Protocoles

Pendant l'exercice de collecte de données aux fins de l'évaluation, des représentants des programmes et des politiques de SP ont désigné des intervenants clés et fourni des documents et des données. À l'étape de présentation du rapport, l'équipe d'évaluation a rencontré les gestionnaires des politiques et des programmes afin de passer en revue ses observations et ses conclusions.

Le présent rapport a été soumis à l'examen et à l'approbation des gestionnaires des politiques et des programmes et des sous-ministres adjoints responsables. Les représentants des politiques et des programmes de SP ont préparé la réponse et le plan d'action de la direction en réaction aux recommandations de l'évaluation. Le sous-ministre de SP a soumis ces documents à l'examen et à l'approbation finale du Comité d'évaluation ministériel de SP.

## 4. OBSERVATIONS

### 4.1 Pertinence

#### 4.1.1 Besoin continu

Des recherches ont établi un lien entre certains facteurs démographiques et sociaux et un risque élevé de commettre des infractions ou d'en être les victimes. Ces facteurs comprennent notamment le fait de vivre dans une famille monoparentale, de vivre en union de fait, d'être au chômage et de consommer de l'alcool de manière abusive. Tous ces facteurs de risque sont très apparents dans les caractéristiques démographiques et sociales de la population autochtone du Canada<sup>26</sup>. Par exemple, des données réunies en 2011 par Statistique Canada montraient que les Autochtones étaient moins scolarisés et étaient désavantagés sur le plan économique; un tiers des enfants autochtones vivaient dans une famille monoparentale, alors que c'était le cas d'un enfant sur cinq chez les non-Autochtones. Les Autochtones sont beaucoup plus susceptibles que les autres Canadiens d'être victimes de violence<sup>27</sup>.

Les rapports sur le rendement montrent que, de 2004 à 2013, le taux de criminalité dans les collectivités ciblées par le PSPPN a diminué autant qu'ailleurs au Canada.

---

<sup>26</sup> Ministère de la Justice Canada (2010). « La victimisation autochtone au Canada : Sommaire de la littérature », *Recueil des recherches sur les victimes d'actes criminels*, n° 3, Katie Scrim.

<sup>27</sup> Statistique Canada (2011). *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*. Enquête nationale auprès des ménages, 2011; Statistique Canada (2011). Article dans Juristat — *La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes, 2009* (<http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11415-fra.htm>)

| <b>Tableau 5 — Diminution en pourcentage des crimes dans les collectivités ciblées par le PSPPN par rapport aux autres régions du Canada (2004-2013)</b> |  |   |
|--|--|---|
| <b>Type de crime</b>   | <b>Collectivités ciblées par le PSPPN (n=44)</b> | <b>Autres collectivités du Canada (n=728)</b> |
| Crime (à l'exclusion des délits de la route)   | 17 %   | 33 %  |
| Crime avec violence  | 20 %   | 21 %  |
| Agression  | 20 %   | 19 %  |
| Agression sexuelle   | 12 %   | 15 %  |

Malgré la diminution observée depuis dix ans des taux de criminalité et de victimisation dans les collectivités ciblées par le PSPPN, il reste que ces taux demeurent plus élevés qu'ailleurs au Canada dans bien des collectivités inuites et des Premières Nations. Comme le montre le tableau 6, les crimes commis dans une réserve (à l'exclusion des délits de la route) étaient près de quatre fois plus nombreux en 2013 qu'ailleurs au Canada, et les crimes avec violence un peu plus de six fois plus nombreux. Les cas d'agression et d'agression sexuelle étaient, de leur côté, environ sept fois plus nombreux.

| <b>Tableau 6 — Incidents criminels par 100 000 habitants dans les collectivités ciblées par le PSPPN par rapport aux autres régions du Canada (2013)</b> |  |   |
|--|--|---|
| <b>Type de crime</b>   | <b>Collectivités ciblées par le PSPPN (n=44)</b> | <b>Autres collectivités du Canada (n=728)</b> |
| Crime (à l'exclusion des délits de la route)   | 4 848  | 19 276  |
| Crime avec violence  | 6 106  | 996   |
| Agression  | 3 724  | 523   |
| Agression sexuelle   | 366  | 54  |

La documentation laisse croire que si les taux de criminalité demeurent élevés dans les collectivités inuites et des Premières Nations, c'est en raison des problèmes sociaux. L'examen documentaire, les entrevues et le questionnaire administré en 2014 aux collectivités ayant conclu une ECT indiquent que la consommation abusive d'alcool, la consommation de drogues et la violence familiale sont des enjeux sociaux courants dans les collectivités inuites et des Premières Nations. Les agents de police doivent toujours et de plus en plus s'occuper de « problèmes sociaux insolubles » qui grèvent les ressources policières<sup>28</sup>. Le fardeau que représentent les problèmes de santé mentale et les troubles sociaux connexes pour le travail des policiers d'aujourd'hui a été mis en relief par les experts en la matière<sup>29</sup>. Les personnes

<sup>28</sup> Jones, N.A. et coll. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina.

<sup>29</sup> Parlement du Canada (2014). *Aspects économiques liés aux services de police*. Rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale. 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session.

interrogées et les participants aux groupes de discussion ont souligné que les services de police ne constituent pas la seule façon de réduire la criminalité dans les collectivités inuites et des Premières Nations.

Malgré que les taux de criminalité restent élevés et que les problèmes sociaux perdurent, les agents de police et les membres de la collectivité ont indiqué que les collectivités où ils vivent et travaillent sont sûres et plus sécuritaires. Quelque 41 % des répondants au questionnaire de 2014 destiné aux fournisseurs de services du PSPPN ont indiqué que les collectivités où ils fournissent des services sont sûres, 43 % ont dit qu'elles sont assez sûres et 16 % ont dit qu'elles ne sont pas sûres. Quant aux répondants au questionnaire administré en 2014 aux représentants des collectivités relevant d'une ECT, 78 % ont dit que leurs collectivités sont sûres, 22 % disant le contraire. Aucune donnée n'est actuellement disponible sur les collectivités ayant conclu une ESA.

Les réponses aux entrevues confirment ces observations. Les représentants des associations des Premières Nations, des collectivités et des fournisseurs de services estiment généralement que le PSPPN contribue à la sûreté et à la sécurité des collectivités et qu'il a entraîné des changements.

#### 4.1.2 Correspondance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

Aucun instrument constitutionnel ou législatif spécifique n'exige que le gouvernement fédéral fournisse des services de police aux collectivités inuites et des Premières Nations. La décision de verser du financement pour les services de police est une décision stratégique<sup>30</sup>.

La théorie sous-jacente au Programme veut que les collectivités inuites et des Premières Nations participent à la négociation des ententes et à l'établissement des priorités des services de police au moyen de groupes communautaires consultatifs ou de commissions de gestion des services de police. Les universitaires et les représentants d'autres ministères qui ont participé à des groupes de discussion ont dit qu'il fallait que tous les intervenants se mobilisent sur la question des services de police fournis dans les collectivités inuites et des Premières Nations. L'accent a été mis sur la nécessité pour le gouvernement fédéral d'aider ces collectivités à se doter des outils nécessaires pour accroître la responsabilité et la responsabilisation.

Bien que les services de police soient régis à la fois par le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales, ils sont considérés d'abord et avant tout comme relevant des provinces. La compétence des provinces en matière de services de police est établie au paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle*, qui prévoit que les provinces sont responsables de l'administration de la justice. Ce paragraphe autorise les législatures provinciales à édicter des lois sur l'établissement des services de police et à réglementer la nomination et la supervision des membres de ces services de même que les mesures disciplinaires qui s'y

---

<sup>30</sup> La *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois* constitue une exception.



appliquent. Ces lois provinciales sur les services de police s'appliquent de manière générale aux réserves des Premières Nations.

Comme il est mentionné dans l'évaluation du PSPPN de 2010, la majorité des représentants des gouvernements provinciaux et des autres ministères fédéraux interrogés ont indiqué que la coordination devrait se faire à l'échelle nationale, mais que la planification et la gestion des services de police devraient se faire principalement à l'échelle des provinces et avec la participation des collectivités inuites et des Premières Nations. Selon les répondants des provinces, le gouvernement fédéral a un rôle très important à jouer au chapitre de la coordination entre les services de police et les fonctions liées à la santé, aux services sociaux et aux autres services. Les provinces devraient participer à l'administration au quotidien des ententes, puisque ce sont elles qui sont responsables des services de police, de manière générale, et des normes qui s'y appliquent<sup>31</sup>.

