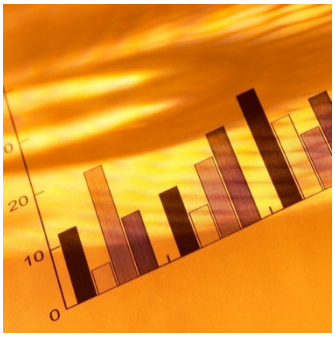
Cycle de vie des services de police administrés par les Premières Nations au Canada

par Savvas Lithopoulos

RAPPORT DE RECHERCHE : 2015–R030

DIVISION DE LA RECHERCHE

www.securitepublique.gc.ca



BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT

Sécurité publique Canada
Public Safety Canada

Canada

Résumé

Le lancement, en 1992, du Programme des services de police administrés par les Premières Nations a débouché sur la création de 58 nouveaux services de police administrés par les Premières Nations (APN). Par la suite, 20 de ces services ont été dissous. Vu qu'ils avaient tous conclu des ententes de financement de nature semblable, qu'ils étaient affectés aux mêmes types de population et qu'ils avaient été créés sous le régime d'un cadre stratégique national commun, l'examen de leur bilan a permis de faire la lumière sur les facteurs qui ont provoqué leur dissolution. En fin de compte, il s'est révélé que ces organisations avaient été victimes à la fois de leur nouveauté et de leur petite taille. Peu d'entre elles ont été en activité pendant plus de 10 ans. En moyenne, les services dissous employaient 5 agents ou moins, ils fournissaient des services à des collectivités d'environ 1 700 résidents, et leur budget annuel était de 0,7 million de dollars. Par comparaison, en moyenne, les 38 services de police APN survivants fournissent des services à quelque 4 500 résidents, comptent environ 22 agents et disposent d'un budget opérationnel d'à peu près 4 millions de dollars. Cette constatation confirme les recherches antérieures sur les services de police selon lesquelles les nouveaux services de police et ceux de très petite taille – à savoir ceux comptant moins de 10 agents – sont plus susceptibles de devoir mettre fin à leurs activités parce qu'ils sont incapables de respecter ou de faire respecter des normes de plus en plus rigoureuses en matière de maintien de l'ordre ou de réagir aux crises.

Remarque de l'auteur

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles de Sécurité publique Canada. La correspondance concernant le présent rapport doit être transmise à l'adresse suivante : Division de la recherche,
Sécurité publique Canada, 340, avenue Laurier Ouest, Ottawa (Ontario), K1A 0P8; courriel : PS.CSCCBResearch-RechercheSSCRC.SP@canada.ca.

Renseignement sur le produit

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2016

N^{o} de cat. : PS18-28/2016F-PDF
ISBN : 978-0-660-04165-0

Table des matières

Introduction 3

Programme des services de police des Premières Nations 5

Examen de la littérature 6

Méthode 7

Résultats 9

Mise à l'essai des indicateurs clés 11

- Durée (en années) de l'entente sur les services de police administrés par les Premières Nations 11
- Population desservie 12
- Nombre de collectivités desservies 12
- Degré d'éloignement de la collectivité 13
- Nombre de policiers 14
- Coût de l'entente 14

Constatations tirées de l'examen des dossiers et des entrevues 15

Analyse et conclusion 18

Sigles 20

Bibliographie 21

Annexe A : Liste des services de police administrés par les Premières Nations dissous 25

Annexe B : Liste des services de police administrés par les Premières Nations en activité 26

Introduction

Les services de police administrés par les Premières Nations (APC) du Canada ont une histoire qui leur est propre, ils ont un mandat et une structure spécifiques, et ils jouent un rôle complexe sur le plan du maintien de l'ordre au sein des collectivités des Premières Nations. Ils font aussi partie d'un vaste environnement canadien de services de police, dont la façon d'évoluer pourrait avoir d'importantes répercussions sur eux. À l'heure actuelle, les services de police canadiens connaissent une période de transition, surtout en raison du processus mondial d'adoption de valeurs et de stratégies de gestion et d'organisation provenant du secteur privé, lesquelles sont censées augmenter la responsabilité financière, la rentabilité et l'optimisation des ressources (Bayley et Shearing, 2001; Loader, 1999; CAC, 2014).

Ces initiatives se sont traduites par un éventail de modèles de service pour le maintien de l'ordre au Canada, depuis les services de police privés et communautaires jusqu'aux services de police publics à plusieurs niveaux, ainsi que par la fusion de petits services de police dans de plus grands services de police régionaux. À titre d'exemple d'intérêt particulier, il est difficile pour les provinces et territoires d'offrir des services 24 heures sur 24, sept jours sur sept, et de s'assurer que les délais d'intervention sont adéquats, dans les collectivités autochtones éloignées et isolées qui comptent en moyenne quelque 3 000 résidents et sont généralement servies par de tout petits détachements policiers d'environ neuf agents (Sécurité publique Canada, 2014). En outre, la recherche sur les cycles de vie des services de police montre que les petits services de police, qui déploient habituellement moins de dix agents, sont plus susceptibles d'échouer à cause de leur incapacité de respecter des normes de plus en plus sévères en matière de maintien de l'ordre (King, 2009a).

Le maintien de l'ordre dans les régions éloignées ou isolées – dans le cadre de ce que quelques services de police appellent des « affectations temporaires » – pose de nombreuses difficultés aux policiers puisque le taux de criminalité moyen au sein des collectivités autochtones est plusieurs fois plus élevé que la moyenne nationale (Brzozowski et coll., 2006; Lithopoulos, 2013). En ce qui concerne les types d'infractions commises à ces endroits, Lithopoulos et Ruddell (2011) ont constaté que les agents avaient signalé des taux élevés d'infractions avec violence (y compris la violence conjugale ou familiale), d'infractions liées à des querelles entre groupes distincts et d'infractions contre les biens. Ces agents ont également fait état de taux élevés de désorganisation sociale, ce qui englobe une pauvreté et un chômage graves, des logements inhabitables, des problèmes en matière de bien-être des enfants et des problèmes de toxicomanie (Lithopoulos et Ruddell, 2011). En dépit des lourdes exigences qui leur étaient imposées, les agents étaient d'avis que les résidents des collectivités nourrissaient de grandes attentes à l'égard de la police.

Même s'ils mobilisent une très faible proportion des policiers canadiens et des budgets des services de police du pays, les services de police des collectivités des Premières Nations ont de profondes répercussions à long terme sur les personnes qui vivent dans ces collectivités, surtout en raison des taux élevés de criminalité et de victimisation dans bon nombre de ces lieux. Par exemple, en 2004, le taux de criminalité dans les réserves était environ trois fois plus élevé qu'il ne l'était dans le reste du Canada, et les taux de violence, jusqu'à huit fois plus élevés (Brzozowski, Taylor-Butts et Johnson, 2006; Statistique Canada, 2011). Par conséquent, la

probabilité de victimisation était beaucoup plus élevée pour les Autochtones (Premières Nations, Inuits et Métis) que pour les autres Canadiens (Perreault et Brennan, 2010; Statistique Canada, 2011). Enfin, bien qu'ils ne représentent qu'à peu près 4,3 % de la population canadienne, les Autochtones du pays représentaient 27 % des personnes admises dans un établissement de détention sous responsabilité provinciale, et 20 % des personnes admises dans un établissement de détention sous responsabilité fédérale (Dauvergne, 2012 : 11).

Il convient de souligner que notre connaissance des taux de criminalité chez les Autochtones est restreinte du fait qu'aucune distinction n'est établie entre les crimes commis par des Autochtones et ceux commis par des non-Autochtones dans la plupart des études gouvernementales canadiennes. En fait, la plupart des publications gouvernementales visant à décrire les crimes déclarés par la police sont axées exclusivement sur l'établissement de comparaisons entre les infractions commises dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) – à savoir les villes d'au moins 100 000 habitants dont le noyau compte plus de 50 000 habitants – et celles commises dans les régions autres qu'une RMR. Ainsi, pour obtenir des statistiques d'envergure nationale, nous devons nous en remettre à des travaux de recherche plus anciens dans le cadre desquels les taux de criminalité chez les Autochtones et les non-Autochtones sont comparés (Brzozowski, Taylor-Butts et Johnson, 2006; Francisco et Chenier, 2007).

