



# Évaluation du Programme des services de police des Premières Nations et des Inuits

Rapport d'évaluation  
Février 2022



Sécurité publique  
Canada

Public Safety  
Canada

Canada

This document is also available in English under the title: Evaluation of the First Nations and Inuit Program.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, 2022.

N° de cat. : PS4-287/2022F-PDF

ISBN : 978-0-660-42538-5

Ce document peut être reproduit à des fins non commerciales à condition de citer sa source.

# Table des matières

page

**4**

Contexte

page

**7**

But et méthodologie  
de l'évaluation

page

**8**

Pertinence

page

**12**

Atteinte des  
résultats

page

**25**

Analyse comparative  
entre les sexes plus

page

**27**

Efficacité

page

**37**

Conclusions

page

**39**

Recommandations

page

**40**

Plan d'action  
de la direction

page

**42**

Annexe A

# Aperçu général et contexte



Le Programme des services de police des Premières Nations et des Inuits (PSPPNI), anciennement le Programme des services de police des Premières Nations, a été créé en 1991 à titre de programme de contribution pour améliorer l'efficacité des services de police dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits sur le plan de la pertinence culturelle et de la capacité de répondre aux besoins des collectivités en matière de sécurité publique. L'objectif de ce financement est d'appuyer la prestation de services de police professionnels, dévoués et adaptés aux collectivités qu'ils desservent.

L'admissibilité des bénéficiaires, selon les modalités du PSPPNI, comprend les conseils de bande reconnus en vertu de *la Loi sur les Indiens* ou le gouvernement d'une collectivité des Premières Nations ou des Inuits établi par une loi du Parlement ou d'une assemblée législative; les collectivités des Métis ne répondent pas à ces critères.

Le PSPPNI est également le mécanisme de financement du gouvernement du Canada pour le respect des obligations prévues par les traités en matière de services de police et d'application de la loi. Il existe actuellement trois traités et ententes sur l'autonomie gouvernementale modernes qui comportent de telles obligations directes, soit *la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *la Convention du Nord-Est québécois* et *l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*.

Les contributions financières en vertu du PSPPNI sont partagées avec les provinces et les territoires (PT) selon un ratio de financement fédéral de 52 % et de 48 % pour les PT. Le ratio de partage des coûts pour les services de police des PT fournis par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en vertu des ententes sur les services de police contractuels est normalement de 30:70 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

# Aperçu général et contexte

## **Le financement du PSPPNI appuie actuellement deux principaux types d'ententes sur les services de police :**

1. les ententes sur les services de police autogérés (ESPA) : lorsqu'un service de police des Premières Nations ou des Inuits est autorisé, en vertu de la législation provinciale ou territoriale sur les services de police, à fournir des services de police primaires (au jour le jour) à une collectivité des Premières Nations ou des Inuits;
2. les ententes communautaires tripartites (ECT) : lorsqu'un contingent d'agents de police de la GRC fournit des services de police spécialisés à une collectivité des Premières Nations ou des Inuits dans le but de compléter le niveau de services de police contractuels fournis à cette collectivité par la GRC dans son rôle de service de police provincial ou territorial. Les ECT sont effectuées conformément aux ententes-cadres bilatérales du service de police communautaire des Premières Nations (SPCPN) entre le Canada et les PT participants.

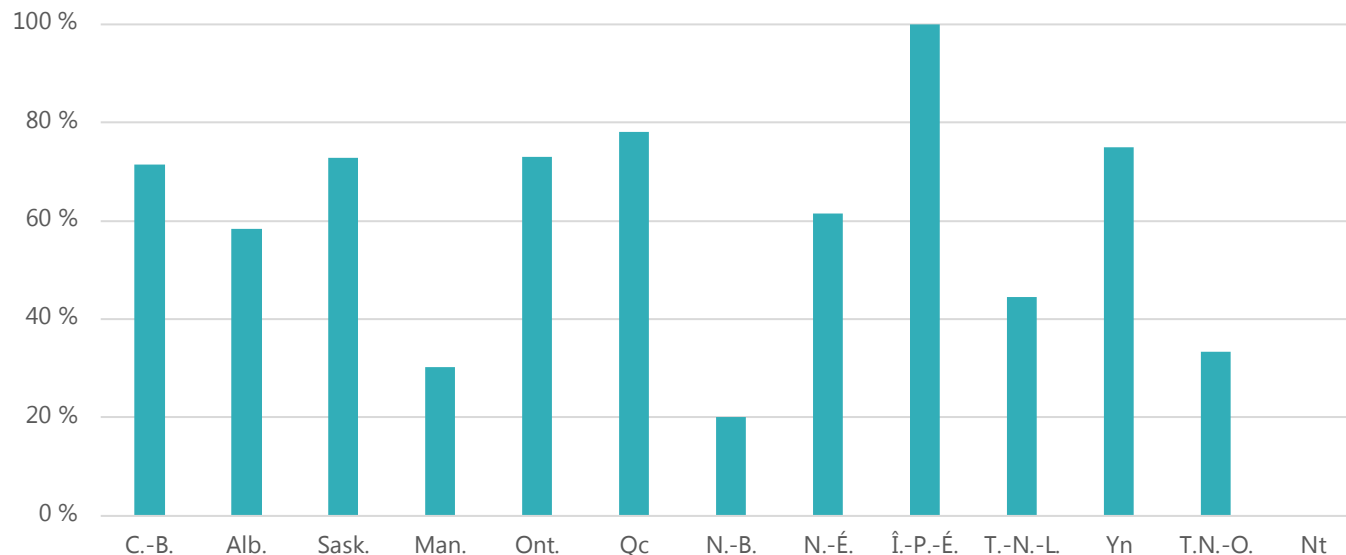
En plus des secteurs d'activité des ESPA et des ECT, le PSPPNI appuie également les ententes municipales quadripartites (EMQ) lorsqu'un contingent d'agents d'un service de police provincial, municipal ou régional, qui n'est pas la GRC, fournit des services de police spécialisés et adaptés à la culture d'une collectivité donnée. Les EMQ sont négociées entre le gouvernement fédéral, les PT, le service de police et la collectivité.

En plus de ces ententes, le PSPPNI finance d'autres initiatives policières. Ces initiatives comprennent des approches novatrices en matière de prestation de services dans les collectivités des Premières Nations ou des Inuits, des activités de perfectionnement professionnel et de formation, ainsi que des conférences ou des ateliers. De plus, le financement de ces autres initiatives peut être fourni uniquement par Sécurité publique Canada (SP), ou les coûts peuvent être partagés avec le gouvernement de la province ou du territoire pertinent.

# Aperçu général et contexte

En 2020-2021, 214 ententes de services de police du PSPPNi étaient en place. Il s'agit de huit ententes-cadres du PSPPNi, de 146 ECT, de 36 ESPA, ainsi que de 24 autres ententes, dont trois EMQ. Les ententes sur les services de police du PSPPNi fournissent des services de police à 427 collectivités, soit 62 % des collectivités des Premières Nations ou des Inuits admissibles, ce qui représente environ 397 000 ou 68 % de la population totale de ces collectivités. Les collectivités admissibles dont les services de police ne sont pas financés par le PSPPNi reçoivent des services de police des services de police provinciaux, territoriaux ou municipaux existants (y compris les services de la GRC fournis par contrat par une province ou un territoire). Il n'y a pas d'entente liée au PSPPNi au Nunavut.