Les participants aux groupes de discussion et aux entrevues ont souligné que Sécurité publique Canada était le ministère fédéral le mieux placé pour coordonner le Programme en raison de son rôle consistant à assurer la sûreté et la sécurité des collectivités. En favorisant la création de collectivités plus sûres, on maximise les bénéfices des investissements du gouvernement fédéral dans des secteurs comme la santé, l'éducation et les services de développement social et économique. Une collectivité qui offre la sécurité offre aussi à ses membres la possibilité de devenir davantage résilients et, ainsi, d'être en mesure de prévoir, d'atténuer et de gérer les menaces et les dangers qui peuvent se présenter<sup>32</sup>.

## 4.2 Rendement — Efficacité

### 4.2.1 Accès aux services de police

Le PSPPN a pour but de faire en sorte que les collectivités inuites et des Premières Nations jouissent de leur droit à la sécurité personnelle et à la sécurité publique grâce à des services de police répondant à leurs besoins. En ce qui concerne l'accès offert à ces services, les représentants des programmes et des politiques ont indiqué qu'au départ, l'objectif de la politique de 1991 était la couverture de 100 % des collectivités inuites et des Premières Nations. Aujourd'hui, au Canada, on compte 688 collectivités (635 collectivités des Premières Nations et 53 collectivités inuites), pour une population totale de 534 792 membres<sup>33</sup>. En 2013-2014, le PSPPN finançait les services de police dans 397 de ces 688 collectivités des Premières Nations et collectivités inuites, c'est-à-dire 58 % d'entre elles, représentant une population totale de 347 217 personnes (ou 65 % des membres de ces collectivités).

---

<sup>31</sup> Grier, chef Stan C. Association des Chefs de police des Premières nations. « Community Policing in Canada's First Nations Communities from "Self-Administered First Nations Policing Services – An Overview ».

<sup>32</sup> Sécurité publique Canada (2010). *Évaluation de 2009-2010 du Programme des services de police des Premières nations*.

<sup>33</sup> Le nombre de collectivités est déterminé par Affaires autochtones et du Nord Canada.

La vérification menée en 2014 par le BVG a révélé que les collectivités inuites et des Premières Nations n'ont pas toutes accès à ce programme. En 2007, le financement continu a été gelé à 105 millions de dollars, rendant difficile tout élargissement de l'accès au Programme. Les entrevues et l'examen des documents montrent que la réaffectation de ressources serait difficile, car les décisions relatives au financement se fondent sur l'ancienneté de la participation au Programme et sur les fonds disponibles. Des études de rentabilisation ont été présentées à l'appui de la méthode initiale d'affectation des fonds, mais l'affectation ne s'appuie sur aucune approche systématique. Le personnel des programmes et des politiques de même que les représentants des provinces et des territoires ont souligné qu'il était aujourd'hui difficile de transférer des ressources des collectivités ciblées par le PSPPN à des collectivités qui n'y participent pas encore.

Dans les groupes de discussion, les participants ont suggéré que les décisions en matière de financement soient fondées sur l'indice du bien-être des collectivités<sup>34</sup>, le taux de criminalité ou d'autres données. Les participants aux entrevues et aux groupes de discussion ont souligné qu'il était difficile de fonctionner selon certaines habitudes de financement, sans pouvoir réduire les ressources affectées à une collectivité pour les réaffecter à une autre, étant donné l'incidence sur les services de police existants et le besoin constant de services de police dans ces collectivités.

Les représentants des provinces, territoires et collectivités interrogés ont fait part d'un désir d'étendre le Programme à des régions plus rurales, éloignées et nordiques, où les facteurs liés aux taux de criminalité et de victimisation sont plus prononcés. À l'heure actuelle, le PSPPN finance 84 collectivités rurales et éloignées<sup>35</sup>.

#### 4.2.2 Accroître la responsabilisation des collectivités et les partenariats

Selon les éléments probants recueillis, l'engagement et la responsabilisation des collectivités sont essentiels pour assurer la bonne administration du Programme et une conception et une prestation efficaces. Les collectivités inuites et des Premières Nations ciblées par le Programme doivent s'engager, s'approprier le Programme et donner le ton. Ces notions sont intégrées aux objectifs stratégiques généraux du PSPPN. Ces objectifs visent à fournir des services de police adaptés aux besoins des collectivités et à aider les collectivités à se doter d'outils qui accroîtront leur responsabilité et leur responsabilisation. SP devait mettre en place et administrer le PSPPN de manière à favoriser les partenariats fondés sur la confiance, le respect mutuel et la participation au processus décisionnel. De manière générale, le Programme n'a

---

<sup>34</sup> L'indice du bien-être des collectivités est une méthode permettant d'évaluer le bien-être socioéconomique des collectivités. Il est constitué des quatre composantes suivantes : revenu, scolarité, logement, main-d'œuvre. Les quatre composantes sont jumelées de façon à créer une seule valeur du bien-être pour chaque collectivité. Chaque valeur de l'indice (et la valeur de chaque composante) peut se chiffrer entre 0 (moins élevée) et 100 (plus élevée). <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1419864229405/1419864303946>

<sup>35</sup> Les collectivités rurales et éloignées sont définies comme des collectivités situées à plus de 350 km du plus proche centre de service, lorsque ce centre est accessible par la route toute l'année, ou comme des collectivités qui n'ont pas accès toute l'année à un centre de service.

pas mobilisé et soutenu les collectivités de façon suffisante, échouant à mettre sur pied des partenariats et à renforcer les capacités qui auraient permis l'atteinte des résultats.

La prestation du Programme s'est attachée aux objectifs énoncés dans les modalités : les services de police devraient être adaptés, professionnels et exclusifs. La consultation des responsables de programme, des agents de police et des intervenants a montré clairement que peu d'entre eux étaient au courant des grands objectifs stratégiques. La plupart savaient que les services de police devaient, selon les objectifs prévus dans les modalités, être professionnels, exclusifs et adaptés. Rares sont les employés de SP qui savaient que les objectifs stratégiques généraux étaient conçus de manière à rehausser le niveau de responsabilité des collectivités et à permettre la création de nouveaux partenariats.

Le fait que certains intervenants y allaient de leur propre interprétation compliquait davantage l'atteinte de ces objectifs. Les fournisseurs de services et quelques représentants des provinces et des territoires ont présenté le PSPPN comme une « formule améliorée » des services de police fournis au titre d'une ESPP. Ils ont décrit les « services améliorés » en disant qu'il s'agissait des services aux victimes, de la prévention de la criminalité, des tournées des écoles, de la liaison avec la collectivité, des interactions avec les jeunes, de la collaboration avec d'autres organismes et d'autres activités communautaires. Le PSPPN établit que ces activités font partie des services de police. La notion de « services de police améliorés » ne s'accorde ni avec les objectifs stratégiques, ni avec les objectifs énoncés dans les modalités, ni avec les instruments de gestion des politiques ou des programmes de SP.

L'importance d'assurer une hausse du sentiment de responsabilité des collectivités au regard de l'administration, de la conception et de la prestation du Programme, de manière à assurer la réussite de ce dernier, a été mise en relief dans l'examen de la documentation, les entrevues et les groupes de discussion. La documentation montre que les programmes réussissent davantage lorsque la collectivité concernée est engagée, s'est approprié le Programme et qu'elle donne le ton.

Plusieurs études ont cherché à savoir pourquoi les programmes généraux échouaient souvent :

- Ils ne sont pas conçus en fonction des besoins des Autochtones.
- Ils ne tiennent pas compte de la langue, de la culture, des traditions et de la situation de vie réelle.
- Leur personnel n'est pas autochtone<sup>36</sup>.

L'examen de la documentation a révélé que, au moment de conclure ou de renouveler une entente, les négociations avec les collectivités ont été limitées. Un examen complet et une évaluation du PSPPN, réalisés en 2010, ont tous deux abordé la nécessité que les collectivités s'engagent dans le processus de négociation dès le départ. Ces documents indiquent en outre

---

<sup>36</sup> Hylton, J. H. et Human Sector Resources. (2005). *Canadian innovations in the provision of policing services to Aboriginal peoples*. Toronto (Ont.), Commission d'enquête sur l'Ippeewash; Jones, N.A. et coll. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina.

que, si l'on veut que les collectivités jouent un rôle approprié et collaborent avec leur service de police, il faut toujours avoir le souci des relations tripartites entre le gouvernement fédéral, la province et la collectivité. En plus de ces relations clés, il faut veiller à entretenir la communication, les interactions et la collaboration entre les collectivités et les agents de police et favoriser la mobilisation<sup>37</sup>. Ces observations sont étayées par la vérification du PSPPN réalisée en 2014 par le BVG, qui a conclu que les collectivités n'avaient pas toujours la possibilité de formuler des commentaires pertinents lorsqu'elles devaient conclure une nouvelle entente sur les services de police ou renouveler une entente existante.