L'indice de gravité de la criminalité (IGC) est une mesure de la gravité et du nombre de crimes commis au sein d'une administration qu'on utilise au Canada. Cet indicateur sert aussi à mesurer les infractions violentes et les infractions non violentes (Boyce, Cotter et Perreault, 2014). Les conclusions de récents travaux concordent avec les résultats d'études antérieures selon lesquelles les collectivités qui présentaient les taux de criminalité les plus élevés au Canada étaient composées principalement d'Autochtones. Par exemple, en 2010, à l'échelle nationale, l'Indice de gravité des crimes violents (IGCV) moyen était de 88,9, mais les trois collectivités présentant les IGCV les plus élevés étaient celles de Pelican Narrows (Première Nation), en Saskatchewan (1 382), de Cape Dorset (Inuits), au Nunavut (1 327), et d'Indian Brook (Première Nation), en Nouvelle-Écosse (1 126). Toutes ces collectivités comptaient moins de 3 000 habitants (Brennan, 2012).

Il est important de saisir la manière dont le développement organisationnel et les changements au sein des services de police influent sur la prestation des services. King (2009a) avance que les services de police ont un cycle de vie; ils passent par une série d'événements ou de points marquants, y compris leur création, leur fondation, leur croissance, leur déclin, leur période de crise et leur dissolution. Chacun de ces événements façonne l'organisation, les activités de ses employés et les relations avec ses intervenants. Cette conception du cycle de vie procure un cadre en vue de l'examen de la dissolution et de la survie des services de police APN au Canada.

Toute organisation nouvellement créée traverse une crise de croissance, et cela vaut également pour les organisations policières et les services de police APN. Depuis la mise en œuvre, en 1992, du Programme des services de police des Premières Nations (PSPPN), on a créé 58 services de police APN. De ce nombre, 20 ont été dissous (voir le tableau 1), ce qui représente un taux d'échec d'environ 34 % pour ces services (Sécurité publique Canada, 2014). Les recherches à ce sujet font défaut, et des recherches doivent aussi être menées afin qu'on puisse déterminer pourquoi certains services de police APN ont été dissous alors que d'autres sont parvenus à survivre.

On trouvera ci-après un bref survol du PSPPN du Canada, puis une description de la littérature disponible concernant la raison de la dissolution des services de police créés par suite du PSPPN. Ces sections sont suivies d'une description des données et de la méthode, et par la présentation des résultats des analyses. Une analyse et une conclusion mettant en évidence les répercussions sur les recherches qui seront menées à l'avenir et les activités futures d'élaboration de politiques viennent clore le présent document.

Programme des services de police des Premières Nations

Tout au long des années 1970 et 1980, les méthodes employées par le Canada en vue d'exercer une surveillance policière sur les Autochtones, dont bon nombre vivaient dans des régions rurales ou éloignées – ont suscité une insatisfaction croissante. Dans la plupart des cas, les services de police qui assuraient le maintien de l'ordre dans les collectivités autochtones étaient les mêmes que ceux qui s'occupaient des régions rurales de la province, par exemple la Gendarmerie royale du Canada (GRC), la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et la Sûreté du Québec (SQ) même si, en 1978, plusieurs collectivités avaient créé leur propre service de police indépendant. Il était communément admis que les collectivités autochtones étaient mal desservies par les services de police externes, des critiques étaient formulées selon lesquelles ces services ne disposaient pas d'un budget suffisant et leurs agents n'étaient pas sensibles à la culture autochtone, et il régnait une confusion au sujet de questions de compétence et des responsabilités financières des divers échelons de gouvernement (Lithopoulos et Ruddell, 2013). L'absence d'une stratégie efficace en matière de maintien de l'ordre a peut-être eu une incidence négative sur les taux de criminalité dans les collectivités autochtones, lesquels étaient plusieurs fois plus élevés que la moyenne nationale (Brzozowski, Taylor-Butts et Johnson, 2002). En conséquence, la probabilité de victimisation était beaucoup plus élevée chez les Autochtones que chez les autres Canadiens (Perreault et Brennan, 2010). Dans le nord du Canada, dont la population est constituée pour une grande part d'Autochtones, les taux de criminalité demeurent élevés encore aujourd'hui, et ils sont deux fois plus élevés dans le nord des provinces et sept fois plus élevés dans les Territoires que dans le Sud (Allen et Perreault, 2015 : 3).

Les limites de ces ententes sur les services de police ont été relevées dans 25 rapports provinciaux et fédéraux (gouvernement de l'Alberta, 1991), ce qui a débouché sur l'instauration du PSPPN, lequel a servi de cadre national pour la prestation de services de police au sein des collectivités autochtones, lesquelles sont désignées sous l'appellation de « Premières Nations » lorsqu'il s'agit d'endroits qu'on appelait auparavant « réserves indiennes ». L'un des éléments essentiels du PSPPN tient à ce qu'il a permis aux Premières Nations de créer, comme toute autre municipalité du Canada, leurs propres services de police. Dans le cadre de la présente étude, ces services de police indépendants seront appelés des services de police « administrés par les Premières Nations » (APN). Il était également loisible aux collectivités autochtones qui le souhaitaient de conclure un marché avec la GRC, la PPO, la SQ ou un autre service régional afin d'obtenir des services de police.

La capacité des Autochtones de créer leurs propres services de police a été considérée comme un élément important de leur autodétermination, vu que cela leur permettait de jouer un rôle plus marqué sur le plan de l'administration de leur système de justice et d'obtenir des services policiers qui étaient plus proches de leurs traditions culturelles et qui étaient fournis par des policiers autochtones. Peu importe qu'une collectivité décide de créer son propre service de police ou de conclure un marché avec un autre service de police plus important, l'intégralité des coûts liés au maintien de l'ordre était assumée par les gouvernements fédéral (52 %) et provincial (48 %). Les services de police des collectivités autochtones relevaient du cadre national instauré par le PSPPN, mais ils étaient tout de même tenus de respecter les normes provinciales en matière de maintien de l'ordre, lesquelles étaient identiques à celles auxquelles étaient assujettis tous les autres services de police municipaux. L'établissement de ces mécanismes de maintien de l'ordre passait par la conclusion d'ententes tripartites entre les chefs des collectivités, le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial. De 1992 à 1996, 46 services de police APN ont été créés.

L'un des piliers du PSPPN tient au fait que, pour faciliter la participation des membres d'une collectivité aux activités policières, chaque collectivité doit mettre sur pied un conseil de gestion de la police, aussi désigné sous la dénomination de « conseil consultatif de la police » (CCP) ou d' « organe directeur de la police » (ODP). Ces conseils ont été créés afin « de présenter les préoccupations et les intérêts de la collectivité en matière de services de police », ce qui comprend le fait d'assurer « dans une certaine mesure l'indépendance des services de police par rapport aux politiciens locaux » (Sécurité publique Canada, 2010 : 16).

Examen de la littérature

Peu de recherches fondées sur des données probantes sont accessibles au public en ce qui concerne la dissolution des services de police au Canada. L'étude de Johal (2001) est la seule qui a été menée au Canada sur le sujet; elle porte plus précisément sur la dissolution de deux services de police APN de la Colombie-Britannique (C.-B.). Cela dit, au Canada, les institutions publiques, y compris les services de police, ne sont pas éternelles. Au cours des 40 dernières années, de nombreux services de police de petite et de moyenne taille ont été dissous ou ont fusionné avec un service de police plus important (McDavid, 2002; Lithopoulos et Rigakos, 2005; Lithopoulos, 2015). La tendance à l'intégration des petits services de police au sein de plus grands services de police régionaux qui a été observée au Canada a été aussi relevée aux États-Unis (King, 2009a) et au Royaume-Uni (Rogers et Gravelle, 2012).

Au Québec, le gouvernement provincial a modifié la *Loi sur la police* (2000), de sorte que les municipalités comptant moins de 50 000 habitants ont dû conclure des marchés avec la SQ afin d'obtenir des services de police. Le reste des services de police municipaux qui n'étaient pas en mesure de respecter les nouvelles normes provinciales en matière de maintien de l'ordre ont été dissous et intégrés à de plus grands services de police. Au Québec, au cours de la période qui s'étend de 2001 au 15 novembre 2012, le nombre de services de police municipaux est passé de 109 à 30 (Sécurité publique Québec, 2014), ce qui représente une diminution de 72 % du nombre de services de police municipaux sur une période de 10 ans.

En Ontario, de 1962 à 1996, le gouvernement provincial a intégré 153 services de police à 11 services de police régionaux servant plus de 60 % de la population de la province (Lithopoulos, 1988; CCSJ, 1998). La tendance à la régionalisation s'est accélérée dans les années 1990 par suite de l'adoption par le gouvernement provincial du projet de loi 105 (*Loi de 1997 modifiant la Loi sur les services policiers*), au moyen duquel il a instauré le principe du « financement équitable de la police » dans la province. Cela a eu des répercussions considérables sur la PPO, laquelle a vu son nombre de contrats de service aux municipalités augmenter de façon exponentielle. Alors qu'elle comptait 16 contrats de services de police en 1988 (Lithopoulos, 1988), en 2014, ce nombre était passé à 145, et elle recouvrait l'intégralité de ses coûts (PPO, 2014). Par suite de la restructuration majeure qui a eu lieu après l'adoption du projet de loi 105, la PPO a réussi à faire passer de 576 (en 1998) à 179 (en 2014) le nombre de municipalités auxquelles elle offrait des services de police non contractuels (CCSJ, 1998; PPO, 2014).