## Pourcentage des collectivités des Premières Nations et des Inuits visées par les ententes sur les services de police du PSPPNi, par province ou territoire (2021-2022)



# But et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation visait à évaluer le besoin continu (la pertinence), l'atteinte des résultats (l'efficacité) et l'efficience de l'administration du PSPPNI. L'évaluation a porté sur la période allant de 2015-2016 à 2020-2021 et a été menée conformément à *la Politique sur les résultats* et à *la Directive sur les résultats* du Conseil du Trésor.

## Entrevues



62 entrevues ont été menées auprès d'informateurs essentiels externes et internes.

Dix-neuf études de cas portant sur dix ESPA, quatorze ECT et une EMQ dans les régions de l'Atlantique, du Québec, de l'Ontario, des Prairies et du Pacifique ont été entreprises.

Bien que tous les secteurs d'activité aient été pris en considération, l'évaluation a surtout limité son analyse aux services de police fournis en vertu d'ententes de type ESPA et ECT, car ce sont les principaux secteurs d'activité dans lesquels la majorité des collectivités reçoivent des services de police.

## Examen de la documentation et des documents du programme



Les documents du programme et la documentation pertinente (par exemple : recherche universitaire, médias, rapports gouvernementaux et indépendants) ont été examinés.

## Données financières et de performance



Les données de performance du PSPPNI disponibles ont été examinées. Les données financières du programme ont été analysées.

## Limites

Les limites méthodologiques suivantes ont été prises en compte dans l'interprétation des données :

- disponibilité limitée des données sur la performance;
- manque de représentation autochtone au sein de l'équipe d'évaluation et consultation limitée des intervenants autochtones dans les activités de planification de l'évaluation et de production de rapports;
- incapacité d'effectuer des visites sur place en raison de la pandémie de COVID-19;
- manque de participation des membres de la collectivité aux entrevues d'étude de cas, en particulier pour les collectivités qui ont une ECT.

# Pertinence

## Le besoin continu



**Constatation :** Comme les taux élevés de criminalité dans les communautés autochtones et la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale canadien persistent, le soutien du gouvernement fédéral aux services de police des Premières Nations et des Inuits devrait être maintenu et renforcé.

Bien que certaines communautés autochtones aient des taux de criminalité inférieurs ou comparables à ceux du reste du Canada, les peuples autochtones, y compris ceux qui vivent dans des collectivités dont les services de police sont financés par le PSPPNI, continuent de connaître des taux de criminalité et de crimes violents disproportionnellement plus élevés et une surreprésentation dans le système de justice pénale canadien.

Les Autochtones, en particulier les femmes autochtones, sont plus susceptibles d'être victimes d'actes criminels. En 2018, les services de police desservant principalement les communautés autochtones ont déclaré 9 220 incidents de crimes violents pour 100 000 habitants, soit près de neuf fois plus que ceux desservant principalement des collectivités non autochtones. Le taux de violence familiale non conjugale déclarée par la police dans les communautés autochtones était 16 fois plus élevé que dans les collectivités non autochtones et le taux d'agression sexuelle dans les communautés autochtones était six fois plus élevé que dans les collectivités non autochtones. En 2014, année pour laquelle les données les plus récentes étaient disponibles, le taux global de victimisation avec violence chez les femmes autochtones était le double de celui des hommes autochtones et près du triple de celui des femmes non autochtones.

En date du 21 janvier 2020, la proportion d'Autochtones incarcérés avait dépassé 30 %, tandis que les Autochtones représentaient 5 % de la population canadienne. De plus, les taux d'incarcération des Autochtones purgeant une peine de ressort fédéral ont augmenté de 43,3 % depuis 2010, tandis que ces chiffres ont diminué de 13,7 % pour les non-Autochtones.



Les données du programme montrent que de 2004 à 2018, les collectivités visées par le PSPPNI ont connu une augmentation de 3,5 % des taux de criminalité, tandis qu'il y a eu une diminution de 28,5 % dans les autres collectivités du Canada. Au cours de la même période, on a constaté que les taux de crimes violents dans les collectivités visées par le PSPPNI avaient augmenté de 31,9 %, tandis que dans le reste du Canada, ils avaient diminué de 15,5 %.



# Pertinence

## Le besoin continu



**Constatation :** Le soutien du gouvernement fédéral aux ententes de services de police dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits est harmonisé avec ses engagements et ses priorités. Les rôles et responsabilités de SP en ce qui concerne les services de police des Premières Nations et des Inuits sont harmonisés avec ces engagements et priorités et sont conformes au mandat et à la mission du Ministère.

Le gouvernement fédéral joue depuis longtemps un rôle de soutien des services de police dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits au Canada. Tel qu'il est décrit dans les modalités du PSPPNI, bien qu'il n'existe actuellement aucune exigence législative particulière obligeant le gouvernement fédéral à appuyer les services de police dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits, son intérêt est ancré dans *la Loi constitutionnelle de 1867*, dans le cadre de laquelle les gouvernements provinciaux et territoriaux ont compétence sur l'administration de la justice, y compris les services de police, et le gouvernement fédéral a compétence sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens ».

Le PSPPNI est le moyen par lequel le gouvernement fédéral s'acquitte de ses obligations en matière de maintien de l'ordre et d'application de la loi en vertu du traité moderne existant, plus précisément de *la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, de *la Convention du Nord-Est québécois* et de *l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*.



# Pertinence

## Le besoin continu



**Constatation :** Bien que le gouvernement fédéral devrait continuer d'appuyer les ententes de services de police des Premières Nations et des Inuits, le modèle de financement actuel est désuet et insuffisant pour répondre aux besoins continus des collectivités en matière de sécurité publique. Des travaux sont en cours afin de régler ces problèmes.

Le modèle de financement des ententes de contribution du PSPPNI et le processus de détermination des affectations de fonds pour les ententes ont été critiqués pour leur manque de souplesse à l'égard des besoins uniques en matière de sécurité publique et communautaire des collectivités des Premières Nations et des Inuits. Ils ont été décrits en alternance comme une « approche unique » et une « approche à l'emporte-pièce ».

Les principaux enjeux ont trait au sous-financement chronique des services de police financés par le PSPPNI et à l'utilisation d'un modèle de financement par entente de contribution pour les services de police, que beaucoup considèrent comme un service essentiel. On a jugé que les limites de temps inhérentes aux ententes de contribution nuisaient aux activités de planification stratégique et opérationnelle à long terme, y compris le recrutement d'agents et le maintien en poste des forces des ESPA. Des intervenants internes et externes ont également exprimé des préoccupations au sujet de la nature du modèle de financement qui oblige les collectivités ou les services de police à se faire concurrence pour obtenir un financement limité qui pourrait ne pas être suffisant pour répondre aux défis de sécurité publique diversifiés régionaux, géographiques ou communautaires des collectivités.

Dans l'ensemble, on est d'avis que les services essentiels comme les services de police devraient être appuyés par des ressources durables, prévisibles et adéquates.