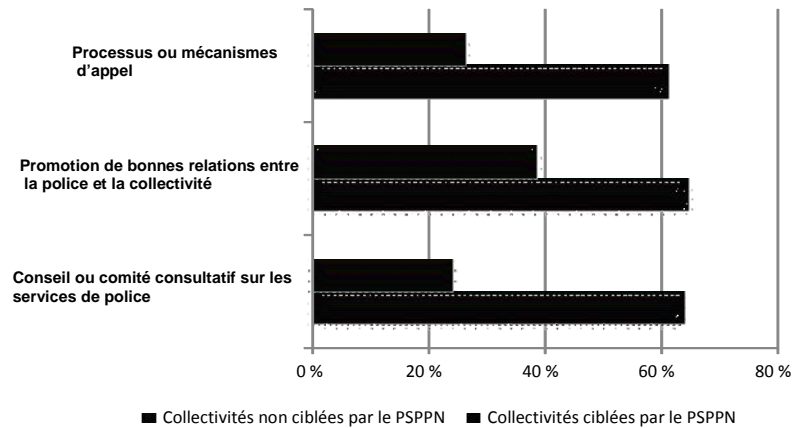
Les entrevues et les groupes de discussion confirment les observations découlant de l'examen de la documentation. Les membres des collectivités interrogés ont dit qu'ils auraient aimé avoir davantage « leur mot à dire » avant de signer ou de renouveler une entente, ajoutant que les parties intéressées ne se trouvaient pas toutes sur le même pied d'égalité, car il arrivait qu'une collectivité, au moment d'approuver la version définitive d'une entente, n'ait pratiquement pas été consultée au préalable et n'ait pas pu vraiment s'engager. Les collectivités ont dit qu'elles devaient participer davantage au processus de négociation, et ce, dès le début.

En plus de participer à l'élaboration et au renouvellement des ententes sur les services de police, il est important pour les collectivités de se doter de structures qui leur permettront de conseiller les services de police au sujet des priorités de la collectivité et de rendre les services de police responsables de leur rendement. La figure 2 illustre les résultats positifs du PSPPN par comparaison avec des collectivités qui n'ont pas reçu le financement nécessaire. Environ 60 % des collectivités ciblées par le PSPPN ont mis en place des structures de gouvernance; ce n'est le cas que de moins de 40 % des collectivités non ciblées. Soulignons que les collectivités ciblées par le PSPPN étaient 2,7 fois plus susceptibles d'avoir établi un conseil consultatif des services de police communautaires. Elles étaient 1,7 fois plus susceptibles de promouvoir de bonnes relations entre la police et la collectivité. Elles étaient en outre 2,3 fois plus susceptibles d'avoir mis en place des processus et mécanismes d'appel pour répondre aux plaintes de la collectivité touchant les activités des policiers. Il convient de souligner, malgré ces bons résultats, que les modalités du Programme exigent que toutes les ECT et les ESA prévoient un mécanisme de mobilisation des collectivités afin qu'elles participent à l'établissement des priorités des services de police. Il y a donc encore place à l'amélioration, puisqu'environ 40 % des collectivités visées par le PSPPN ne se sont toujours pas dotées de conseils de gestion des services de police ou de groupes consultatifs communautaires.

---

<sup>37</sup> Jones, N.A. et coll. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina; Bureau du vérificateur général du Canada (printemps 2014), *Chapitre 5 — Le Programme des services de police des Premières nations — Sécurité publique Canada*.

**Figure 2 — Enquête régionale sur la santé des Premières Nations, Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, 2010<sup>38</sup>**



L'évaluation du PSPPN réalisée en 2010 par SP a dégagé comme thème prédominant la gouvernance des fournisseurs de services de police et recommandé que les collectivités reçoivent de l'aide afin que leurs groupes consultatifs communautaires et leurs conseils de gestion des services de police aient davantage le moyen de superviser le rendement de leurs services de police par rapport aux objectifs du PSPPN. Un examen complet réalisé en 2010 a en outre mis en lumière quelques enjeux ayant trait au fonctionnement des organismes de gouvernance et des organismes consultatifs et trouvé quelques éléments de réponse à la question de savoir pourquoi certains de ces organismes ne respectent pas les exigences inscrites dans les ententes du PSPPN. Entre autres raisons, mentionnons le manque de financement pour les membres, l'absence de formation pour les nouveaux membres ou les membres en place, le manque d'intérêt des bénévoles de la collectivité à l'égard des entités consultatives, l'obstacle linguistique et le fait que la collectivité comprend mal les exigences en matière de gouvernance.

Les entrevues réalisées dans le cadre de la présente évaluation ont donné des résultats similaires. Selon les membres des 18 collectivités qui ont participé à une entrevue, il y avait comme prévu des groupes consultatifs communautaires (ou des conseils de gestion des services de police)<sup>39</sup> dans 12 collectivités et il n'y en avait pas dans six collectivités. Les personnes interrogées ont dit que, même si les collectivités collaboraient davantage avec les services de police, dans bien des cas, c'étaient les services qui déterminaient les priorités plutôt que les collectivités.

<sup>38</sup> L'enquête a porté sur un échantillon de 237 collectivités inuites et des Premières Nations du Canada. Parmi celles-ci, 56 % étaient ciblées par le PSPPN, 44 % ne l'étant pas. Ces chiffres comprennent des collectivités ciblées par le PSPPN au Québec (dont la législation en matière de services de police n'exige pas la mise sur pied d'un conseil consultatif des services de police).

<sup>39</sup> Au total, l'équipe d'évaluation a interrogé des représentants de 20 collectivités inuites et des Premières Nations, dont deux sont situées au Québec. Les lois sur les services policiers du Québec n'exigent pas la création d'entités comme des groupes consultatifs communautaires ou des conseils de gestion des services policiers.

En ce qui concerne la communication des priorités en matière de sécurité, les collectivités relèvent les problèmes suivants :

- Mauvaise communication.
- Manque de ressources humaines et financières (nombre de bénévoles insuffisant, aucun financement pour la formation).
- Manque de soutien des dirigeants et de la collectivité.
- Changements fréquents dans les rangs des dirigeants de la collectivité et des agents de police.

### 4.2.3 Services adaptés

Les documents du Programme montrent que les services de police dans les collectivités inuites et des Premières Nations doivent s'adapter aux spécificités culturelles des collectivités ciblées.

La question de l'adaptation des services policiers à la culture n'est pas nouvelle. L'examen complet réalisé en 2010 soulignait que le renforcement de la gouvernance communautaire des fournisseurs de services de police faisait partie intégrante des moyens de s'assurer qu'ils sont responsables, capables de s'adapter et respectueux de la culture. Il faut encourager les collectivités à s'engager régulièrement dans un dialogue avec les services de police locaux de façon à les renseigner au sujet de leur culture, de leurs dynamiques locales et des approches traditionnelles en matière de justice et de résolution de problèmes. L'évaluation de 2010 avait révélé que le respect de la culture, la capacité d'adaptation et la responsabilité à l'égard des collectivités demandaient une attention particulière. Il est également indiqué qu'une amélioration est possible quand la gouvernance des fournisseurs de services de police est renforcée et que les services de police adoptent des approches supposant une plus grande participation et une plus grande mobilisation de la collectivité.

Les membres de la collectivité estiment que la capacité d'adaptation des agents de police s'est améliorée, depuis 2010, que la collectivité soit visée par une ESA ou une ECT. Dans les collectivités ayant conclu une ESA, les personnes interrogées soulignent l'importance d'avoir leurs propres services de police. Elles ont dit que, sans cela, les agents de police ne connaîtraient pas et ne comprendraient pas la collectivité. Elles ont souligné que, historiquement, les relations avec la police provinciale étaient teintées de méfiance et de peur. Les agents de police qui sont renseignés sur la culture facilitent l'établissement de relations avec les membres de la collectivité et permettent de nouer des liens avec d'autres services communautaires, ce qui n'est pas possible lorsqu'il s'agit d'agents de la police provinciale. Les entrevues et les groupes de discussion ont révélé qu'un des avantages clés, dans le cas des services de police offerts dans une collectivité des Premières Nations au titre d'une ESA, touche au fait que les agents de police font partie de la collectivité et que, en tant que personnes issues de la collectivité, ils sont sensibles aux besoins culturels de la collectivité ciblée. Dans le questionnaire de 2014 visant les collectivités ayant conclu une ECT, 86 % des répondants ont dit que les services de police étaient fournis dans le respect de leur culture, 14 % d'entre eux disant le contraire. Malgré ce résultat, les représentants des collectivités ayant conclu une ECT interrogés avaient des opinions partagées quant à l'adaptation des agents de

police à la culture. Les personnes interrogées ont souligné que les aspects suivants rendaient difficile l'adaptation à la culture :

- Il est essentiel d'embaucher des candidats convenables et de leur fournir une formation appropriée.
- Les agents surchargés de travail ne répondent pas aux besoins.
- Il est important de mobiliser les collectivités et de les amener à changer d'attitude à l'égard des services de police.
- Les changements dans les rangs de la direction, à tous les niveaux, signifient souvent qu'il faut tout recommencer.