Selon King (2009b), les organisations policières sont particulièrement vulnérables au cours des premières années suivant leur création, et il est probable que l'échec des services de police APN corresponde à ce qui s'est produit dans d'autres administrations. Comme King (2009b : 1) l'a fait observer, de façon générale, les services de police qui doivent être dissous sont ceux qui sont incapables de s'adapter aux changements imprévus et à la modification de leur environnement institutionnel, ou qui s'y adaptent mal, et qui, en raison de leur petite taille, sont mal protégées contre les intrusions provenant de l'environnement institutionnel. De plus, Brunet (2014 : 6-7) soutient qu'il y a un lien direct entre la taille d'un service de police et sa survie, vu que les petites organisations policières sont moins à même d'obtenir le soutien politique requis aux fins de leur survie. En outre, les organisations plus récentes ont tendance à fermer leurs portes plus souvent que les organisations plus anciennes, la survie d'une organisation est directement liée à son âge, et les nouvelles organisations sont victimes de leur nouveauté (Brunet, 2014 : 7). Il est possible que cela ait un lien avec un faible degré de légitimité institutionnelle, de crédibilité et de capital politique, éléments qui pourraient leur permettre de survivre à des crises de nature opérationnelle et politique, comme le font des services de police plus anciens et bien établis.

Méthode

Outre un examen de la littérature disponible sur le cycle de vie des services policiers et les services policiers autochtones au Canada, on a examiné des documents stratégiques relatifs aux PSPPN, des ententes tripartites sur les services de police autochtones, des rapports de vérification sur les services de police et des rapports internes afin de déterminer les visées et les objectifs initiaux des ententes et les raisons des dissolutions. Afin d'élaborer les critères requis aux fins de la présente étude, on a dû analyser ces documents afin de déceler tout écart entre les objectifs de base initiaux des ententes tripartites sur les services de police et les activités proprement dites des services de police des Premières Nations.

Les données relatives à l'administration de la police qu'on a utilisées ont été tirées du système de gestion de l'information de la police autochtone (SGIPA), lequel est tenu par Sécurité publique Canada, et elle couvre la période de 2000 à 2015. Les données contenues dans ce système ont été recueillies et consignées par le personnel du PSPPN. Le SGIPA est le principal instrument de

collecte de données d'envergure nationale sur les services policiers autochtones. Ces données portent sur le personnel de ces services, sur les dépenses fédérales et provinciales, sur l'infrastructure policière et sur des caractéristiques d'ordre sociodémographique et géographique propres aux réserves. En outre, on a interviewé les gestionnaires régionaux du PSPPN (lesquels ont la responsabilité de négocier et de mettre en œuvre les ententes tripartites sur les services de police pour le compte du gouvernement fédéral) afin de connaître leurs points de vue sur les raisons de la dissolution des services de police APN dans leur région respective (voir le tableau 1). Dans le cadre de la présente étude, la méthode utilisée aux fins du test d'hypothèse était celle de l'analyse de la variance (ANOVA), laquelle a permis de mettre à l'essai l'hypothèse selon laquelle les moyennes de groupe pour la variable dépendante sont équivalentes. La variable dépendante représente l'intervalle, et au moins une variable nominale définit les groupes (à savoir les services de police des Premières Nations en activité par opposition à ceux qui ont été dissous).

Des lacunes et des incohérences considérables ont été constatées sur le plan des renseignements consignés à propos de la dissolution des services de police APN. Il a été difficile d'analyser chronologiquement le cycle de vie des services de police APN au moyen de ces seules sources d'information. En outre, on a mené des entrevues auprès de membres actuels du personnel régional du PSPPN, mais il s'est révélé que ces personnes étaient bien souvent incapables de se rappeler les raisons de la dissolution de quelque service de police APN puisqu'elles ne travaillaient pas pour le programme au moment de ces dissolutions. Bon nombre des intervenants qui ont joué un rôle dans le cadre des dissolutions ne travaillaient plus pour le programme ou n'étaient plus à l'emploi du gouvernement.

Une autre contrainte à laquelle nous nous sommes heurtés au moment de mener la présente étude tient aux lacunes au chapitre des données relatives à la justice pénale (pouvant être utilisées en tant que paramètres usuels de rendement pour les services de police) concernant les services de police APN dissous. La majeure partie d'entre eux n'avait pas transmis leur Déclaration uniforme de la criminalité (DUC) à Statistique Canada. Même les services de police APN en activité et les détachements de la GRC liés par des ententes communautaires tripartites transmettent de façon irrégulière leur DUC touchant les collectivités des Premières Nations. En raison des lacunes statistiques notables, il n'a pas été possible de comparer le taux de criminalité déclaré par les services de police APN actuels et les services de police APN dissous.

Sur le fondement des travaux de recherche de King (2009a; 2009b), de Ruddell et coll. (2014) et de Brunet (2014), on a établi six indicateurs aux fins de la comparaison des résultats des services de police APN en activité (en 2015) et des services de police APN dissous, à savoir les suivants : 1) durée de l'entente (en années); 2) population servie; 3) nombre de collectivités desservies; 4) degré d'éloignement de la collectivité; 5) nombre de policiers; et 6) coût de l'entente.

Compte tenu du peu de données disponibles, il est difficile de procéder à d'autres mesures pertinentes, par exemple celles qui consisteraient à comparer le bien-être et le taux de criminalité des collectivités desservies par les services de police APN en activité et des collectivités qui étaient desservies par un service de police APN ayant été dissous. L'intégration de sondages sur la satisfaction des citoyens à l'égard des services de police APN permettant l'établissement de comparaisons entre les services de police APN actuels et dissous serait utile, mais il s'agirait là d'une initiative coûteuse qui sort du cadre de la présente étude. Il faut donc insister sur le fait que

les six indicateurs retenus aux fins de notre analyse ne représentent qu'une pièce du casse-tête que représente le cycle de vie d'un service de police. Au risque de répéter un cliché en matière de recherche sur la police, nous soulignerons que de plus amples recherches doivent être menées de façon à ce qu'on puisse créer un modèle plus exhaustif de mesure du cycle de vie des services de police. Cependant, entre-temps, on peut tirer des sources de données existantes les mesures requises pour entreprendre l'élaboration d'un modèle empirique du cycle de vie d'un service de police.

Résultats

La présente étude consiste en une analyse comparative des ententes de services de police administrés par les Premières Nations (APN) financées par le Programme des services de police des Premières Nations (PSPPN) au Canada, à savoir les 20 ententes conclues par des services aujourd'hui dissous et les 38 conclues par des services toujours en activité (voir le tableau 1 ci-dessous). La majeure partie (80 %) des services de police APN dissous étaient situés au Québec (9) et en Alberta (7). À l'heure actuelle, environ 82 % (31) des ententes de services de police APN conclues au pays sont en vigueur au Québec et en Ontario. Quatre ententes sont en vigueur en Alberta, une au Manitoba, une en Saskatchewan et une en Colombie-Britannique. Depuis le lancement, en 1992, du PSPPN, 58 ententes de services de police APN ont été conclues; 38 d'entre elles (66 %) sont toujours en vigueur, et 20 (34 %) visaient des services ayant été dissous.

Tableau 1 : Ententes de services de police administrés par les Premières Nations (1992-2014)

Province	Services APN en activité	%	Services APN dissous	%	Total	%
T.-N.-L.	0	0 %	0	0	0	0
N.-É.	0	0 %	1	5 %	1	2 %
Î.-P.-É.	0	0 %	0	0	0	0 %
N.-B.	0	0 %	0	0	0	0 %
Qc	21	55 %	9	45 %	30	52 %
Ont.	10	26 %	0	0	10	17 %
Man.	1	3	0	0	1	2 %
Sask.	1	3 %	0	0	1	2 %
Alb.	4	11 %	7	35 %	11	19 %
C.-B.	1	3 %	3	15 %	4	7 %
Total	38	66 %	20	34 %	58	100 %

Source : Sécurité publique Canada, 2014

Les 58 ententes de services de police APN analysées ont donné lieu à la prestation de services policiers à 209 collectivités des Premières Nations comportant 205 534 habitants. Les 38 services de police APN en activité desservent 176 collectivités des Premières Nations (population totale de 171 681 habitants), et les services de police APN dissous fournissaient des services de maintien de l'ordre à 33 collectivités des Premières Nations (population totale de 33 853 habitants. En moyenne, les services de police APN sont dotés de 22 agents chargés de servir 5 collectivités des Premières Nations (population totale d'environ 4 500 habitants) et d'un budget annuel de 4 millions de dollars. Pour leur part, en moyenne, les services APN dissous n'étaient dotés que de cinq agents chargés de servir deux collectivités (population totale d'environ 1 700 habitants et budget annuel moyen de 0,7 million de dollars).