# Pertinence

## Le besoin continu



Le gouvernement fédéral a reconnu qu'il y avait des lacunes dans le modèle de financement actuel et a pris des mesures pour les combler. Premièrement, en 2018, en plus d'une augmentation du budget, un facteur de progression du financement de 2,75 % a été mis en place pour assurer une certaine stabilité en ce qui concerne l'ajustement aux coûts croissants des services de police. De plus, on a annoncé une augmentation du nombre de postes d'agents du PSPPNI. Bien qu'un plafond ait été fixé à 110 agents supplémentaires, le programme a reçu des demandes de collectivités des Premières Nations et des Inuits pour plus de 500 nouveaux postes d'agents. Les limites de temps pour les ententes de contribution admissibles ont également été augmentées, passant d'un maximum de cinq ans à 10 ans. Les partenaires de financement de trois administrations provinciales et territoriales appuient actuellement cette prolongation.

De plus, en 2019, le ministre de la Sécurité publique a été chargé d'élaborer conjointement, avec le ministre des Services aux Autochtones, un cadre législatif qui reconnaît les services de police des Premières Nations comme un service essentiel et qui permet à SP d'élargir et de stabiliser le PSPPNI. Par conséquent, le financement de ces activités a été déterminé dans le budget de 2021 et des travaux sont en cours pour respecter ces engagements.



# Atteinte des résultats

## Accès aux services de police financés par le PSPPNI et disponibilité de ceux-ci



**Constatation :** Environ le tiers des collectivités des Premières Nations et des Inuits admissibles n'ont pas accès au PSPPNI. On a relevé des lacunes dans la disponibilité des services de police dans les collectivités participant au PSPPNI.

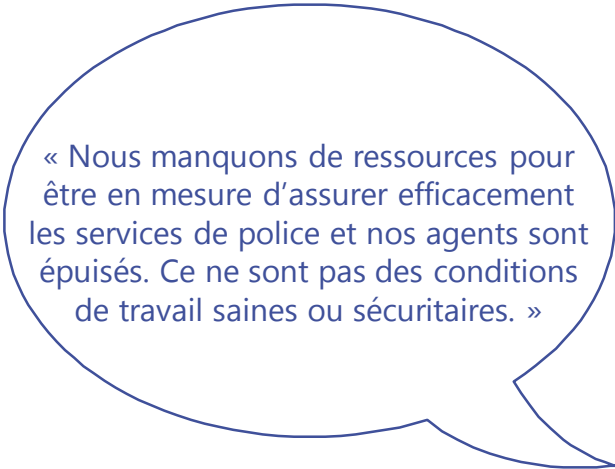
Avant l'annonce du budget de 2021, le budget alloué par le PSPPNI et les autorisations existantes n'appuyaient pas l'expansion du programme. Environ le tiers des collectivités des Premières Nations et des Inuits n'ont pas eu accès au PSPPNI, sans compter que le montant limité du budget alloué au programme a entraîné un sous-financement chronique des ententes sur les services de police financées par le PSPPNI. Par conséquent, la portée et la nature des services de police offerts aux collectivités participantes sont limités et font face à des défis opérationnels constants. D'autres aspects du modèle de financement sous forme de contribution, y compris la nature limitée dans le temps des ententes, l'admissibilité des dépenses et le cadre financier du PSPPNI, ont également exacerbé ce problème.

On a constaté que le sous-financement chronique nuisait à la capacité des services de police sous ententes de type ESPA et ECT d'élaborer et de mettre en œuvre des approches policières adaptées à la culture et déterminées par la collectivité, qui sont des objectifs clés du programme. L'insuffisance des ressources et de la capacité opérationnelle a forcé les services de police à adopter l'approche réactive comme approche par défaut (c'est-à-dire lorsque la participation de la police au sein de la collectivité se limite aux interventions d'urgence et aux activités d'application de la loi).



# Atteinte des résultats

## Accès aux services de police financés par le PSPPNi et disponibilité de ceux-ci



« Nous manquons de ressources pour être en mesure d'assurer efficacement les services de police et nos agents sont épuisés. Ce ne sont pas des conditions de travail saines ou sécuritaires. »

La nature limitée dans le temps des ententes de contribution peut limiter la capacité d'un service de police relevant d'une ESPA d'effectuer une planification stratégique et opérationnelle à long terme et peut avoir une incidence sur le recrutement et le maintien en poste des agents et la gestion des postes vacants imprévus, comme dans le cas des congés d'invalidité de longue durée ou liés à des questions de santé mentale.

Ces défis, rencontrés en particulier au sein des services relevant d'une ESPA, exercent des pressions considérables sur la capacité opérationnelle. Cela a une incidence sur la capacité d'un service de police de répondre rapidement aux appels d'urgence, d'assurer une présence policière dans la collectivité et d'établir et de maintenir des relations positives au sein de la collectivité.

La capacité opérationnelle limitée aggrave également la charge de travail actuelle des membres des services de police et contribue à de mauvaises conditions de travail qui peuvent avoir une incidence sur la santé et la sécurité des agents, y compris la santé mentale, qui est un enjeu important, mais complexe pour les services de police. En retour, cela peut créer d'autres défis pour le recrutement et le maintien en poste des agents et il a été déterminé que cela entraîne des répercussions à long terme sur la sécurité publique des collectivités dont le service de police bénéficie du PSPPNi.

# Atteinte des résultats

## Accès aux services de police financés par le PSPPI et disponibilité de ceux-ci



Bien que le financement du Programme d'infrastructure des services de police des Premières Nations et des Inuits dépasse la portée de la présente évaluation, des lacunes importantes dans l'infrastructure policière ont également eu une incidence sur les conditions de travail dans certaines collectivités, ce qui a imposé des contraintes supplémentaires à la santé et à la sécurité des agents et à leur capacité globale de fournir des services de police uniformes et adéquats.

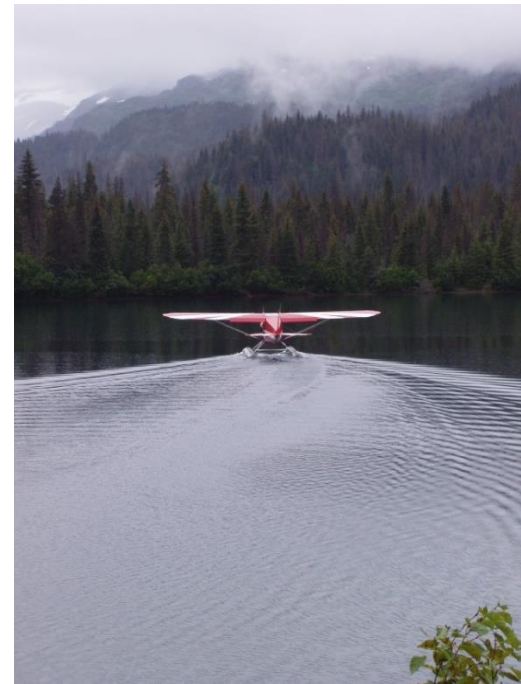
L'admissibilité stricte des dépenses dans les ententes de contribution signifie que les services de police relevant d'une ESPA ne peuvent fournir des services spécialisés qui pourraient aider à répondre aux besoins uniques en matière de sécurité publique de leurs collectivités grâce à une capacité d'enquête ou d'exploitation accrue. Certaines collectivités des Premières Nations (les services de police et la collectivité) ont déterminé qu'elles avaient besoin d'un meilleur accès aux ressources pour appuyer les unités spécialisées et la formation afin de réduire leur dépendance aux organisations policières externes pour ces services (par exemple : unités canines, enquêtes de médecine légale et enquêtes complexes portant sur les drogues, les gangs, les agressions sexuelles, les homicides, la traite de personnes et les crimes cybernétiques).