#### 4.2.4 Services professionnels

L'une des priorités du PSPPN est de fournir des services de police professionnels. Cela veut dire qu'on s'attend à ce que les agents de police respectent les normes provinciales ou territoriales de même que les politiques et procédures élaborées par le service de police ou l'entité de gouvernance de ce service et qu'ils aient réussi un programme de formation des recrues dans une académie de police reconnue par la province ou le territoire.

Les agents de police, tout comme les membres des autres groupes professionnels, doivent respecter les normes et règlements de la province et répondre à des exigences spécifiques en matière de scolarité et de formation<sup>40</sup>. Un questionnaire administré en 2014 dans le cadre du Programme de même que des entrevues réalisées aux fins de la présente évaluation ont indiqué que les agents de police sont professionnels et qu'ils ont tous suivi la formation demandée pour répondre aux normes provinciales.

Les agents de police des collectivités ayant conclu une ESA signalent toutefois quelques écarts au chapitre de la formation continue. Les agents des collectivités ayant conclu une ECT peuvent suivre la formation offerte par la GRC, tandis que les agents relevant d'une ESA n'ont accès qu'à des ressources limitées lorsqu'il s'agit de formation continue. Ces derniers soulignent également les ressources limitées pour ce qui est des outils liés à l'emploi (véhicules, prise des empreintes digitales, etc.), ce qui nuit à leur capacité de s'acquitter de leurs tâches<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Hutchins, H. (2015). *Juristat*, 35(1), « Les ressources policières au Canada, 2014 », Statistique Canada, n° 85-002-X au catalogue.

<sup>41</sup> Hylton, J. H. et Human Sector Resources. (2005). *Canadian innovations in the provision of policing services to Aboriginal peoples*. Toronto (Ont.), Commission d'enquête sur Ipperwash; Bureau du vérificateur général du Canada (printemps 2014), *Chapitre 5 — Le Programme des services de police des Premières nations — Sécurité publique Canada*.

#### 4.2.5 Services exclusifs

On s'attend à ce que les agents de police financés dans le cadre du PSPPN, lorsqu'ils sont en devoir, consacrent tout leur temps et toute leur énergie à la prestation de services de police dans les collectivités visées. Le questionnaire administré en 2014 auprès des fournisseurs de services du PSPPN a révélé des écarts à ce chapitre selon le type d'entente. Un pourcentage élevé (85 %) des agents financés au titre d'une ESA ont dit qu'ils consacraient tout leur temps à la collectivité. À titre de comparaison, c'est ce qu'ont déclaré 53 % des agents financés des collectivités ayant conclu une ECT. Dans ces dernières collectivités, l'affectation de policiers au PSPPN a raté sa cible, puisque le PSPPN s'est ajouté aux activités déjà réalisées dans le cadre d'une ESPP. Les agents consacrent leur temps à des tâches d'intérêt provincial plutôt qu'aux activités du PSPPN. Étant donné ce faible niveau d'affectation, on ne profite pas de toutes les possibilités de mobilisation de la collectivité et d'adaptation.

Les personnes interrogées considèrent que les services de police financés au titre d'une ESA sont davantage consacrés à la collectivité visée que les services fournis dans le cadre d'une ECT. Dans le premier cas, les personnes interrogées déclarent que les agents sont toujours présents, puisqu'ils vivent dans la collectivité où ils travaillent. Par contre, dans le second cas, les personnes interrogées avaient des opinions partagées quant au dévouement des agents de police. Dans le cas des collectivités ayant conclu une ECT, certains répondants ont affirmé que les agents de police étaient présents et que, s'ils ne l'étaient pas, ils travaillaient quand même pour la collectivité; cependant, d'autres répondants ont affirmé que les agents n'assuraient pas une présence suffisante dans la collectivité.

Les personnes interrogées ont relevé les défis suivants en ce qui concerne l'exclusivité des agents relevant d'une ECT ou d'une ESA :

- Chevauchements entre les ESPP et les ECT.
- Agents trop peu nombreux ou trop souvent en congé.
- Services offerts de façon réactive.
- Problèmes de dotation dans les collectivités isolées.
- Aucun détachement de police dans certaines collectivités.

Les participants aux groupes de discussion disent qu'il faut que les agents de police soient intégrés à la collectivité de façon à pouvoir y consacrer tout leur temps, à se familiariser avec les aspects culturels et à nouer des liens avec les membres de la collectivité.

Les répondants ont dit qu'il était avantageux de recevoir les services d'agents qui se consacrent à leurs collectivités, dans le cadre d'une ECT, plutôt que de bénéficier des services de la police provinciale. Ils citent entre autres avantages les liens qui s'établissent entre la collectivité et la police, l'établissement de relations significatives dans la collectivité et la plus grande disposition des membres à signaler un crime.



## 4.3 Rendement — Efficience et économie

### 4.3.1 Modèle de financement des services de police des Premières Nations et des Inuits

L'évaluation a porté sur la viabilité de l'approche actuelle des ententes de contribution pour la prestation des services de police financés par le PSPPN.

Selon l'information tirée de toutes les sources de données, les ententes de contribution ne sont pas un modèle de financement idéal pour la prestation de services comme les services de police, qui exigent la planification à long terme. L'évaluation de 2010 avait souligné que les ententes de contribution font toujours l'objet d'une critique importante : elles exigent un renouvellement fréquent. On considère que le processus de renouvellement est inefficace et inutilement coûteux et qu'il détourne les intervenants des enjeux plus cruciaux quand il s'agit de l'efficacité des services de police, par exemple l'adoption de processus plus holistiques et davantage axés sur la collaboration. Les répondants ont proposé que le renouvellement se fasse au minimum tous les cinq ans, et la plupart ont demandé qu'il ne se fasse que tous les dix ans. Certains affirment que les ententes devraient rester en vigueur pendant 20 ans, tout comme les ESPP. Certains disent même qu'il serait préférable que les ESPP et les ententes conclues dans le cadre du PSPPN aient la même durée.

Dans un rapport publié en 2011, le BVG souligne plusieurs défis habituellement associés au recours à des ententes de contribution pour le financement de services fournis dans les réserves des Premières Nations :

- La plupart des ententes de contribution doivent être renouvelées tous les ans, et les fonds ne sont souvent pas disponibles avant que plusieurs mois se soient écoulés dans la période de financement. En conséquence, les collectivités peuvent devoir réaffecter des fonds d'autres sources, et l'incertitude touchant le financement empêche la planification à long terme.
- Les ententes de contribution conclues par le gouvernement fédéral et les collectivités des Premières Nations peuvent aussi inhiber une responsabilisation appropriée. Même si elles énoncent les services à fournir ou les mesures à prendre, les ententes de contribution ne s'attachent pas toujours suffisamment aux normes de service ou aux résultats à atteindre.
- Les ententes de contribution supposent un lourd fardeau redditionnel, ce qui constitue un problème particulier dans les petites collectivités des Premières Nations, dont les capacités administratives sont limitées<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Bureau du vérificateur général du Canada (2011). *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves.*

Les répondants ont fait écho à ces observations en affirmant que des services comme les services de police exigeaient une planification à long terme. Ils ont également souligné que la responsabilisation à l'égard des résultats n'était pas claire et que le processus de renouvellement supposait un lourd fardeau administratif. Les participants aux groupes de discussion sont d'accord pour dire que les ententes de contribution actuelles, à durée limitée et à montant fixe, ne fonctionnent pas bien, puisqu'elles ne permettent pas la planification à long terme.