Une proportion de 84 % de la population totale constituant l'échantillon est desservie par un service de police APN en activité, et 16 % de cette population était desservie par un service de police dissous. De même, 89 % des agents travaillent au sein d'un service APN en activité, et 11 % d'entre eux relevaient d'un service dissous. Comme le montre le tableau 2, les services de police APN en activité représentent 91 % des dépenses en matière de maintien de l'ordre effectuées dans le cadre du PSPPN, et les services de police dissous, 9 % de ces dépenses (en dollars de 2014).

Tableau 2 : Population totale, nombre de collectivités, nombre d'agents et dépenses (2014)

	Services APN en activité (n = 38)			Services APN dissous (n = 20)			Total (n = 58)		
	N	%	Moyenne	N	%	Moyenne	N	%	Moyenne
Population totale desservie	171 681	84 %	4 518	33 853	16 %	1 693	205 534	100 %	3 544
Nombre de collectivités	176	84 %	5	33	16 %	2	209	100 %	4
Nombre d'agents	840	89 %	22	104	11 %	5	944	100 %	16
Dépenses totales (fédérales et provinciales)	151 060 977	91 %	3 980 000	14 949 741	9 %	747 487	166 010 719	100 %	2 860 000

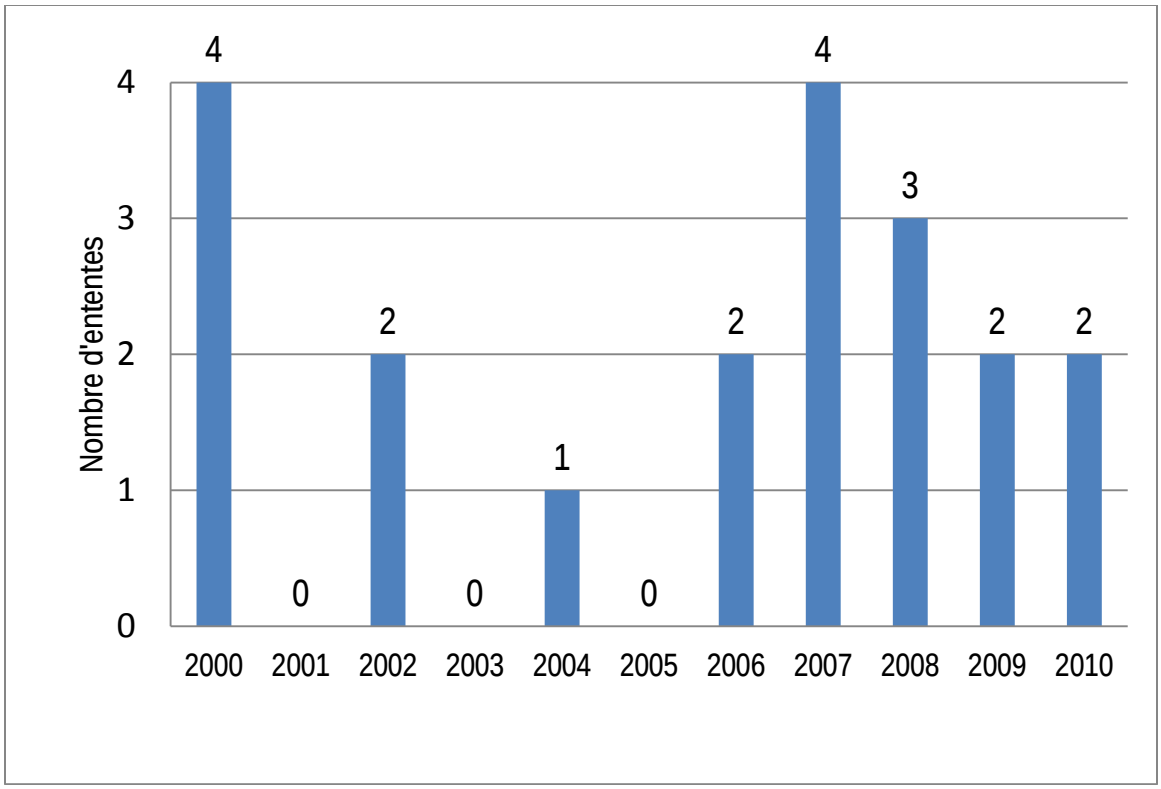
Source : Sécurité publique Canada, 2014

Depuis sa création, le PSPPN a été mis en œuvre partout au Canada au moyen d'ententes tripartites conclues par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou territoriaux et les Premières Nations en vue de la prestation de services de police efficaces, professionnels et conçus pour répondre aux besoins de chaque collectivité. Selon ces ententes, une proportion de 52 % des coûts liés aux services de police des Premières Nations est assumée par le gouvernement fédéral, et une proportion de 48 %, par les gouvernements provinciaux.

En général, la résiliation d'une entente sur les services de police conclus dans le cadre du PSPPN est imputable à de graves violations des modalités de l'entente, de même qu'à de graves manquements aux règles opérationnelles ou éthiques et à l'incapacité de répondre aux normes de plus en plus rigoureuses des services de police provinciaux. La décision de dissoudre un service de police APN est habituellement prise conjointement par les deux échelons de gouvernement.

Cependant, comme les services de police locaux relèvent de la compétence provinciale, les gouvernements provinciaux ont également le pouvoir juridique de dissoudre unilatéralement un service de police de son territoire s'il ne répond pas aux normes provinciales en matière de services policiers. Toutes les dissolutions de services de police APN ont eu lieu au cours d'une période de 11 ans s'étendant de 2000 à 2010. La majeure partie de ces services de police, à savoir 13 (65 %), ont été dissous au cours de la période quinquennale s'étalant de 2006 à 2010.

Figure 1 : Nombre de services de police APN dissous par année (n = 20)



Source : Sécurité publique Canada, 2014

Mise à l'essai des indicateurs clés

Durée (en années) de l'entente sur les services de police administrés par les Premières Nations

Le premier indicateur conçu pour mesurer les différences entre les services de police APN en activité et les services de police APN dissous est la durée de l'entente tripartite, plus précisément le nombre d'années d'existence (actuelle ou passée) d'une entente moyenne. Du point de vue de la planification, il s'agit là d'un élément important puisqu'il procure un bon aperçu du calendrier d'atténuation des risques qu'il convient d'établir au moment de créer et de mettre en œuvre de nouveaux services de police. Comme le montre le tableau 4, les services APN en activité sont

plus durables, vu qu'ils existent en moyenne depuis 19,3 années, comparativement aux services APN dissous, dont la durée de vie moyenne était de 9,2 années, ce qui représente une différence de 123 %. Les différences se sont révélées significatives sur le plan statistique (ANOVA, $F = 39{,}195$, $p < 0{,}0001$). Cette constatation tend à confirmer l'affirmation de King (2009b) et de Brunet (2014) selon laquelle les organisations policières sont particulièrement vulnérables au cours des années suivant leur création.

Un facteur important dont ni King (2009b) ni Brunet (2014) n'ont tenu compte tient au fait que les jeunes organisations ont aussi tendance à être dotées de policiers, de sous-officiers, de cadres et d'organes directeurs jeunes et inexpérimentés. Dans le cadre de leur enquête capitale sur les policiers autochtones, Murphy et Clairmont (1996) ont découvert que le personnel des services de police des collectivités des Premières Nations et celui des services de police en activité ailleurs au Canada étaient très comparables sur le plan des caractéristiques sociodémographiques (p. ex. en ce qui concerne le genre et la situation de famille), de l'éducation, de la formation, de la vision du maintien de l'ordre, de l'évaluation de leur organisation policière, de l'évaluation de leur travail de policier, du temps consacré aux diverses fonctions policières, de la satisfaction à l'égard de leur travail et des principales sources de stress déclarées. Cependant, des différences ont été relevées en ce qui a trait à l'âge et au nombre d'années d'expérience au sein de la police – les membres des services de police APN étaient à la fois plus jeunes et plus inexpérimentés, en plus d'être confrontés à des circonstances spéciales (p. ex. des « pressions politiques »), de faire partie de nouvelles organisations aux prises avec des problèmes de mise en route et d'avoir à composer avec des taux de crime violent très élevés et de très lourdes charges de travail. Tous ces facteurs sont susceptibles d'accabler des policiers jeunes et inexpérimentés.