# Atteinte des résultats

## Accès aux services de police financés par le PSPPNi et disponibilité de ceux-ci

Le cadre financier du PSPPNi, par lequel les contributions financières sont déterminées, est un autre aspect du modèle d'entente de contribution attribué à la limitation des services de police offerts aux collectivités bénéficiant du PSPPNi. Les modalités du programme définissent un certain nombre de facteurs qui peuvent être utilisés pour déterminer les affectations de fonds pour les ententes de contribution des ESPA. Cependant, des informateurs clés ont suggéré que SP devait offrir plus de souplesse et de transparence dans ce domaine et ont soulevé des préoccupations selon lesquelles les mesures actuellement appliquées ne saisissent pas pleinement les besoins en matière de sécurité publique et les coûts des services de police de certaines collectivités. Cela peut comprendre les collectivités isolées qui n'ont peut-être qu'un accès aérien ou que des routes saisonnières, ou des régions géographiques étendues où des ententes de services de police relevant du PSPPNi sont en place pour desservir plusieurs collectivités. De plus, en l'absence de ressources appropriées, les circonstances géographiques peuvent influencer sur la capacité d'un service de police de recruter et de maintenir en poste des agents et d'intervenir rapidement en cas d'urgence.

Par conséquent, on a constaté que les services de police des secteurs d'activité d'ESPA et d'ECT n'avaient pas suffisamment de ressources ou de souplesse dans leurs ententes sur les services de police pour assurer la prestation uniforme des services de police définis dans leurs ententes relevant du PSPPNi. Cela comprend la couverture appropriée des services de police et la capacité opérationnelle pour le secteur d'activité des ESPA ou l'élaboration et la mise en œuvre d'approches adaptées sur le plan culturel et déterminées par la collectivité pour les deux secteurs d'activité.



# Atteinte des résultats

## Les collectivités dont les services de police bénéficient du PSPPNI sont desservies par des services de police professionnels



**Constatation :** Les services de police fournis en vertu du PSPPNI sont professionnels. Toutefois, des obstacles aux possibilités de formation continue ont été cernés dans le secteur d'activité des ESPA. Les limites des niveaux d'expérience professionnelle et des connaissances localisées des agents dont le poste est financé par le PSPPNI ont été déterminées et attribuées aux difficultés de dotation en personnel que connaissent les deux secteurs d'activité.



Les agents dont le poste est financé par le PSPPNI sont, selon les exigences, professionnellement certifiés en vertu de la Loi sur la police de leur province ou territoire de compétence.

Les agents des services de police dont le poste est financé par le PSPPNI sont en mesure de répondre aux exigences de formation obligatoire pour le renouvellement de la certification et ont accès à des possibilités de formation. Cependant, de nombreux obstacles ont été identifiés en ce qui concerne la formation continue, en particulier dans le secteur d'activité des ESPA. Il s'agit notamment des contraintes financières et budgétaires qui limitent l'accès aux possibilités de formation (par exemple : frais de déplacement et d'hébergement et heures supplémentaires engendrées pour assister à des activités de formation, surtout si les installations de formation sont loin), du temps et des ressources nécessaires pour former les nouvelles recrues et des ententes de contribution d'une durée limitée qui compliquent la planification du perfectionnement professionnel à long terme du personnel.



La pandémie de COVID-19 a entraîné des répercussions positives et négatives sur les possibilités de formation pour les deux secteurs d'activité. Certains services de police ont fait remarquer que le passage à la formation en ligne a réduit les frais de déplacement et le temps passé par un agent loin de la collectivité. Toutefois, la formation en personne ou les activités de formation des nouvelles recrues ont été retardées en raison de la pandémie.



# Atteinte des résultats

## Les collectivités dont les services de police bénéficient du PSPPNi sont desservies par des services de police professionnels.

Bien que les services de police financés par le PSPPNi soient professionnels, le roulement du personnel a contribué aux lacunes dans les niveaux d'expérience policière et les connaissances communautaires ou localisées des agents dont les postes sont financés par le PSPPNi. Cela peut avoir une incidence sur la stabilité à long terme des services de police et sur la nature des services de police fournis aux collectivités.



Des préoccupations ont été soulevées quant au fait que certaines recrues des services de police relevant d'ESPA considèrent leur emploi comme un « tremplin » qui leur donne de la formation et de l'expérience en cours d'emploi pour mieux les qualifier pour des postes dans les services de police municipaux ou provinciaux (qui sont perçus comme offrant une meilleure sécurité d'emploi et plus de possibilités d'avancement professionnel). Un tel roulement peut affaiblir le niveau d'expérience professionnelle cumulative et les connaissances locales au sein d'un service de police. En retour, cela exerce une pression sur la capacité opérationnelle existante et crée des défis de planification stratégique et opérationnelle, car les processus d'embauche et les activités d'accueil et d'intégration du nouveau personnel doivent être coordonnés.



En raison du modèle de rotation de la GRC pour les déploiements d'agents financés par les ECT dans les collectivités nordiques ou éloignées, des défis ont été cernés quant à la capacité du fournisseur de services de police d'établir et de maintenir des relations positives et proactives au sein de leurs collectivités. En retour, il faut constamment rétablir les connaissances et l'expérience culturelles ainsi que les relations individuelles établies au cours du temps passé par un agent dont le poste est financé par une ECT dans la collectivité.

# Atteinte des résultats

## Engagement entre la communauté et les services de police financés par le PSPPNI



**Constatation :** Les activités d'engagement formelles et informelles sont considérées comme des éléments essentiels à l'établissement de relations positives entre les collectivités et leurs services de police où les priorités en matière de sécurité publique peuvent être communiquées et traitées. Cependant, les ressources limitées des services de police et le soutien limité de SP à l'égard des mécanismes officiels visant à faciliter l'engagement entre la communauté et les services de police, qui sont requis en vertu des ententes de contribution, ont créé des obstacles à l'engagement.

L'engagement entre les services de police et la communauté, comme la participation à des réunions ou à des événements locaux et à d'autres activités de sensibilisation dans les écoles ou avec des organismes axés sur les jeunes, favorise la visibilité d'un service de police au sein de la collectivité. Ces interactions offrent des occasions de communication informelle ainsi qu'une sensibilisation accrue des agents à la culture, à l'histoire et aux traditions locales, ce qui aide à établir des relations positives et de confiance entre les collectivités et leurs services de police.

La majorité des services de police relevant d'une ESPA ont tenu des événements et des réunions ou ont participé à des événements pour promouvoir les relations au sein de leurs collectivités respectives. Ces activités ont joué un rôle important dans l'établissement de relations positives et d'approches communautaires proactives en matière de services de police. Même si les preuves étaient limitées, des expériences semblables ont également été signalées dans les services de police du secteur d'activité des ECT.

On a déterminé que les pénuries de personnel nuisaient à des possibilités uniformes et proactives d'engagement entre les communautés et les services de police. Par exemple, un agent peut ne pas être en mesure de participer à des activités de sensibilisation pour les jeunes si cela signifie que la collectivité manque d'un agent en service pour cette période.