En outre, avant 2013, dans les modalités du Programme, on fixait à 2,1 millions de dollars par année la limite maximale des dépenses d'immobilisations. Un pouvoir temporaire de dépenser au-delà de cette limite a été accordé en 2009-2010 et en 2010-2011, grâce aux fonds temporaires affectés dans le Budget de 2009 pour les dépenses d'immobilisations majeures. Depuis 2014, les modalités ne fixent plus de limite maximale pour les dépenses d'immobilisations. Le Programme est néanmoins incapable de répondre systématiquement aux besoins en matière d'infrastructures en raison des limites générales de financement et de l'absence de fonds permanent ou dédié aux dépenses d'immobilisations. À titre comparatif, il convient de signaler que les coûts d'infrastructure sont pris en charge dans le cadre des ESPP. L'infrastructure constitue un problème depuis des années et reste un défi constant. Les coûts d'infrastructure n'ont pas été inclus dans le budget original du PSPPN étant donné que, tout au long des années 1990, Sécurité publique Canada était d'avis qu'ils devaient être couverts par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada<sup>43</sup>. Même si le loyer est une dépense admissible au titre du PSPPN, utilisée dans bien des cas pour « rembourser » une collectivité qui a investi dans l'infrastructure des services de police, en général, les collectivités n'ont pas la capacité ni les ressources nécessaires pour fournir des bureaux répondant aux normes de sécurité. Les répondants ont souligné que cela est particulièrement problématique dans les collectivités isolées, où la pénurie de logements s'ajoute à la difficulté de trouver un espace approprié. Selon l'examen documentaire, les installations et immeubles, les systèmes de communication, le logement des agents et l'entretien de l'équipement des services de police constituent des enjeux en matière d'infrastructure auxquels font face toutes les collectivités inuites et des Premières Nations du Canada<sup>44</sup>.

En 2014, le rapport du BVG établissait que SP ne pouvait fournir une assurance raisonnable que les installations des services de police dans les collectivités inuites et des Premières Nations étaient adéquates. La vérification a établi que certaines collectivités des Premières Nations et certaines provinces continuaient à faire état de préoccupations touchant l'état des installations des services de police<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Jones, N.A. et coll. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina.

<sup>44</sup> Sécurité publique Canada (2010). *Examen complet du Programme des services de police des Premières nations : rapport national sur les séances de mobilisation communautaire*; Sécurité publique Canada (2010). *Évaluation de 2009-2010 du Programme des services de police des Premières nations*; Bureau du vérificateur général du Canada (printemps 2014), *Chapitre 5 — Le Programme des services de police des Premières nations — Sécurité publique Canada*.

<sup>45</sup> Bureau du vérificateur général du Canada (printemps 2014), *Chapitre 5 — Le Programme des services de police des Premières nations — Sécurité publique Canada*.

### 4.3.2 Approche horizontale

Pour savoir de quelle manière on pourrait réorienter le Programme afin de maximiser le rendement des investissements du gouvernement, les évaluateurs ont examiné le mode de collaboration de différents ministères fédéraux à l'égard d'enjeux qui concernent les Premières Nations et les Inuits de même que le mode de collaboration du gouvernement fédéral avec les provinces et territoires et d'autres partenaires, par exemple, les organismes autochtones nationaux.

En entrevue, les représentants des provinces, des territoires et des collectivités ont déclaré que des liens se nouaient au sein de la collectivité et que la collaboration était une réalité. En entrevue et dans les groupes de discussion, les répondants ont dit qu'il fallait que le gouvernement fédéral cesse de travailler isolément et qu'il aborde les enjeux auxquels font face les collectivités inuites et des Premières Nations dans une perspective holistique, en faisant des investissements stratégiques.

Toutes les sources de données montrent qu'il faut adopter une approche horizontale, faisant intervenir tous les partenaires fédéraux, provinciaux et communautaires. D'autres organismes gouvernementaux dont le mandat concerne la santé, l'emploi et la formation, la justice, les ressources naturelles et le développement du Nord devraient également y participer<sup>46</sup>.

Un comité d'experts sur l'avenir des modèles canadiens de maintien de l'ordre a publié récemment un rapport dans lequel il reconnaissait que la sûreté et la sécurité sont influencées par un vaste éventail d'institutions et d'organisations qui appartiennent ou non au gouvernement. Le système de justice, le système d'éducation et le système correctionnel, par exemple, ont tous démontré leur capacité de réduire et de prévenir la criminalité. En ce qui concerne les services de police, un rapport récent va même au-delà de la notion selon laquelle il s'agit d'une affaire qui concerne l'ensemble du gouvernement en faisant valoir que la sûreté et la sécurité sont une affaire qui concerne l'ensemble de la société et suppose des mandats nombreux et divers<sup>47</sup>.

Les répondants des groupes de discussion, dont les réponses sont étayées par l'examen documentaire, ont souligné que la collaboration avec d'autres administrations et d'autres fournisseurs de services peut faciliter l'intégration et le renforcement des services de police. Entre autres avantages, l'intégration des services de police permet de réduire le double emploi et les chevauchements, ce qui par ricochet permet une efficacité grâce aux économies d'échelle et au partage des équipements et des technologies<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada. Initiative sur les partenariats stratégiques : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1330016561558/1330016687171>

<sup>47</sup> Conseil des académies canadiennes (2014). *Le maintien de l'ordre au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle : Une nouvelle police pour de nouveaux défis*. Comité d'experts sur l'avenir des modèles canadiens de maintien de l'ordre.

<sup>48</sup> Sécurité publique Canada (2010). *Examen complet du Programme des services de police des Premières nations*; Jones, N.A. et coll. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for

En particulier, les répondants des groupes de discussion ont signalé que pour maximiser la valeur des investissements gouvernementaux, le Programme devrait faire participer certains intervenants, en particulier les membres clés des collectivités inuites et des Premières Nations, par exemple les jeunes et les aînés, en recueillant leurs commentaires et en les mobilisant.

### 4.3.3 Solutions de rechange

Près de deux décennies après la création du PSPPN, un nombre relativement faible d'études universitaires ont pris le Programme pour objet. De rares pratiques exemplaires touchant les services de police autochtones ont été cernées. Personne n'a encore déterminé l'approche la plus efficace pour ces services<sup>49</sup>. Toutefois, l'examen documentaire a révélé que pour qu'une approche soit fructueuse, il faut que les collectivités en soient partenaires à part entière et qu'elles se sentent responsables de la solution.

Dans le cadre de l'évaluation du PSPPN, en 2010, les évaluateurs se sont intéressés à l'examen documentaire réalisé dans le cadre de l'enquête sur Ipperwash. Les commissaires en sont arrivés à un consensus<sup>50</sup> sur trois questions :

- Les approches en matière de services de police communautaires peuvent réduire la criminalité et améliorer les relations entre la police et les citoyens des collectivités visées.
- En ce qui concerne les approches en matière de gouvernance, il faut donner aux Autochtones un plus grand contrôle sur les services de police qui, à leur tour, devront être davantage responsables à l'égard des résultats.
- En ce qui concerne le recrutement, la formation et le maintien en poste des agents de police, on a pris note des dimensions clés d'une approche fructueuse, entre autres les dimensions suivantes : le contrôle du racisme; le recrutement d'un plus grand nombre d'Autochtones dans les services de police; des programmes d'aide aux employés et à leur famille; une formation de sensibilisation culturelle donnée par des agents autochtones.

La Commission royale sur les peuples autochtones a proposé des principes pour orienter les réformes des services de santé et des services de guérison qui pourraient s'appliquer à d'autres programmes autochtones. Ces principes prévoient les solutions suivantes :

- Solutions axées sur les concepts holistiques de la santé et du bien-être, fermement enracinés dans les traditions autochtones.
- Solutions contrôlées par les Autochtones eux-mêmes.

---

Justice and Safety, Université de Regina; Hylton, J. H. et Human Sector Resources. (2005). *Canadian innovations in the provision of policing services to Aboriginal peoples*. Toronto (Ont.).

<sup>49</sup> Lithopoulos, S. et R. Ruddell, (2013). « Aboriginal Policing in Rural Canada: Establishing a Research Agenda ». *International Journal of Rural Criminology*, 2 (1), p. 101-125; Jones, N.A. et coll. (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina.

<sup>50</sup> Le consensus porte sur ce qui « devrait » fonctionner et, dans certains cas, sur ce qui « semblait » fonctionner.

- Les services fournis sont comparables aux services accessibles par les autres Canadiens et sont fondés sur le respect de la diversité culturelle<sup>51</sup>.

Selon Hylton (2005), les programmes qui réussissent ont pour origine une initiative communautaire et sont fondés sur des principes de développement communautaire. De nombreuses études et enquêtes sur les principes essentiels du développement communautaire des collectivités inuites et des Premières Nations proposent d'inclure les trois thèmes suivants dans la conception des programmes :

- des approches holistiques;
- la responsabilisation de la collectivité à l'égard de la sûreté et de la sécurité;
- l'intégration des ressources dans la collectivité<sup>52</sup>.

Grâce à la mise en œuvre de plusieurs projets pilotes, SP a exploré des approches novatrices qui permettraient de pallier l'augmentation des coûts des services de police et amélioreraient la mobilisation de la collectivité. Ces approches comprennent entre autres les principes des paramètres économiques des services de police et prévoient l'intégration d'une composante de prévention de la criminalité dans les programmes existants. Les évaluateurs n'ont pas trouvé beaucoup d'information sur ces projets pilotes, car les projets terminés n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen et d'autres étaient toujours en cours. Toutefois, en se fondant sur les entrevues et l'examen des documents des projets pilotes, les évaluateurs ont pu cerner, pour chaque approche, des leçons à retenir.