Population desservie

Le deuxième indicateur conçu aux fins de la présente étude tenait au nombre moyen d'habitants des collectivités ayant été desservies par un service de police APN aujourd'hui dissous ou étant actuellement desservies par un service de police APN toujours en activité. Il s'agit d'un indicateur important, vu que le nombre de policiers au sein de chaque détachement relevant du PSPPN est en grande partie tributaire du nombre d'habitants des collectivités desservies. En moyenne, les collectivités desservies par les services de police APN en activité comptent 4 509 habitants, comparativement à 1 693 dans le cas des collectivités qui étaient desservies par des services de police aujourd'hui dissous; il s'agit là d'une différence de 166 %, et les différences sont statistiquement significatives (ANOVA, $F = 5{,}339$, $p < 0{,}025$) (tableau 4). Cette constatation fait ressortir la difficulté de fournir des services de façon ininterrompue, de répondre dans des délais adéquats aux appels de service effectués dans des collectivités peu peuplées souvent situées dans des endroits éloignés et isolés, et de recruter des policiers qualifiés dans un bassin de population relativement limité et de les maintenir en poste (Lithopoulos et Ruddell, 2011; Lithopoulos et Ruddell, 2013; Sécurité publique Canada, 2014).

Nombre de collectivités desservies

Le troisième indicateur conçu aux fins de la présente étude tenait au nombre moyen de Premières Nations desservies par un service de police APN toujours en activité ou ayant été desservies par un service de police APN aujourd'hui dissous. En moyenne, les services de police APN en activité desservent 4,6 collectivités, tandis que les services de police APN dissous en desservaient

1,7, ce qui représente une différence de 171 %. Cette différence n'était pas statistiquement significative, même si elle était très près de l'être (ANOVA, F =3,119, p < 0,083) (tableau 4). Cette constatation met en évidence le fait que, dans le cas des services de police des Premières Nations, la taille de la population desservie est un facteur plus important que le nombre de collectivités desservies, ce qui est peut-être lié à l'effet global des variables relatives à la quantité de capital humain disponible, et à la capacité d'une collectivité de soutenir un service de police APN (White et Maxim, 2007).

Degré d'éloignement de la collectivité

Cet indicateur, qui renvoie à l'emplacement géographique d'une collectivité autochtone donnée, est fondé sur le nombre de kilomètres séparant une collectivité du centre urbain le plus près. Ces distances ont été établies par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). Pour l'essentiel, AADNC classe les collectivités autochtones selon quatre zones géographiques. Les collectivités de la zone 1 sont celles qui sont situées le plus près d'un centre urbain, et celles de la zone 4 sont des collectivités éloignées accessibles uniquement par bateau ou par avion (voir le tableau 3 ci-dessous). Les 209 collectivités examinées dans le cadre de la présente étude (collectivités desservies par un service de police APN en activité ou ayant été desservies par un service de police APN aujourd'hui dissous) ont été classées selon quatre zones géographiques (géozones) servant à indiquer leur degré respectif d'éloignement géographique (voir Ruddell, Lithopoulos et Jones, 2014). Ces géozones ont été établies en fonction de la distance par rapport aux centres urbains et de l'accessibilité (c.-à-d. la capacité d'accéder à une collectivité par voie routière durant toute l'année). Les quatre géozones sont définies dans le tableau 3.

Tableau 3 : Zones géographiques (géozones)

Zone	Définition
Zone géographique 1	La collectivité est située à 50 kilomètres (30 milles) ou moins du centre urbain le plus près et est accessible par voie routière durant toute l'année (n = 20).
Zone géographique 2	La collectivité est située de 50 à 350 kilomètres (de 30 à 217 milles) du centre urbain le plus près et est accessible par voie routière durant toute l'année (n = 24).
Zone géographique 3	La collectivité est située à plus de 350 kilomètres (217 milles) du centre urbain le plus près et est accessible par voie routière durant toute l'année (n = 4).
Zone géographique 4	La collectivité n'est pas accessible durant toute l'année par voie routière (il peut être possible d'y accéder par des « routes d'hiver », d'y accéder l'été par voie maritime ou d'y accéder uniquement par voie aérienne) (n = 10).

Source : White et Maxim (2007)

Au moment de mettre à l'essai l'indicateur relatif à l'éloignement géographique d'une collectivité, on a découvert qu'il n'y avait aucun lien statistiquement significatif (ANOVA, F = 0,571, p < 0,453) entre l'éloignement d'une collectivité et la dissolution d'un service de police APN (tableau 4). Pour ce qui est des variables sociodémographiques, il semble que la taille de la population soit plus significative que l'éloignement d'une collectivité.

Nombre de policiers

Le cinquième indicateur conçu afin de mesurer les différences entre les services de police APN actuels et les services de police APN dissous tient au nombre de policiers visés par chaque entente tripartite ou au nombre moyen de policiers par entente (dans le cas des services dissous, on a utilisé le nombre d'agents au cours de la dernière année d'activité de chaque service). La mise à l'essai de cet indicateur était importante aux fins de l'examen de l'affirmation de King (2009a, 2009b) selon laquelle les très petits services de police (moins de 10 policiers) ont tendance à faire fiasco. Dans ce contexte, comme le montre le tableau 4, les services de police APN toujours en activité comptent un nombre d'agents sensiblement plus élevé par entente (moyenne de 22,1) que n'en comptaient les services de police dissous (seulement 5,2 agents), soit une différence substantielle de 325 %. Les différences se sont révélées significatives sur le plan statistique (ANOVA, F = 7,125, p < 0,01). Ainsi, cette constatation va dans le sens de l'affirmation de King (2009a, 2009b) et de Brunet (2014) selon laquelle les organisations policières comptant moins de 10 agents sont plus susceptibles de cesser leurs activités parce qu'elles sont incapables de respecter les normes de plus en plus rigoureuses en matière de maintien de l'ordre ou de régler adéquatement les crises.

Coût de l'entente

Le sixième indicateur conçu pour mesurer les différences entre les services de police APN actuels et les services de police APN dissous tient au coût total (en dollars de 2014) de l'entente tripartite moyenne. Il s'agit d'un élément qui met en évidence la taille d'un service de police et les ressources dont il dispose. Comme le montre le tableau 4, les dépenses par entente des services APN actuels sont notablement plus élevées que ne l'étaient celles des services de police dissous (moyenne d'environ 4 millions de dollars par opposition à seulement 700 000 $). Il s'agit d'une différence substantielle de 432 %, et les différences étaient statistiquement significatives (ANOVA, F = 6,545, p < 0,01). Cela n'est guère surprenant, vu que les ententes en vigueur prévoient la prestation de services de police à des populations notablement plus vastes, ce qui, de toute évidence, exige un nombre sensiblement plus élevé de policiers et se traduit par des coûts plus élevés. Tous ces facteurs sont extrêmement liés les uns aux autres.

Tableau 4 : Comparaison entre les services de police APN en activité et les services de police APN dissous au Canada, 2014

Indicateurs clés	Service APN en activité (moyenne)	Service APN dissous (moyenne)	Différence entre les deux groupes	Degré de signification
Durée de l'entente (en années)	19,3	9,2	123 %	0,0001
Population desservie	4 509	1 693	166 %	0,025
Nombre de collectivités desservies	4,6	1,7	166 %	0,083
Géozone	1,92	2,15	12 %	0,453
Nombre de policiers	22,1	5,2	325 %	0,01
Coût de l'entente (en $)	3 980 000	747 487	432 %	0,013

Source : Sécurité publique Canada, 2014

Constatations tirées de l'examen des dossiers et des entrevues

Dès sa mise en œuvre, le PSPPN était considéré comme un moyen concret de faire en sorte que les collectivités des Premières Nations reçoivent des services policiers adaptés à la culture et d'une qualité équivalente à celle des services policiers dispensés dans les collectivités non autochtones du Canada. À cette fin, il fallait conclure des ententes tripartites de services de police qui seraient mises en œuvre de façon planifiée et coordonnée, et la mise en œuvre de ces nouvelles ententes de services policiers devait se faire de façon progressive afin d'accroître la probabilité de réussite (MAINC, 1990; Solliciteur général, 1992; Solliciteur général, 1996).