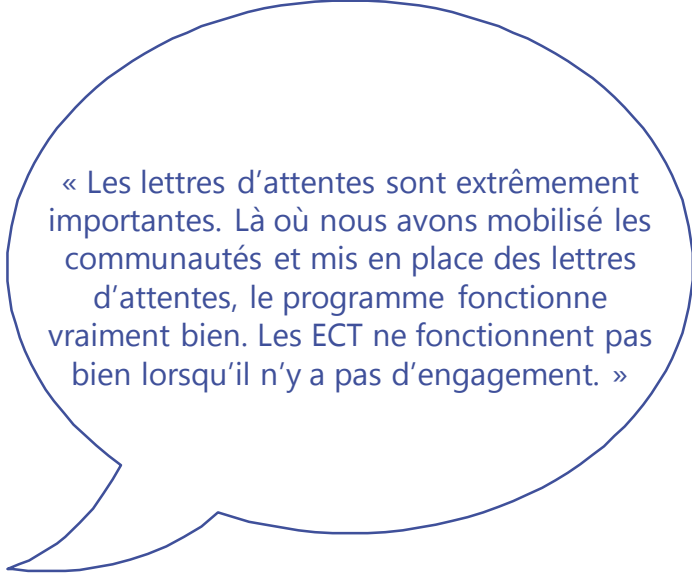
La pandémie de COVID-19 a créé des obstacles à l'engagement entre la communauté et la police, puisque les membres de la collectivité ne sont pas en mesure de visiter les agents de leur service de police comme ils le faisaient auparavant, et les événements communautaires ont été annulés.

Des efforts visant à poursuivre la mobilisation de la collectivité ont été notés, y compris l'exemple d'un fournisseur de services relevant d'une ECT qui a décrit la façon dont il a lancé un bulletin mensuel pour communiquer avec les collectivités de son secteur de compétence et pour qu'elles puissent communiquer entre elles. Le fournisseur de services a laissé entendre que cela a été bien accueilli par les collectivités desservies en vertu d'une ECT.

# Atteinte des résultats

## Engagement entre la communauté et les services de police financés par le PSPPNI

Les mécanismes officiels qui facilitent l'engagement entre les collectivités et leurs services de police sont une plateforme importante pour faciliter l'engagement entre les services de police et la communauté, comme l'exigent les ententes sur les services de police du PSPPNI. Cela comprend les commissions de police pour les collectivités qui ont des ESPA et les groupes consultatifs communautaires (GCC) pour les collectivités qui ont des ECT. Il convient de noter que, bien que les commissions de police soient mandatées par la législation provinciale, les GCC jouent un rôle consultatif en travaillant avec le service de police à l'élaboration d'une lettre d'attentes qui cerne les priorités en matière de sécurité publique et communautaire et surveille les progrès réalisés dans la réalisation de ces priorités.



« Les lettres d'attentes sont extrêmement importantes. Là où nous avons mobilisé les communautés et mis en place des lettres d'attentes, le programme fonctionne vraiment bien. Les ECT ne fonctionnent pas bien lorsqu'il n'y a pas d'engagement. »


Les collectivités dont les services de police sont financés par une ECT font face à des obstacles considérables lorsqu'il s'agit de créer et de maintenir des GCC, et seul un petit nombre d'entre elles ont déclaré avoir un GCC en place (environ 20 % de celles qui ont répondu aux enquêtes sur les rapports non financiers). Les obstacles à la mise en œuvre d'un GCC comprennent le manque de fonds disponibles pour appuyer l'établissement de GCC ou pour appuyer la participation continue lorsque des GCC sont en place. Il faudrait donc des mesures comme le soutien de l'accès aux possibilités de formation, la rémunération appropriée pour les membres du GCC et l'accès aux soutiens administratifs et de gouvernance.

Bien que le financement des commissions de police soit fourni en vertu des ententes de contribution des ESPA, les coûts administratifs des déplacements, de la formation et des activités de planification stratégique peuvent dépasser le montant alloué.

Ces mécanismes officiels pourraient être améliorés grâce à une orientation et à un soutien accrus de la part de SP.

# Atteinte des résultats

## Les services de police financés par le PSPPNi sont spécialisés

 **Constatation** : La capacité de fournir des services de police spécialisés dépend des ressources et de la capacité disponibles. Il y a également une ambiguïté quant à l'interprétation et à la mise en œuvre de services de police spécialisés dans le secteur d'activité des ECT.

Le PSPPNi définit le terme « spécialisé » comme étant [traduction] « sous réserve de toute exception ou indemnité qui peut être décrite dans une [entente] pertinente signée, que 100 % des heures normales de travail du membre seront consacrées à des travaux liés aux besoins en matière de sécurité communautaire des collectivités et que la majeure partie de son temps de travail sera consacrée à servir les collectivités décrites dans la section des définitions d'une entente pertinente signée. »

Tel qu'il est conçu, le secteur d'activité des ESPA veille à ce que les agents employés dans un service de police soient entièrement dévoués aux collectivités qu'ils desservent.

Bien que cela réponde aux critères définis, dans les cas où un service de police relevant d'une ESPA fournit des services de police à de multiples collectivités au sein d'une grande administration, il peut être difficile de veiller à ce que des ressources policières suffisantes soient affectées à chacune des collectivités desservies en vertu de l'entente.



# Atteinte des résultats


## Les services de police financés par le PSPPI sont spécialisés

L'interprétation et la mise en œuvre des « services de police spécialisés » ne sont pas uniformes dans l'ensemble du secteur d'activité des ECT. Cela peut comprendre des cas de chevauchement où des agents affectés à une ECT, dont les postes sont financés en vertu des ententes-cadres sur les services de police communautaires des Premières Nations, se voient attribuer des responsabilités policières qui sont financées séparément dans le cadre d'ententes bilatérales sur les services de police provinciales ou territoriales. SP n'a pas exercé une surveillance suffisante pour s'assurer que les services de police spécialisés, tels qu'ils sont définis dans les ententes de services de police de type ECT, sont appliqués de façon uniforme par le fournisseur de services. Ces préoccupations ont déjà été soulevées dans *le Rapport du vérificateur général du Canada du printemps 2014*.

Les enquêtes sur les rapports non financiers sont distribuées par SP aux collectivités sous ECT pour mesurer le rendement des services de police financés en vertu de l'entente de contribution et font partie des exigences de déclaration des bénéficiaires indiquées dans l'entente. Les données de l'enquête sur les rapports non financiers recueillies au cours de la période de l'évaluation indiquent que, bien qu'une grande majorité des collectivités sous ECT (environ 70 %) qui ont répondu au sondage étaient d'accord ou entièrement d'accord pour dire que leurs services de police sont dévoués, une plus petite majorité (environ 50 %) était d'accord ou entièrement d'accord que le fournisseur de services veille à ce que 100 % du temps de service des agents soit consacré au service de leur collectivité.

# Atteinte des résultats

## Les services de police financés par le PSPPNI sont adaptés sur le plan culturel

 **Constatation :** La mise en œuvre de pratiques policières appropriées ou adaptées sur le plan culturel, y compris les activités de formation culturelle, n'est pas uniforme et n'est pas suffisamment appuyée par SP.