### **Services de police à plusieurs niveaux**

Cette approche consiste à élargir les catégories et les types de personnes qu'un service de police peut employer. La gamme des employés peut s'étendre des agents de police dûment assermentés à des bénévoles civils. Les employés effectuent plusieurs fonctions policières et le but est de réduire les coûts des services de police, puisqu'il n'est pas nécessaire que toutes les tâches soient exécutées par un agent de police assermenté.

Conformément à une approche des services de police à plusieurs niveaux, la Saskatchewan a mis en œuvre, dans une collectivité ayant conclu une ESA dans le cadre du PSPPN, un projet pilote s'appuyant sur des gendarmes spéciaux, dans la collectivité de File Hills. L'objectif de ce projet pilote était d'embaucher cinq gendarmes spéciaux et de leur fournir l'équipement et la formation nécessaires pour qu'ils puissent appuyer certaines fonctions policières, par exemple la sensibilisation de la collectivité et l'information du public. Ces gendarmes ont mis en place et fourni un certain type de services policiers adaptés à la culture devant améliorer la sécurité publique de la collectivité. On a constaté que le fait d'embaucher des agents de police de la collectivité qui relèveraient du chef de police constituait un atout sur le plan de la sensibilité

<sup>51</sup> Hylton, J. H. et Human Sector Resources. (2005). *Canadian innovations in the provision of policing services to Aboriginal peoples*. Toronto (Ont.), Commission d'enquête sur Ipperwash.

<sup>52</sup> Hylton, J. H. et Human Sector Resources. (2005). *Canadian innovations in the provision of policing services to Aboriginal peoples*. Toronto (Ont.), Commission d'enquête sur Ipperwash.

culturelle. Il convient de souligner que, pour que cette approche donne de bons résultats, il faut une structure de gouvernance communautaire très fonctionnelle et un bon soutien de la collectivité.

### **Approche multiorganisme en matière d'enjeux sociaux**

Il ne s'agit pas ici à proprement parler d'une approche s'appliquant aux services de police. Il s'agit d'un volet du Modèle pour la sécurité communautaire conçu dans le but d'améliorer un éventail beaucoup plus large de résultats sociaux, y compris la réduction de la criminalité, de la violence et de la victimisation. Des projets pilotes fondés sur cette approche ont été mis en œuvre dans plusieurs collectivités ciblées par le PSPPN; ils utilisent le modèle du carrefour (HUB) et le modèle du Social Navigator.

Le modèle du carrefour propose une approche de résolution de problèmes fondée sur les éléments probants et axée sur la collaboration qui met à contribution l'expertise combinée des organismes communautaires pertinents pour régler des problèmes humains et sociaux complexes avant qu'ils ne deviennent des problèmes pour les services policiers. Cette approche a été mise en œuvre à titre de projet pilote à Prince Albert (Saskatchewan). On a observé que l'approche du carrefour améliorait la collaboration et la communication entre les services de police et les autres organismes communautaires et qu'elle favorisait l'atténuation des risques élevés de préjudice ou de victimisation<sup>53</sup>.

L'approche du Social Navigator s'est inspirée du modèle du carrefour de Prince Albert; elle a été mise en œuvre par le service de police de United Chiefs and Councils of Mniidoo Mnisig Anishnaabe, en Ontario. Le mandat du projet Social Navigator consiste à aiguiller les personnes qui ont déjà eu plusieurs démêlés avec les services de police et qui sont considérées comme des personnes à risque vers des fournisseurs de services appropriés, qui peuvent répondre à leurs besoins particuliers, de manière à ce qu'ils puissent s'attaquer aux causes profondes de la délinquance et à ce que la personne n'ait pas affaire au système de justice pénale. Le rôle des intervenants du projet consiste à assurer le maintien des pratiques et des perspectives culturelles tout en s'attaquant par tous les moyens possibles à la réduction de la criminalité. Le projet pilote était en cours au moment où l'évaluation a été menée.

### **Plans de sécurité communautaire (Programme de contribution à l'amélioration de la sécurité des collectivités autochtones)**

En décembre 2015, Sécurité publique Canada avait reçu les plans de sécurité communautaire de 16 collectivités ciblées par le PSPPN. L'élaboration de ces plans avait été financée dans le cadre du Programme de contribution à l'amélioration de la sécurité des collectivités autochtones. Les collectivités élaborent elles-mêmes ces plans de sécurité communautaire en

---

<sup>53</sup> McFee, D.R., et N. E. Taylor, (2014). *Le carrefour de Prince Albert et la transition vers une stratégie de sécurité communautaire axée sur la collaboration et la détermination des risques*. Ottawa (Ont.), Collège canadien de police; Nilson, C. (2014). *Risk-Driven Collaborative Intervention: A Preliminary Impact Assessment of Community Mobilization Prince Albert's Hub Model*. Saskatoon (Sask.), Centre for Forensic Behavioural Science and Justice Studies, Université de la Saskatchewan.

fonction de leurs besoins particuliers à ce chapitre. Cette approche, pilotée par la collectivité, permet l'amélioration de la santé et de la sécurité dans les collectivités autochtones et suscite l'engagement et la mobilisation de leurs membres. Le Programme de contribution à l'amélioration de la sécurité des collectivités autochtones représente donc un fondement pour l'amélioration de la synergie en soutenant la planification par la collectivité et l'établissement de relations de travail fondées sur la confiance dans la collectivité. Au mieux, le Programme propose une plateforme qui pourrait transformer la façon dont les ministères et organismes travaillent pour s'attaquer à des enjeux complexes et interdépendants, par exemple les enjeux auxquels font face de nombreuses collectivités autochtones.

Lorsqu'il était question des approches de rechange, les personnes interrogées ont mentionné d'autres considérations tout aussi importantes, y compris l'engagement et la mobilisation de la collectivité; l'intégration des méthodes traditionnelles; le besoin d'augmenter le nombre d'agents issus d'une collectivité inuite ou des Premières Nations; la recherche d'approches novatrices en matière de services policiers, l'adaptation des approches aux besoins de la collectivité; et la nécessité d'élargir le programme de sécurité pour y intégrer plus d'activités touchant la prévention de la criminalité.

## 5. CONCLUSIONS

### *Pertinence*

Un programme qui assure la sûreté et la sécurité des collectivités inuites et des Premières Nations reste pertinent et nécessaire. De 2004 à 2013, le volume global de la criminalité dans les collectivités ciblées par le PSPPN a décliné, tout comme il l'a fait dans le reste du Canada. Toutefois, le nombre de crimes sur les réserves est toujours presque quatre fois plus élevé qu'ailleurs au Canada, et les incidents de crimes violents, environ six fois plus nombreux qu'ailleurs au Canada. Les facteurs de risque liés à la criminalité et à la victimisation sont plus élevés dans les populations autochtones. Dans ce contexte social général, les services de police ne sont pas le seul moyen de réduire la criminalité dans les collectivités inuites et des Premières Nations.

En ce qui concerne les rôles et les responsabilités, tous les ordres de gouvernement et les collectivités elles-mêmes ont un rôle à jouer dans le PSPPN. Le gouvernement du Canada doit coordonner les services de police dans les collectivités inuites et des Premières Nations. Toutefois, il est important que les collectivités se mobilisent et participent à l'établissement des priorités des services de police et à la négociation des ententes. La planification et la gestion des services de police doivent principalement se faire à l'échelon de la province ou du territoire, puisque c'est cet ordre de gouvernement qui a la responsabilité générale des services de police et de l'établissement des normes des services de police.

En raison de son rôle consistant à assurer la sécurité des collectivités, Sécurité publique Canada est le ministère fédéral le mieux placé pour jouer un rôle de coordonnateur du PSPPN.

Il est également bien placé pour assurer le maintien des liens avec d'autres investissements fédéraux dans les collectivités inuites et des Premières Nations dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux et du développement économique.

### *Rendement*

Selon les éléments probants recueillis, l'engagement de la collectivité est essentiel pour assurer la bonne administration du programme et l'efficacité de la conception et de la prestation. Les collectivités inuites et des Premières Nations doivent s'engager, s'approprier le Programme et donner le ton. Ces notions sont intégrées aux objectifs stratégiques généraux du PSPPN. L'évaluation a établi que le Programme n'avait pas mobilisé les collectivités suffisamment, au point d'assurer une responsabilisation accrue de la collectivité.