Au cours des premières années du PSPPN, le rôle du gouvernement fédéral sur le plan de la création des nouveaux services de police APN était essentiellement celui d'un bailleur de fonds. Les responsabilités liées à la prestation de conseils d'experts, à la prestation d'une orientation éclairée et à l'application des mesures de contrôle ont été déléguées aux représentants des gouvernements provinciaux et des Premières Nations, lesquels ont parfois sous-estimé les

difficultés occasionnées par la mise en place de nouvelles ententes de services de police (Navigant Consulting, 2008). Dans certains cas, on n'est pas parvenu à élaborer des plans de mise en œuvre exhaustifs et réalistes prévoyant suffisamment de temps pour le perfectionnement des policiers et des infrastructures (Cardinal, 1998; 2013; Sécurité publique Canada, 2010; Lithopoulos et Ruddell, 2013). Parallèlement à cela, des pressions s'exerçaient de façon à ce qu'on conclue rapidement des ententes tripartites de services de police, ce qui a pu avoir, dans un premier temps, des répercussions négatives sur la sûreté et la sécurité publiques dans quelques collectivités des Premières Nations. Par exemple, de 1992 à 1995, on a conclu 46 ententes tripartites au sein desquelles plus de 800 policiers des Premières Nations étaient employés, et cela a pu déboucher sur la création de quelques services de police APN moins efficaces, moins efficients ou moins professionnels que les services de police qu'ils remplaçaient (Cardinal, 1998; Lithopoulos et Ruddell, 2013).

La création hâtive de ces services de police a eu pour conséquence que quelques-uns d'entre eux n'ont jamais respecté les normes provinciales en matière de maintien de l'ordre applicables à divers champs de compétence d'une importance cruciale. Les problèmes observés comprennent notamment les suivants :

- Lacunes au chapitre du rendement (efficacité, efficience, etc.) des services de police.
- Difficultés en matière de recrutement de personnes qualifiées, surtout dans les collectivités éloignées et isolées.
- Inefficacité de la gestion et de la direction des services de police, laquelle a débouché sur une mauvaise gestion financière ou des problèmes de corruption.
- Normes inadéquates de recrutement et de sélection, caractère incomplet et insuffisant de la formation des recrues, de la formation sur le terrain et de la formation en cours d'emploi.
- Lacunes sur le plan de l'administration et de la comptabilité.

Cela dit, il faut insister sur le fait que la majeure partie des bénéficiaires d'un financement lié aux ententes de services de police menaient leurs activités en conformité avec les objectifs énoncés dans les ententes de contribution. En outre, dans la plupart des cas, les bénéficiaires respectaient les modalités financières et non financières des ententes tripartites.

La notion d'« indépendance de la police » constitue l'un des piliers d'un maintien de l'ordre professionnel et efficace au Canada, et elle trouve son expression dans le principe stratégique du PSPPN selon lequel la conclusion de toute nouvelle entente relative aux services de police APN irait de pair avec la création d'un organe directeur de la police des Premières Nations de façon à ce qu'on puisse s'assurer que la police n'est pas soumise aux influences partisanes et politiques inappropriées (Solliciteur général, 1996 : 5). Ce principe donne corps à l'idée capitale selon laquelle l'exercice des pouvoirs « quasi judiciaires » de la police (p. ex. les pouvoirs liés au dépôt d'une dénonciation, à l'arrestation et à la détention d'une personne ou aux perquisitions et saisies) est conféré par la loi (le *Code criminel*, 1985) et, par conséquent, ne doivent pas être soumis aux

influences partisanes inappropriées. Cependant, comme cela a pu se produire dans des collectivités non autochtones, il est arrivé que des services de police APN soient soumis à de telles influences (Cardinal, 1998; Johal, 2001; Navigant Consulting, 2008).

L'Ontario pose un problème particulier pour les principes stratégiques du PSPPN en matière de gouvernance et de reddition de comptes de la police, vu que les services de police APN et leurs agents ne sont pas assujettis aux règles générales de reddition de comptes, aux régimes de réglementation et aux normes en matière de maintien de l'ordre que les services de police non autochtones doivent respecter (*Loi sur les services policiers, 1990*). Cela a eu des répercussions éventuellement négatives à certains égards, notamment en ce qui concerne l'examen impartial des plaintes de citoyens et les recours offerts aux agents des Premières Nations ayant fait l'objet de mesures disciplinaires ou d'un congédiement. On a tenté de combler cette lacune au moyen d'ententes tripartites de services de police s'assortissant de mécanismes d'examen impartial et indépendant des allégations d'inconduite de policier. Cependant, comme les ententes ne sont pas toutes libellées de la même façon, leur importance juridique n'est pas équivalente à celle des dispositions législatives provinciales en matière de maintien de l'ordre, et elles ne sont pas appliquées de façon aussi uniforme que ces dispositions.

En général, la loi ne confère pas aux ODP des Premières Nations les pouvoirs et la protection dont ils auraient besoin pour se soustraire de façon probante aux influences politiques et pour assurer une gouvernance efficace des services policiers de façon à ce que des normes et des politiques appropriées soient établies et maintenues. En principe, les ODP ont pour mission de représenter les intérêts de la collectivité et d'assurer la liaison entre les services de police et le conseil de bande local. Cependant, selon Johal (2001 : 107), dans les faits, les communications sont parfois entravées par le fait que bon nombre de personnes sont membres à la fois du conseil de bande local et de l'ODP, ce qui peut soulever des doutes quant à la légitimité et à la crédibilité de l'ODP. Ce problème est souvent imputable au fait que, en raison de leur faible population, les collectivités ne disposent pas de suffisamment de capacités. Dans les collectivités des Premières Nations, il arrive fréquemment qu'une même personne doive assumer plusieurs rôles puisque le bassin de candidats qualifiés n'est pas suffisamment vaste pour qu'on puisse combler tous les postes nécessaires au sein d'une collectivité. En d'autres termes, le bassin de talents est limité. Il s'agit d'un grave problème pour les petites collectivités et les collectivités éloignées des Premières Nations de toutes les régions du Canada.

Le troisième facteur lié à la résiliation des ententes de service de police concerne la confusion susmentionnée entre les responsabilités de l'ODP et celles du conseil de bande. À plusieurs occasions, cette confusion a mené des gouvernements des Premières Nations à prendre de mauvaises décisions politiques, lesquelles ont débouché sur de graves violations des modalités des ententes, et donc sur la résiliation de ces ententes. Par exemple, en Alberta, l'entente tripartite de la Tribu de Louis Bull (dont les services de police venaient, au milieu des années 2000, de fusionner avec ceux des nations Siksika et Hobbema) a été résiliée après que le conseil de bande a intégré légalement le service de police à la société Louis Bull Inc. Comme cette initiative violait les modalités de l'entente puisque le service de police constitué en société n'était pas l'entité juridique prévue par l'entente, les deux échelons de gouvernement ont été contraints de cesser de financer le service de police (Simons, 2008). L'auteur de cette étude cite les propos d'une personne qui assumait à l'époque des fonctions de haut dirigeant au sein du service de police dissous selon lesquels le problème découlait non pas de la fusion des services de police, laquelle

avait été concluante, mais de questions de nature politique. Cela fait mieux saisir que les très petits services de police sont vulnérables à l'égard des forces politiques, et que, bien souvent, en raison de leurs maigres ressources, ces services n'ont pas la capacité de résister efficacement à ces forces.

Thomson, Clairmont et Clairmont (2003) ont observé que, avant de conclure des ententes municipales avec la GRC, les services de police de petites villes de la Nouvelle-Écosse se caractérisaient par des problèmes d'ingérence politique, une absence d'agents ayant suivi une formation professionnelle et des dirigeants inexpérimentés, et que leur caractère autonome était à la fois coûteux et inefficient. Il s'agissait vraisemblablement là de la norme à l'échelle du pays, et l'adoption de dispositions législatives exigeant des services de police plus professionnels a été l'un des facteurs à l'origine de la fin des activités de bon nombre de ces services de petites villes. À présent, les petites collectivités disposent de policiers mieux formés et plus professionnels à moindre coût. Cela s'est également révélé profitable pour les services de police; de fait, il était plus facile pour eux d'attirer des policiers dans des collectivités éloignées, vu que cela pouvait être considéré comme une étape au sein d'une longue carrière dans la police.

En revanche, les policiers faisant partie de petits services de police APN peuvent être affectés en permanence dans des collectivités éloignées, et cela peut rendre plus difficiles le recrutement et le maintien en poste pour ces services de police (Jones, et coll., 2013). Le roulement de personnel dans ces petits services peut être très élevé, vu que les jeunes policiers qui acceptent un emploi pour eux sont susceptibles de passer à un plus grand service de police une fois qu'ils auront acquis les connaissances et les compétences requises sur le terrain. Par exemple, le Corps de police régional Kativik (service de police desservant une région rurale du Québec) a perdu 30 de ses 66 policiers au cours de la période s'étendant du 1er janvier au 30 mai 2013 (George, 2013). De tels taux de roulement de personnel ont pour effet d'enfermer quelques petits services dans un cycle de recrutement, de formation et de mentorat à la fois coûteux et perturbateur, vu que ces services doivent consacrer leurs ressources et leur créativité au maintien d'un effectif complet plutôt qu'à des activités visant à réprimer la criminalité ou à combler les besoins de la collectivité.