Les services de police financés par le PSPPNI ont été jugés adaptés aux collectivités qu'ils desservent. Toutefois, la sensibilité culturelle, dans la mesure où elle s'applique au contexte des services de police fournis en vertu du PSPPNI, n'est pas claire et n'a jamais été définie officiellement.

Le terme sensibilité culturelle désigne les services de police qui sont adaptés à la culture et aux besoins des collectivités individuelles. Les services de police financés par le PSPPNI ont défini diverses approches de services de police adaptés sur le plan culturel. Il s'agit notamment de l'emploi d'agents autochtones, des possibilités de formation pertinentes pour accroître la sensibilisation et la compétence des agents à l'égard des cultures autochtones qu'ils servent, et l'embauche d'agents qui parlent une langue parlée dans les collectivités desservies et qui vivent dans les collectivités qu'ils servent. La compréhension et l'application des méthodes de justice autochtones ont également été perçues comme une approche positive de la sensibilité culturelle des services de police.

Les ressources limitées du programme ont entravé la mise en œuvre d'approches policières adaptées à la culture. On suggère que SP appuie la mise en œuvre de priorités et d'approches policières appropriées et adaptées culturellement qui sont déterminées par les collectivités desservies par les services de police financés par le PSPPNI.

L'une des principales améliorations cernées était le besoin d'un plus grand soutien de SP pour renforcer les mécanismes officiels existants qui facilitent l'engagement entre les services de police et la communauté, comme les commissions de police dans les collectivités ayant des ESPA et les groupes consultatifs communautaires dans les collectivités ayant des ECT. Compte tenu de leur rôle de gouvernance ou de consultation, ces organismes sont chargés de veiller à ce que leurs services de police fournissent des services appropriés et adaptés qui répondent aux besoins définis par la collectivité. Toutefois, ces mécanismes exigent un soutien suffisant pour élaborer et communiquer les priorités et les attentes de la collectivité à leurs fournisseurs de services de police et pour surveiller leur mise en œuvre continue.

# Atteinte des résultats

## Les services de police financés par le PSPPNi sont adaptés sur le plan culturel

La formation des agents visant à améliorer la sensibilisation, la sensibilité et la compétence culturelles est considérée comme un autre élément essentiel pour appuyer des services de police appropriés et adaptés sur le plan culturel. Les conditions socioéconomiques complexes de nombreuses collectivités exigent une formation culturelle locale, adaptée à l'histoire, aux peuples, à la langue, à l'expérience de la colonisation et aux besoins de la collectivité. L'accès à la formation culturelle varie d'un secteur d'activité à l'autre et les données disponibles sont insuffisantes pour évaluer les niveaux de participation ou l'efficacité des activités de formation culturelle.

**Pour le secteur d'activité des ESPA,** on a constaté que les petits services de police n'avaient pas la capacité et les ressources nécessaires pour offrir une formation culturelle complète de façon uniforme. Cependant, certains exemples d'activités de formation culturelle ont été identifiés comme ayant des effets positifs. Il s'agit notamment de fournir une orientation aux agents en établissant des partenariats entre de nouveaux membres ou des membres non autochtones et des Aînés de la communauté, d'offrir des cours de langues autochtones et d'offrir une semaine de formation localisée aux nouvelles recrues avant et après la formation des cadets au collège de police.

**Pour les deux secteurs d'activité,** il a été suggéré que SP pourrait appuyer les collectivités dont le service de police est financé par le PSPPNi dans l'élaboration, la mise en œuvre et le partage de pratiques exemplaires pour la prestation d'activités de formation culturelle aux fournisseurs de services de police. Les commissions de police ou les GCC pourraient faciliter cette démarche.

**Pour le secteur d'activité des ECT,** une formation sur la sensibilisation culturelle est offerte aux cadets de la GRC et diverses ressources axées sur les Autochtones et des cours sont offerts en personne et en ligne aux agents, bien que la participation ne soit pas obligatoire. Les détachements de la GRC sont chargés d'élaborer des trousseaux d'orientation et de sensibilisation à la culture afin de familiariser les nouveaux agents et les agents actuels avec la culture et les traditions de la collectivité qu'ils servent.

# Atteinte des résultats

## Les collectivités dont les services de police sont financés par le PSPPNi sont sûres



**Constatation :** Le crime et la violence représentent des défis sérieux pour la sécurité publique des collectivités des Premières Nations et des Inuits. Bien que la présence des agents relevant du PSPPNi ait une incidence positive sur la perception de la sécurité au sein des collectivités, d'autres facteurs continuent de représenter un frein.

Certains crimes et problèmes sociaux ont une incidence sur la perception des collectivités en matière de sécurité publique et de bien-être. En voici des exemples :

- les activités liées aux drogues, aux gangs et au crime organisé;
- la traite de personnes;
- la toxicomanie et les problèmes de santé mentale;
- les traumatismes intergénérationnels liés aux pensionnats et aux autres politiques et institutions de colonisation;
- la proximité des centres urbains ou des grands axes routiers;
- l'emploi.

Une perception positive de la sécurité a été constatée dans les collectivités où les services de police sont financés par le PSPPNi. Les données recueillies dans le cadre de l'Enquête régionale sur la santé de 2015-2016 montrent que 87 % des répondants vivant dans une collectivité visée par une ESPA et 77 % des répondants vivant dans une collectivité visée par une ECT se sentent parfaitement en sécurité ou raisonnablement en sécurité.

Les facteurs ayant une incidence sur la sécurité dans les collectivités ayant conclu une ECT ou une ESPA ont été déterminés. Parmi ceux-ci figurent :

- l'accès aux services de police 24 h/24, 7 j/7;
- l'intervention rapide aux appels d'urgence;
- la disponibilité d'une infrastructure adéquate;
- les ressources policières suffisantes pour répondre efficacement aux besoins de la collectivité en matière de sécurité.


Ces facteurs peuvent également influencer sur les conditions de travail, la santé et le bien-être des agents. À leur tour, ces facteurs peuvent être à l'origine de congés pour cause de problèmes de santé mentale et de stress à long terme chez les agents, et exercer des pressions supplémentaires sur les services de police.



Certains de ces facteurs ont été exacerbés par la pandémie de COVID-19 et les mesures d'intervention connexes.



# Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)

 **Constatation** : Les objectifs du programme et la population visée par le PSPPNi reflètent les facteurs intersectionnels qui englobent la mention « plus » du processus ACS+. Les données fondées sur le sexe ne sont pas recueillies et l'analyse comparative entre les sexes ne semble pas éclairer la politique ou la prise de décision. Des préjugés culturels et d'autres obstacles ont été soulignés en ce qui concerne le recrutement, le maintien en poste et les conditions de travail des agents autochtones.



Étant donné que le PSPPNi a été créé pour remédier aux inégalités systémiques dans les services de police œuvrant dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits, le programme s'est appuyé sur des facteurs intersectionnels. L'évaluation n'a toutefois pas permis d'estimer si les services de police fournis dans le cadre du PSPPNi reconnaissent et protègent suffisamment les groupes vulnérables, en particulier les femmes et les filles.