Bien que le PSPPN ait permis des changements dans les collectivités recevant un financement, des lacunes persistent puisque le Programme n'est pas offert dans toutes les collectivités. L'évaluation a tenu compte du fait que le financement est gelé depuis 2007 et qu'il n'est plus vraiment possible d'étendre le Programme aux autres collectivités. On manque d'information sur les besoins des collectivités et, historiquement, l'affectation des fonds ne reposait sur aucune approche systématique. Compte tenu de ces facteurs, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer si l'enveloppe de financement actuelle permettrait d'élargir le Programme aux collectivités restantes afin de combler cette lacune.

Les évaluateurs soulignent que la plupart des intervenants se sont attachés à la réalisation des objectifs énoncés dans les modalités du Programme. Peu d'intervenants étaient au courant des objectifs stratégiques généraux.

Les évaluateurs ont déterminé que les ententes de contribution ne constituent pas le mécanisme de prestation idéal pour le PSPPN. Cette observation figurait également dans l'évaluation réalisée en 2010 et dans le rapport du Bureau du vérificateur général de 2014. Les ententes de contribution doivent fréquemment être renouvelées, et le renouvellement suppose chaque fois un lourd fardeau administratif. Ce fait, de même que l'incertitude en matière de financement, empêche les collectivités et les services de police de faire des plans à long terme.

En ce qui concerne les autres approches en matière de prestation, les évaluateurs n'ont pas cerné de très nombreuses pratiques exemplaires en matière de services de police autochtones. Toutefois, un examen de la documentation révèle qu'une approche ne peut donner de bons résultats que si les collectivités y participent pleinement et se considèrent comme responsables de la solution. SP, en menant plusieurs projets pilotes, a exploré des approches novatrices qui lui permettraient de réduire les coûts croissants des services de police et d'accroître la mobilisation de la collectivité. Ces approches comprennent les principes mis en lumière dans de récentes études sur les paramètres économiques des services de police et elles intègrent une solution plus holistique et axée sur la collectivité dans les programmes existants.



Conformément à une approche des services de police à plusieurs niveaux, la Saskatchewan a mis en œuvre, dans la collectivité de File Hills ayant conclu une ESA dans le cadre du PSPPN, un projet pilote s'appuyant sur des gendarmes spéciaux. Dans le cadre du projet, cinq gendarmes spéciaux, embauchés dans la collectivité, assuraient des fonctions policières, par exemple la sensibilisation de la collectivité ou l'information du public. Ces gendarmes assurent des services de police adaptés à la culture et favorisant la sécurité publique. Soulignons que cette approche ne peut porter ses fruits que si elle repose sur une gouvernance communautaire très efficace et sur un fort soutien de la collectivité.

Quant aux autres approches, les éléments probants recueillis montrent qu'il faut, pour surmonter les difficultés que connaissent les collectivités inuites et des Premières Nations, une approche horizontale à laquelle participent tous les partenaires aux échelons fédéral, provincial et communautaire. Les organismes gouvernementaux dont le mandat concerne la santé, l'éducation, l'emploi, la justice et les services correctionnels devraient aussi y participer. La mobilisation des collectivités inuites et des Premières Nations est également nécessaire. L'évaluation a montré que le gouvernement fédéral doit cesser de travailler en vase clos et aborder les enjeux auxquels font face les collectivités inuites et des Premières Nations dans une perspective holistique.

Deux projets pilotes de Sécurité publique Canada explorent ce type d'approche multiorganisationnelle en matière d'enjeux sociaux : le modèle du carrefour de Prince Albert (Prince Albert HUB) et le projet Social Navigator. Le projet Prince Albert HUB ne concerne pas les services de police, mais propose une approche touchant la sécurité de la collectivité. Les solutions fondées sur des éléments probants et axées sur la collaboration s'appuient sur l'expérience combinée des organismes communautaires pertinents pour régler des problèmes humains et sociaux complexes avant qu'ils ne deviennent des problèmes pour les services policiers. On a constaté que l'approche du carrefour avait amélioré la collaboration et les communications entre les services de police et les autres organismes communautaires et qu'elle favorisait l'atténuation des risques élevés de préjudice ou de victimisation.

L'approche du projet Social Navigator vise à aiguiller les personnes à risque, qui ont déjà eu des démêlés avec les services de police, vers le fournisseur de services approprié à leurs besoins. L'objectif est de faire en sorte que ces personnes n'aient pas de démêlés avec le système de justice pénale. Le rôle des intervenants du projet consiste à assurer le maintien des pratiques et des perspectives culturelles tout en s'attaquant par tous les moyens possibles à la réduction de la criminalité. Le projet pilote était en cours au moment où l'évaluation a été menée.

Le Programme de contribution à l'amélioration de la sécurité des collectivités autochtones de SP a poursuivi d'autres projets de planification communautaire dans 16 collectivités ciblées par le PSPPN. Dans le cadre de ce programme, les collectivités font des plans en matière de sécurité communautaire en se fondant sur leurs besoins particuliers en la matière. Le Programme constitue un fondement pour une amélioration de la synergie, car il soutient la

planification communautaire et l'établissement de relations de travail fondées sur la confiance au sein des collectivités.

Il est évident que toute autre approche doit tenir compte des principes du développement communautaire comme la mobilisation et la participation des collectivités, les pratiques holistiques et traditionnelles des Premières Nations et des Inuits, la responsabilité et la responsabilisation communautaires et les ressources intégrées.

## 6. RECOMMANDATIONS

Le sous-ministre adjoint du Secteur de la sécurité communautaire et de la réduction du crime et le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion des urgences et des programmes de Sécurité publique Canada, devraient adopter les mesures suivantes :

1. S'assurer que les objectifs futurs des politiques et du programme sont communiqués et qu'ils intègrent des éléments qui soutiennent un continuum de la capacité et de la responsabilité communautaires, avec l'adoption d'autres approches de prestation de services.
2. Élaborer des critères qui aident à évaluer les besoins et la capacité communautaires en ce qui concerne la sécurité publique afin d'orienter les discussions avec les collectivités et d'éclairer les décisions futures concernant la conception et l'accessibilité du programme.
3. Élaborer un mécanisme de responsabilisation pour clarifier la délimitation et les liens entre les ententes sur les services de police provinciaux et territoriaux et les ententes du PSPPN où la GRC est le fournisseur de services.
4. Explorer des occasions d'accroître la flexibilité dans le modèle de financement, y compris la durée du financement et des ententes de programme, afin de mieux faciliter la planification à long terme pour les bénéficiaires du programme.

## 7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION

Nous avons examiné les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du Programme des services de police des Premières nations (PSPPN) et nous les approuvons. Le rapport fournit des renseignements précieux sur les problèmes auxquels fait face le programme, et les moyens permettant de les surmonter. Les constatations et les recommandations sont à propos, parce qu'elles orientent les efforts de renouvellement de la Politique sur la police des Premières nations et du PSPPN au-delà de 2018. Nos responsables continueront de travailler en étroite collaboration à la mise en œuvre des mesures déterminées dans la réponse et le plan d'action de la direction, et appuient le renouvellement de la Politique et du Programme pour assurer la prestation continue de services de police professionnels, exclusifs et adaptés dans les collectivités inuites et des Premières Nations.

| Recommandation   | Réponse de la gestion | Mesures prévues   | Date prévue d'achèvement |
|--|-----------------------|---|--------------------------|
| <p>1. S'assurer que les objectifs futurs des politiques et du programme sont communiqués et qu'ils intègrent des éléments qui soutiennent un continuum de la capacité et de la responsabilité communautaires, avec l'adoption d'autres approches de prestation de services</p> | <p>Acceptée</p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire participer les intervenants du programme, notamment les collectivités inuites et des Premières Nations et les homologues provinciaux et territoriaux (PTs) à la détermination des objectifs liés à la politique, des objectifs liés au programme et des rôles et responsabilités des organes de gouvernance de police, comme les conseils de gestion de la police et les groupes consultatifs communautaires.</li> <li>• Élaborer de nouveaux objectifs liés à la politique et au programme et de nouvelles modalités à la suite des consultations menées auprès des intervenants de programmes, notamment les collectivités inuites et des Premières Nations et les PT.</li> <li>• Communiquer les objectifs à jour liés à la politique et au programme aux intervenants de programmes, notamment les collectivités inuites et des Premières Nations et les PT.</li> <li>• Recueillir et analyser les résultats d'autres approches de prestation de services de police</li> </ul> | <p>Mars 2017</p>         |