Analyse et conclusion

Le lancement, en 1992, du Programme des services de police administrés par les Premières Nations a débouché sur la création de 58 nouveaux services de police administrés par les Premières Nations (APN). Par la suite, 20 de ces services ont été dissous. Vu qu'ils avaient tous conclu des ententes de financement de nature semblable, qu'ils étaient affectés aux mêmes types de population et qu'ils avaient été créés sous le régime d'un cadre stratégique national commun, l'examen de leur bilan a permis de faire la lumière sur les facteurs qui ont provoqué leur dissolution. En fin de compte, il s'est révélé que ces organisations avaient été victimes à la fois de leur nouveauté et de leur petite taille. Peu d'entre elles ont été en activité pendant plus de 10 ans. En moyenne, les services dissous employaient 5 agents ou moins, ils fournissaient des services à des collectivités d'environ 1 700 résidents, et leur budget moyen était de 0,7 million de dollars. Par comparaison, en moyenne, les 38 services de police AMP survivants fournissent des services

à quelque 4 500 résidents, comptent environ 22 agents et disposent d'un budget opérationnel d'à peu près 4 millions de dollars.

Cette constatation confirme les recherches antérieures sur les services de police selon lesquelles les nouveaux services de police et ceux de très petite taille – à savoir ceux comptant moins de 10 agents – sont plus susceptibles de devoir mettre fin à leurs activités parce qu'ils sont incapables de respecter ou de faire respecter des normes de plus en plus rigoureuses en matière de maintien de l'ordre ou de réagir aux crises. Les recherches antérieures ont montré que les services de police ont un cycle de vie – ils passent par une série d'événements ou de points tournants, y compris leur création, leur fondation, leur croissance, leur déclin, leur période de crise et leur dissolution. Chacun de ces événements façonne l'organisation, les activités de ses employés et les relations avec ses intervenants. Cette conception a fourni un cadre théorique en vue de l'examen de la dissolution de 20 services de police APN de 2000 à 2010.

Un facteur important dont n'ont pas tenu compte les recherches antérieures sur le cycle de vie des services de police tient au fait que les jeunes organisations ont aussi tendance à être dotées de policiers, de sous-officiers, de cadres et d'organes directeurs jeunes et inexpérimentés. Seulement quatre ans après la mise en œuvre du PSPPN, Murphy et Clairmont (1996) ont découvert, dans le cadre de leur enquête capitale sur les policiers autochtones, que le personnel des services de police des collectivités des Premières Nations et celui des services de police en activité ailleurs au Canada étaient très comparables sur le plan des caractéristiques sociodémographiques (p. ex. en ce qui concerne le genre et la situation de famille), de l'éducation, de la formation, de la vision du maintien de l'ordre, de l'évaluation de leur organisation policière, de l'évaluation de leur travail de policier, du temps consacré aux diverses fonctions policières, de la satisfaction à l'égard de leur travail et des principales sources de stress déclarées. Cependant, des différences ont été relevées en ce qui a trait à l'âge et au nombre d'années d'expérience au sein de la police – les membres des services de police APN étaient à la fois plus jeunes et plus inexpérimentés, en plus d'être confrontés à des circonstances spéciales (p. ex. des « pressions politiques »), de faire partie de nouvelles organisations aux prises avec des problèmes de mise en route et d'avoir à composer avec des taux de crime violent très élevés et de très lourdes charges de travail. Tous ces facteurs sont susceptibles d'accabler des policiers jeunes et inexpérimentés.

Ces problèmes ont été aggravés par l'incapacité des décideurs de prendre conscience du fait que, depuis les années 1970, la tendance lourde et à long terme dans le secteur canadien du maintien de l'ordre tenait à l'intégration des petits services de police au sein de plus grands services de police (McDavid, 2002; Lithopoulos et Rigakos, 2005; Lithopoulos, 2015). À ce sujet, les recherches récentes (Southwick, 2005; Found, 2012; Lithopoulos, 2015) tendent à indiquer que la fusion de très petits services de police avec des services de police de taille moyenne pourrait constituer une stratégie valable dans l'avenir pour les services de police autochtones et non autochtones du Canada.

Sigles

ANOVA	Analyse de la variance statistique
SGIPA	Système de gestion de l'information de la police autochtone
C.-B.	Colombie-Britannique
CCSJ	Centre canadien de la statistique juridique
RMR	Région métropolitaine de recensement
SRC	Société Radio-Canada
ECT	Entente communautaire tripartite
IGC	Indice de gravité de la criminalité
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
APN	Services de police administrés par les Premières Nations
PSPPN	Programme des services de police des Premières Nations
Géozone	Zone géographique
PPO	Police provinciale de l'Ontario
CCP	Conseil consultatif de la police
ODP	Organe directeur de la police
SP	Sécurité publique Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
SPA	Service de police autogéré
SQ	Sûreté du Québec
DUC	Déclaration uniforme de la criminalité
IGCV	Indice de gravité des crimes violents

Bibliographie

Gouvernement de l'Alberta (1991), *Justice on trial.* Disponible à l'adresse suivante : http://justice.alberta.ca/programs_services/aboriginal/Publications%20Library%20%20Aboriginal%20Justice/CawseyReportVolumeI.aspx/DispForm.aspx?ID=15 (Document consulté le 15 juin 2014).

Allen, M. et Perreault, S. (2015). *Les crimes déclarés par la police dans le Nord provincial et les territoires du Canada, 2013*. Ottawa (Ontario), Centre canadien de la statistique juridique.

Bayley, D. et Shearing, C.D. (2001). *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda.* National Institute of Justice, Washington (DC).

Brennan, S. (2012). *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2011*. Ottawa (Canada), Centre canadien de la statistique juridique.

Brunet, J. R. (2014). « Goodbye Mayberry: The Curious Demise of Rural Police Departments in North Carolina. » *Administration & Society*, 0095399714540155.

Brzozowski, J., Taylor-Butts, A., et Johnson, S. (2006). *La victimisation et la criminalité chez les peuples autochtones du Canada*. Centre canadien de la statistique juridique, Ottawa (Canada).

Cardinal, M. (1998). *First Nations Police Services in Alberta Review*. Document consulté le 27 février 2012 à l'adresse suivante : http://justice.alberta.ca/publications/Pages/default.aspx

CAC (2014). *Le maintien de l'ordre au Canada au XXIe siècle : une nouvelle police pour de nouveaux défis.* Comité d'experts sur l'avenir des modèles canadiens de maintien de l'ordre. Ottawa, Le Conseil des académies canadiennes.

CCSJ (1998*). Effectif policier et dépenses au chapitre des services de police au Canada – 1997 et 1998*. Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, Ottawa, No 85F0019.

Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, parag. 231(6).

DIAND (Janvier 1990). *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes : rapport du Groupe d'étude*. Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Dauvergne, M. (2012). *Statistiques sur les services correctionnels pour les adultes au Canada, 2010-2011*. Ottawa (Canada), Centre canadien de la statistique juridique.

Simons, P. (11 octobre 2008). « Shutdown of police service bloody tragedy. » *The Edmonton Journal*. Document consulté le 18 mars 2015, http://www.canada.com/story.html?id=9a1523e9-38c7-4a5a-85d5-91565429ae91

Found, A. (2012). *Economies of Scale in Fire and Police Services in Ontario*. Université de Toronto, Institute on Municipal Finance & Governance.

Francisco, J. et Chenier, C. (2007). *Comparaison des taux de criminalité des grandes régions urbaines, des petites régions urbaines et des régions rurales*. Ottawa (Canada), Centre canadien de la statistique juridique.

George, J. (2013). « Beleaguered Nunavik police force trudges on: Kativik Regional Police Force rebuilds after losing more than 30 members », *Nunatsiaq Online*, 30 mai 2013. Disponible à l'adresse suivante : http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674beleaguered_nunavik_police_force_trudges_ahead/ (Document consulté le 15 juin 2014).

Johal, S. (2001). *First Nations Self-Administered Police Forces: The Changing Nature of the Administration of Justice*. Université de la Colombie-Britannique. Mémoire présenté à la Faculté des sciences politiques comme exigence partielle de la maîtrise ès arts.

Jones, N. A., Ruddell, R., Nestor, R., Quinn, K. et Phillips, B. (2013). *First Nations Policing – A Review of the Literature*. Collaborative Centre for Justice & Safety, Regina (Canada).