À l'heure actuelle, SP ne collecte pas de données sur le sexe ou l'intersectionnalité en lien avec les services de police dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits. Le ministère reconnaît cette faille et indique qu'il collabore avec les organisations autochtones nationales, y compris les organismes de défense des droits des femmes, les intervenants du système d'application de la loi et de justice pénale, les universitaires, les experts et les fournisseurs de services pour prendre en compte ces préoccupations.

# Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)

Des obstacles liés à l'ACS+ ayant une incidence sur le recrutement, le maintien en poste et les conditions de travail des agents autochtones ont été relevés dans les services de police visés par une ESPA et une ECT. Bien que certains problèmes portent sur des sujets qui concernent l'ensemble des services de police canadiens (comme le harcèlement et la discrimination fondés sur la race ou le sexe), d'autres sont propres aux services de police du PSPANI.

Les préjugés culturels représentent un obstacle au recrutement, notamment les questions psychologiques culturellement déplacées et d'autres conditions socioéconomiques, qui portent préjudice aux candidatures. À cela s'ajoute que les services de police autogérés n'ont parfois pas le temps ni les ressources nécessaires de former les nouveaux employés locaux inexpérimentés, et préfèrent donc recruter des agents expérimentés non autochtones. Cela peut avoir une incidence sur la mobilité professionnelle et les possibilités de mentorat pour les agents autochtones.


La santé mentale et la qualité de vie des agents autochtones peuvent également être affectées par des éléments d'ordre non professionnel. Pour certains, le traumatisme intergénérationnel lié à la colonisation et aux pensionnats, ainsi que la probabilité d'avoir affaire à des membres de sa propre communauté ou de sa famille peuvent révéler des blessures de stress post-traumatique.



Bien qu'il n'y ait aucun chiffre spécifique sur les ECT, la GRC connaît des difficultés en ce qui concerne le recrutement et le maintien en poste des agents autochtones. Cela pourrait avoir une incidence sur la capacité de la GRC d'embaucher des agents autochtones dans les collectivités concernées par une ECT.

# Administration du programme – Efficacité

## Gouvernance

 **Constatation :** Des mécanismes de gouvernance sont en place pour soutenir la mise en œuvre du programme. Ils ont été améliorés au cours de la période d'évaluation.

Le PSPPNI est cogéré par la Division des politiques sur la police des Autochtones du Secteur de la prévention du crime (SPC) (anciennement Secteur de la sécurité communautaire et de la réduction du crime) et la Direction des programmes du Secteur de la gestion des urgences et des programmes (SGUP). Le personnel des bureaux régionaux s'occupe de la gestion continue des accords de contribution, notamment des négociations touchant les accords-cadres bilatéraux avec les PT. Le financement total affecté au programme au cours de la période d'évaluation était d'environ 750 M\$. Des fonds ont été accordés pour soutenir les services de la GRC visés par une ECT (voir l'annexe A). Pour appuyer l'administration continue du programme, des réunions bimensuelles sont organisées avec le personnel de la région de la capitale nationale (RCN) et le personnel régional.

De nombreux mécanismes de gouvernance sont en place, tant au sein de SP qu'avec d'autres intervenants, pour gérer la mise en œuvre du PSPPNI.

Étant donné que le PSPPNI est un programme dont le coût est partagé entre les PT, il existe des structures de gouvernance partagées pour appuyer la mise en commun de l'information et la résolution des problèmes courants et émergents. Le groupe de travail FPT du PSPPNI se compose de représentants des gouvernements PT et de SP. Les réunions organisées régulièrement ont permis de maintenir la communication, mais des préoccupations ont été soulevées au sujet du calendrier et de la transparence des principales annonces de financement du gouvernement fédéral et du processus de renouvellement des ententes.

Le groupe de travail FPT du PSPPNI a mis en place un processus national d'affectation de 110 postes d'agents supplémentaires, annoncés en 2018. Ce processus comprenait dans un premier temps une candidature simplifiée en ligne et une invitation à tous les titulaires actuels d'entente à présenter une candidature, puis dans un second temps une évaluation en deux étapes. Certains informateurs clés considèrent que le processus est novateur et constitue un effort pour répliquer aux critiques antérieures selon lesquelles les décisions de financement ne reposaient pas sur des critères clairs.

# Administration du programme – Efficacité

## Gouvernance

Bien qu'il existe des mécanismes pour établir une communication au niveau gouvernemental, les possibilités de participation des collectivités et de certains intervenants sont limitées. Le panel des intervenants du PSPPNi est un comité consultatif conçu pour remplir ce rôle. Les membres ont le mandat d'entamer un dialogue afin de transmettre et de mettre en commun leurs connaissances et leurs points de vue culturels sur des questions relatives à la prestation de services de police spécialisés et adaptés à la culture, ainsi que de renforcer la sécurité générale des collectivités des Premières Nations et des Inuits. Le panel se compose de représentants des collectivités des Premières Nations et des Inuits, de l'Association des chefs de police des Premières Nations, de la GRC, de SP, du ministère de la Justice, des Services aux Autochtones Canada et d'un représentant provincial ou territorial du gouvernement.



Les collectivités des Premières Nations et des Inuits sont représentées dans le panel par :

- quatre représentants des groupes consultatifs communautaires relevant des ECT;
- deux représentants d'une commission de gestion d'un service de police relevant des ESPA ou un membre du Conseil des Premières Nations de l'Association canadienne de gouvernance de police;
- deux représentants qui sont le chef ou le chef adjoint d'un service de police relevant des ESPA;
- un Aîné des Premières Nations ou des Inuits;
- un représentant des jeunes nommé par les membres du panel.

En tant que comité consultatif, le panel, qui se réunit deux fois par an, n'est pas en mesure de prendre des décisions.

# Administration du programme – Efficacité

## Gouvernance

SP a également mis en place d'autres initiatives dans le but de mobiliser les intervenants dans le cadre du PSPPNI. En 2016, le processus de mobilisation des intervenants a été lancé pour commencer à préparer le renouvellement du programme. Les activités de mobilisation comprenaient un questionnaire en ligne, des séances régionales de dialogue à Edmonton, à Yellowknife et à Toronto, ainsi que d'autres activités de mobilisation au Québec, en Saskatchewan et à l'Île-du-Prince-Édouard, outre la préparation d'un rapport sommaire sur la mobilisation, qui a été rendu public. Plus de 300 intervenants, parmi lesquels des associations de policiers et des membres des collectivités, ont participé à ces activités.


À plus grande échelle, depuis 2017, SP a conclu des accords de contribution avec l'Assemblée des Premières Nations (APN) pour faire progresser la priorité commune des services de police et de la sécurité communautaire. Les représentants continuent de se mobiliser régulièrement pour soutenir les initiatives communes liées aux services de police, notamment l'analyse des failles et la recherche de pratiques exemplaires, l'élaboration d'un plan de travail et la finalisation d'un protocole pour réaliser les priorités communes en matière de services de police et de sécurité communautaire.



Plus récemment, un comité des sous-ministres adjoints (SMA) FPT sur l'élaboration conjointe d'une loi sur les services de police des Premières Nations et l'élargissement du PSPPNI a vu le jour à la fin de l'année 2020. Le Comité sera l'organe principal pour les discussions FPT sur la législation fédérale qui reconnaît que les services de police des Premières Nations constituent un service essentiel. Il se penchera aussi activement sur des questions et des occasions liées à l'élargissement du PSPPNI, le cas échéant, de son propre chef ou à la demande d'autres forums FPT comme les ministres FPT responsables de la justice et de la sécurité publique.