| Recommandation  | Réponse de la gestion | Mesures prévues   | Date prévue d'achèvement |
|---|-----------------------|---|--------------------------|
| <p>2. Élaborer des critères qui aident à évaluer les besoins et la capacité communautaires en ce qui concerne la sécurité publique afin d'orienter les discussions avec les collectivités et d'éclairer les décisions futures concernant la conception et l'accessibilité du programme.</p> | <p>Acceptée</p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire participer les intervenants du programme, notamment les collectivités inuites et des Premières Nations et les PT à la détermination des besoins et des capacités communautaires ayant trait à la sécurité publique dans le cadre du renouvellement du Programme des services de police des Premières nations.</li> <li>• Déterminer les facteurs/caractéristiques qui ont une grande incidence sur la sécurité publique dans les collectivités inuites et des Premières Nations.</li> <li>• Établir et appliquer des critères qui aideront à évaluer les besoins et les capacités communautaires ayant trait à la sécurité publique dans le but d'orienter la conception des programmes futurs et les décisions en matière d'admissibilité.</li> </ul>   | <p>Décembre 2016</p>     |
| <p>3. Élaborer un mécanisme de responsabilisation pour clarifier la délimitation et les liens entre les ententes sur les services de police provinciaux et territoriaux et les ententes du PSPPN où la GRC est le fournisseur de services.</p>  |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consigner les limites et les liens actuels entre les ententes sur les services de police provinciaux (ESPP)/ententes sur les services de police territoriaux (ESPT) et les ententes conclues en vertu du Programme des services de police des Premières nations (PSPPN) dans chaque administration où la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est le fournisseur de services.</li> <li>• Établir un document d'options indiquant les mesures pouvant être prises pour établir les limites et les liens entre les activités liées aux ESPP/ESPT et celles liées au PSPPN dans les administrations où la GRC est le fournisseur de services.</li> <li>• Travailler avec la GRC et les PT concernés à établir l'orientation future concernant les limites et les liens entre les ESPP/ESPT et les ententes conclues en vertu du PSPPN dans les administrations où la GRC est le fournisseur de services.</li> </ul> | <p>Avril 2017</p>        |

| Recommandation  | Réponse de la gestion | Mesures prévues   | Date prévue d'achèvement |
|---|-----------------------|---|--------------------------|
|   |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Déterminer la voie à suivre pour préciser clairement les limites et les liens entre les activités liées aux ESPP/ESPT et celles liées au PSPPN dans les administrations où la GRC est le fournisseur de services.</li> </ul>   |                          |
| <p>4. Explorer des occasions d'accroître la flexibilité dans le modèle de financement, y compris la durée du financement et des ententes de programme, afin de mieux faciliter la planification à long terme pour les bénéficiaires du programme.</p> |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire participer les intervenants du programme, notamment les collectivités inuites et des Premières Nations et les PT, à la mise en place de moyens permettant la mise en œuvre du programme révisé dans le cadre du renouvellement du PSPPN.</li> <li>• Mobiliser les autres ministères et organismes pour examiner les options permettant d'accroître la souplesse du modèle de financement, comme c'est le cas pour d'autres programmes.</li> <li>• Consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet des options déterminées pour accroître la souplesse du modèle de financement dans le but de déterminer si ces options s'alignent sur le PSPPN renouvelé.</li> </ul> | <p>Janvier 2017</p>      |

## ANNEXE A : DOCUMENTS EXAMINÉS

Caputo, T. et M. Vallée, (2010). « Creating Safer Communities for Children and Youth: The Role of the Police in Crime Prevention », *International Journal of Child, Youth & Family Studies*, 1 (1), p. 78-96.

Clairmont, D. (2006). *Aboriginal Policing in Canada: An Overview of Developments in First Nations*. Toronto (Ont.), Commission d'enquête sur Ipperwash.

Ministère de la Justice du Canada. *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* (L.C. 2005, chap. 10).

Ministère de la Justice du Canada (2010). « La victimisation autochtone au Canada : Sommaire de la littérature ». *Recueil des recherches sur les victimes d'actes criminels*, n° 3, Katie Scrim.

Grier, chef Stan C., Association des chefs de police des Premières Nations. « Community Policing in Canada's First Nations Communities from Self-Administered First Nations Policing Services – An Overview ».

Gouvernement du Canada (2013). *Discours du Trône*.

Gouvernement du Manitoba (2014). *Projet de loi 5 : Loi modifiant la Loi sur les services de police (agents de sécurité des Premières nations)*. Première lecture le 20 novembre 2014, 40<sup>e</sup> législature, 4<sup>e</sup> session.

Hutchins, H. (2015). « Les ressources policières au Canada, 2014 », *Juristat*, 35(1), Statistique Canada, n° 85-002-X au catalogue.

Hylton, J. H. et Human Sector Resources. (2005). *Canadian innovations in the provision of policing services to Aboriginal peoples*. Toronto (Ont.), Commission d'enquête sur Ipperwash.

Jones, N.A., Ruddell, R., Nester, R., Quinn, K. et B. Philips, (2014). *First Nations Policing: A Review of the Literature*. Regina (Sask.), Collaborative Centre for Justice and Safety, Université de Regina.

Kiedrowski, J. (2013). *Étude comparative des tendances en matière de modèles de police des Indigènes à l'échelle internationale*. Ottawa (Ont.), Compliance Strategy Group.

Lithopoulos, S. et R. Ruddell, (2013). « Aboriginal Policing in Rural Canada: Establishing a Research Agenda ». *International Journal of Rural Criminology*, 2 (1), p. 101-125.

McFee, D.R., et N. E. Taylor, (2014). *Le carrefour de Prince Albert et la transition vers une stratégie de sécurité communautaire axée sur la collaboration et la détermination des risques*. Ottawa (Ont.), Collège canadien de police.

McKenna, P.F. (2014). *La formule à paliers : une nouvelle méthode pour la prestation de services de police*. Ottawa (Ont.), Collège canadien de police.

Nilson, C. (2014). *Risk-Driven Collaborative Intervention: A Preliminary Impact Assessment of Community Mobilization Prince Albert's Hub Model*. Saskatoon (Sask.), Centre for Forensic Behavioural Science and Justice Studies, Université de la Saskatchewan.

Bureau du vérificateur général du Canada (2014), *Chapitre 5 — Le Programme des services de police des Premières nations — Sécurité publique Canada*.

Bureau du vérificateur général du Canada (2011). *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves*.

Parlement du Canada (2012). *Comité permanent de la sécurité publique et nationale*. 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session.

Parlement du Canada (2014). *Aspects économiques liés aux services de police*. Rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale. 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session.

Sécurité publique Canada (2007). *Étude comparative des modèles de police des Indigènes*.

Sécurité publique Canada (2010). *Examen complet du Programme des services de police des Premières nations (PSPPN) : rapport national sur les séances de mobilisation communautaire*.

Sécurité publique Canada (2010). *Évaluation de 2009-2010 du Programme des services de police des Premières nations*.

Sécurité publique Canada. *Évaluation de 2012-2013 du Programme de prévention du crime*.

Sécurité publique Canada. *Rapport ministériel sur le rendement de 2013-2014*.

Sécurité publique Canada (2013). *Sommet sur les paramètres économiques des services de police : optimiser l'avantage des services de police du Canada*.

Sécurité publique Canada. *Évaluation de 2013-2014 du Programme de contribution à l'amélioration de la sécurité des collectivités autochtones*.

Sécurité publique Canada (2014). *Programme des services de police des Premières nations (PSPPN) : stratégie de mesure et d'évaluation du rendement (SMER)*.

Sécurité publique Canada (2014). *Modèle novateur de prestation de services aux Autochtones pour les services de police : Étude de cas sur le modèle du carrefour mis en œuvre à Hobbema, en Alberta*.

Sécurité publique Canada (2014). *Modalités de financement sous forme de contributions dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations*.

Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015*.

Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités de 2015-2016*.

Sécurité publique Canada. *Project Evaluation Report : File Hills First Nations Special Constable Pilot Project*.

Sécurité publique Canada. *U.C.C.M. Anishnaabe Police Service. Proposal for Crime Prevention Initiative*. M'Chigeeng (Ont.). [Proposition du projet Social Navigator]

Gendarmerie royale du Canada (2014). *Les femmes autochtones disparues et assassinées : Un aperçu opérationnel national*.

Solliciteur général du Canada (1996). *Politique sur la police des Premières nations*.

Statistique Canada (2011). *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*. Enquête nationale auprès des ménages, 2011.

Statistique Canada (2011). « La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes ». *Juristat*, 2009.

Statistique Canada (2015). *Les ressources policières au Canada, 2014*.

Conseil des académies canadiennes (2014). *Le maintien de l'ordre au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle : Une nouvelle police pour de nouveaux défis*. Comité d'experts sur l'avenir des modèles canadiens de maintien de l'ordre.

#### Sites Web

Affaires autochtones et du Nord Canada. Initiative sur les partenariats stratégiques : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1330016561558/1330016687171>.

Sécurité publique Canada : <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/crm-prvntn/index-fr.aspx>.