King, W. R. (2009a). « Toward a Life Course Perspective of Police Organizations. » *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 46, p. 213-244.

King, W. R. (2009b). « Organizational Failure and the Disbanding of Local Police Service. » *Crime & Delinquency*. Document consulté le 12 février 2013 à l'adresse suivante : http://cad.sagepub.com/content/early/2009/09/08/0011128709344675.full.pdf+html

Linden, S. B. (2007). *Report of the Ipperwash Inquiry*. Toronto (Ontario) Gouvernement de l'Ontario.

Lithopoulos, S. (1988). *Effectif policier au Canada, 1988*. Bulletin de service, vol. 9, n° 3, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada (août 1989).

Lithopoulos, S. and Rigakos, G. (2005). « Neo-liberalism, community, and police regionalization in Canada. A critical empirical analysis. » *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 28, n° 2, p. 337-352.

Lithopoulos, S., and Ruddell, R. (2011). « Policing isolated Aboriginal communities: perspectives of Canadian officers. » *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 34, n° 3, p. 434-453.

Lithopoulos, S. (2013). *First Nations Policing Policy/Program (FNPP) update*, exposé, Université de Regina, Regina, 16 octobre.

Lithopoulos, S. et Ruddell, R. (décembre 2013). « Aboriginal policing in Rural Canada: Establishing a Research Agenda. » *International Journal of Rural Criminology*. Volume 2, n° 1, p. 3.

Lithopoulos, S. (2015). *Examen de la documentation sur la fusion des services de police au Canada*. Ottawa (Ontario), Sécurité publique Canada. N° de cat. : PS114-16/2015E-PDF. ISBN : 978-0-660-23313-0.

Loader, I. (1999). « Private security and the demand for protection in contemporary Britain. » *Sociology*, vol. 33 n° 2, p. 373-92.

McDavid, J. C. (2002). « The impacts of amalgamation on police services in the Halifax Regional Municipality. » *Administration publique du Canada*, vol. 45, n° 4, p. 538-565.

Murphy, C., et Clairmont, D. H. (1996). *Sondage sur les policiers des Premières nations*. Solliciteur général Canada, Secrétariat du Ministère.

Navigant Consulting (2008). *Rapport sur la vérification juricomptable du financement dans le cadre des ententes de contribution conclues avec le Conseil des Mohawks de Kanesatake au cours de la période du 1er avril 2003 au 31 mars 2005*. Ottawa, Sécurité publique Canada.

PPO (2014). *Frequently Asked Questions*, Disponible à l'adresse suivante : http://www.opp.ca/ecms/files/278205776.6.pdf (Document consulté le 29 juillet 2014).

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

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

Sécurité publique Canada (2014). Données sur la police des Autochtones fournies par le Programme des services de police des Premières nations le 31 décembre 2014, Sécurité publique Canada.

Loi sur la police du Québec (2000). Document consulté le 29 août 2014 à l'adresse suivante : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_13_1/P13_1_A.htm

Rogers, C., et Gravelle, J. (2012). « Future of policing in the UK: Understanding the economics. » *Review of European Studies*, vol. 5 n° 1, p. 116-123.

Ruddell, R., Lithopoulos, S. et Jones, N. (2014). « Crime, costs, and well-being: policing Canadian Aboriginal communities. » *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 37, n° 4, p.779-793.

Sécurité publique Québec (2014). *Historique des modifications à l'organisation policière depuis 2002*. Document consulté le 29 août 2014 à l'adresse suivante :

http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/police-quebec/services-police/desserte-policiere/historique-organisation-police.html

Solliciteur général Canada (1992). *Politique sur la police des premières nations*. Ottawa, Solliciteur général Canada.

Solliciteur général Canada (1996). *Politique sur la police des premières nations*. Ottawa, Solliciteur général Canada.

Southwick, L. (2005). « Economies of scale and market power in policing. » *Managerial and Decision Economics*, vol. 26, n° 8, p. 461-473.

Statistique Canada (2011). *La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes, 2009*. (n° de catalogue : 85-002-X), Ottawa.

Thomson, A., et Clairmont, D. (2013). « Canada: The Annapolis Valley. » Dans *Community policing in Indigenous communities*, ouvrage publié sous la direction de M. K. Nalla et G. R. Newman. Boca Raton (Floride), CRC Press (p. 91-98).

White, J.P. et Maxim, P.S. (2007), *Bien -être des collectivités : comparaisons entre collectivités analogues.* Affaires indiennes et du Nord Canada. Disponible à l'adresse suivante: www.ainc-inac.gc.ca/ai/rs/pubs/re/cca/cca-eng.pdf (Document consulté le 15 juin 2014).

Annexe A : Liste des services de police administrés par les Premières Nations dissous

1.	Alb.	Hobbema 3N Corporation
2.	Alb.	Petit lac des Esclaves, entente de services de police régionaux
3.	Alb.	Tribu de Louis Bull, entente de services de police
4.	Alb.	North Peace, entente de services de police tribaux
5.	Alb.	Nation Siksika
6.	Alb.	Première nation de Whitefish Lake
7.	Alb.	Cris de Woodland
8.	C.-B.	Première Nation Kitasoo, entente avec le ministère de la Sécurité publique
9.	C.-B.	Service de police de Tsewultun
10.	C.-B.	Service de police de la nation Ditidaht
11.	N.-É.	Service de police tribal d’Unama'ki
12.	Qc	Ekuanitshit, Entente de services policiers des Innus
13.	Qc	Kanesatake Mohawk Police Force, entente tripartite
14.	Qc	Long Point, entente sur la prestation de services de police
15.	Qc	Matimekush-Lac John, entente de services policiers de la nation Innu
16.	Qc	Mitchikanibikok Inik Algonquins du lac Barrière, entente de services policiers
17.	Qc	Natashquan, Entente de services policiers des Montagnais
18.	Qc	Odanak, Entente de services policiers d'Odanak
19.	Qc	Unamen Shipu, Entente de services policiers des Montagnais
20.	Qc	Wôlinak, Entente de services policiers des Atikamekw

Annexe B : Liste des services de police administrés par les Premières Nations en activité

1. Alb. Tribu des Blood, entente de services de police
2. Alb. Lakeshore, entente de services de police régionaux
3. Alb. North Peace, entente de services de police tribaux
4. Alb. Tsuu T'ina, entente de services de police
5. C.-B. Stl'atl'imx, entente de services de police tribaux
6. Man. Dakota Ojibway, entente de services de police
7. Ont. Akwesasne, entente de services de police
8. Ont. Anishinabek, entente de services de police
9. Ont. Lac Seul, entente de services de police
10. Ont. Nishnawbe-Aski, entente de services de police
11. Ont. Entente sur les services policiers des Premières Nations de l'Ontario
12. Ont. Rama, entente de services de police
13. Ont. Six Nations, entente de services de police régionaux
14. Ont. Région visée par le Traité n° 3, entente de services de police
15. Ont. United Chiefs and Councils of Manitoulin (UCCM)
16. Ont. Wikwemikong, entente de services de police
17. Qc Abitibiwinni, Entente de services policiers de
18. Qc Betsiamites, Entente de services policiers de
19. Qc Eagle Village, Entente de services policiers
20. Qc Eeyou-Eenou, services de police
21. Qc Essipit, Entente de services policiers de la Première nation des Innus

22.	Qc	Gesgapegiag, Entente sur la prestation de services de police des Micmacs de
23.	Qc	Huronne-Wendat, Entente de services policiers de la Nation
24.	Qc	Innu Takuaikan Uashat Mak Mani-Utenam, Entente de services policiers de
25.	Qc	Kahnawake, Service de police
26.	Qc	Kativik, Entente de services policiers régionaux
27.	Qc	Kitigan Zibi Anishinabeg, Entente de services de policiers
28.	Qc	Lac Saint-Jean, Entente de services policiers des Montagnais du
29.	Qc	Lac Simon, Entente de services policiers de la Nation Anishnabe du
30.	Qc	Listuguj Mi'gmaq, Entente sur la prestation de services de policiers de
31.	Qc	Manawan, Entente de services policiers des Atikamekw de
32.	Qc	Naskapi Village of Kawawachikamach, Entente de services policiers
33.	Qc	Odanak et Wolinak
34.	Qc	Opitciwan, Entente de services policiers des Atikamekw d'
35.	Qc	Pakua Shipi, Entente de services policiers des Montagnais de
36.	Qc	Timiskaming, Entente sur la prestation de services de policiers de
37.	Qc	Wemotaci, Entente de services policiers des Atikamekw de
38.	Sask.	File Hills, Entente de services policiers