# Administration du programme – Efficacité

## Soutien administratif et mesure du rendement

 **Constatation** : Dans l'ensemble, les processus administratifs appuient le PSPPNI. La collecte et le suivi des données relatives au rendement posent toujours problème.

### Soutien administratif

Bien que les relations avec le personnel de SP soient généralement perçues comme positives, les intervenants du programme et les représentants de SP ont observé un manque d'uniformité dans le soutien administratif fourni par SP, tant dans la RCN que dans les bureaux régionaux. Cette situation est attribuable à plusieurs facteurs, comme le roulement du personnel et les contraintes liées aux ressources, en particulier dans les bureaux régionaux. Les coûts annuels liés à l'administration du PSPPNI de 214 ententes sur les services de police variait de 1,5 % à 2,2 % au cours de la période d'évaluation. Il a également été noté que la coordination et la communication entre la RCN et les bureaux régionaux pouvaient être améliorées. Certains services de police autogérés ont également soulevé des préoccupations quant aux délais de paiements de SP.

 Le soutien de SP s'est toutefois amélioré pendant la pandémie de COVID-19. Le montant maximal attribuable aux services de police autogérés a été augmenté de 20 M\$ (contribution du gouvernement fédéral) afin d'alléger les pressions opérationnelles résultant des situations d'urgence, comme les mesures d'intervention liées à la pandémie.


### Limitations dans l'utilisation des données sur le rendement

Plusieurs failles ont été relevées dans la collecte et la surveillance des données sur le rendement, ce qui empêche le programme d'assurer une surveillance suffisante et de prendre des décisions fondées sur des données probantes pour améliorer la structure et la mise en œuvre du programme. Il s'agit d'une préoccupation de longue date qui a déjà été soulevée dans *le Rapport du vérificateur général du Canada du printemps 2014*.

Bien que des rapports annuels soient exigés en vertu du PSPPNI, seules deux enquêtes sur les rapports non financiers ont été menées auprès des bénéficiaires des ECT en 2016-2017 et 2017-2018. De plus, SP n'a mené aucune enquête auprès des fournisseurs de services de police ou des collectivités ayant conclu une ESPA au cours de la période d'évaluation. SP a déployé certains efforts pour atténuer les lacunes en matière de données, notamment en collaborant avec le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations pour analyser les données pertinentes de l'Enquête régionale sur la santé. En 2020-2021, SP a remanié un outil de rapport sur le rendement pour les collectivités ayant des services de police autogérés, qui sera bientôt mis en œuvre.

# Administration du programme – Efficacité

## Renouvellement des ententes et exigences

 **Constatation :** Les exigences des ESPA et des ECT semblent imposer un lourd fardeau aux bénéficiaires. À cela s'ajoute que SP n'a pas consulté convenablement les collectivités bénéficiaires relevant du PSPPNi lors du processus de renouvellement des ententes.

Le PSPPNi prévoit différents types d'ententes et différentes exigences. Pour chaque province ou territoire concerné par une ECT, une entente-cadre sur les services de police communautaires des Premières Nations (SPCPN) est négociée entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ou territorial. En mars 2021, ces ententes n'avaient pas toutes été finalisées. Le renouvellement des ECT a de ce fait été retardé. La plupart des ECT sont automatiquement prolongées d'année en année depuis 2018.

Cependant, les ESPA ont toutes été renouvelées en 2018-2019, pour des périodes allant d'un à dix ans. Un informateur clé interne a déclaré que le groupe de renouvellement de la gestion du PSPPNi, composé de directeurs régionaux et présidé par des gestionnaires principaux du PSPPNi, avait permis de faciliter et d'accélérer le processus de renouvellement des ESPA.

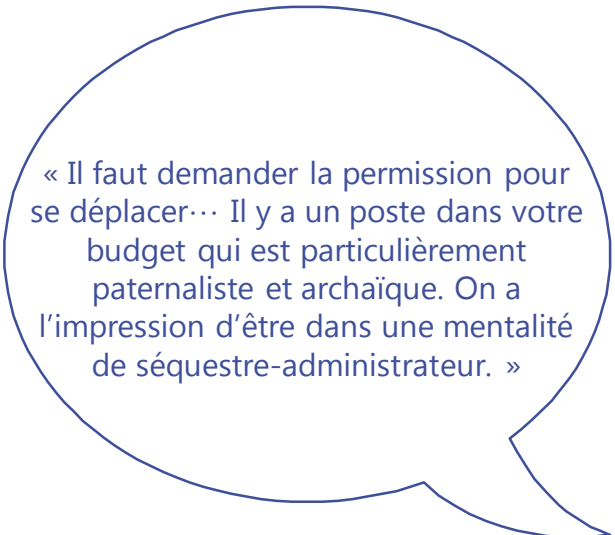
Bien que les avis des bénéficiaires aient été sollicités avant le renouvellement du programme lors de la mobilisation des intervenants de 2016, SP ne consulte pas systématiquement les collectivités bénéficiaires au sujet de ses renouvellements et de ses décisions de financement.

La participation des bénéficiaires aux renouvellements a été décrite comme « arrivant trop tardivement » et « négociée sous pression ». Ces échanges avec les intervenants bénéficiaires ne permettent pas de tenir des discussions sérieuses pour veiller à ce que les ententes répondent adéquatement aux besoins particuliers des collectivités en matière de sécurité publique. De plus, cette approche peut sembler aller à l'encontre du programme de réconciliation du gouvernement fédéral et des efforts déployés pour établir des relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuits et la Couronne.

« Nous ne consultons pas les collectivités, ou seulement à la toute fin. Elles sont donc exclues du processus. Elles ne savent pas ce qui se passe et ne sont pas représentées. »

# Administration du programme – Efficacité

## Renouvellement des ententes et exigences



« Il faut demander la permission pour se déplacer... Il y a un poste dans votre budget qui est particulièrement paternaliste et archaïque. On a l'impression d'être dans une mentalité de séquestre-administrateur. »

Le recours à des ententes de contribution pour financer les services de police autogérés ainsi que les exigences en matière de rapports connexes et les limites d'admissibilité des dépenses ont été considérés comme un fardeau pour les collectivités et leurs services de police.

Bien que certains rapports sur le rendement aient été suspendus, la fréquence des rapports financiers n'a pas été considérée comme avantageuse par les services de police ou les collectivités. Des voix se sont levées pour contester le rôle de SP dans la détermination des allocations de fonds pour les ententes. Les modalités existantes définissent un certain nombre de facteurs utilisés pour déterminer les affectations de fonds dans le cadre des ententes de contribution des services de police autogérés. Il s'agit notamment de l'information géospatiale et de l'influence des collectivités locales. Toutefois, ce processus a été considéré comme arbitraire et n'a pas semblé tenir pleinement compte des facteurs uniques des collectivités pour répondre à leurs besoins en matière de sécurité. Il a également soulevé des préoccupations selon lesquelles les chiffres actuellement utilisés ne tiennent pas pleinement compte des besoins en matière de sécurité publique et des coûts des services de police de certaines collectivités. Des informateurs clés ont également laissé entendre que SP devait offrir plus de souplesse et de transparence aux services de police autogérés à cet égard.

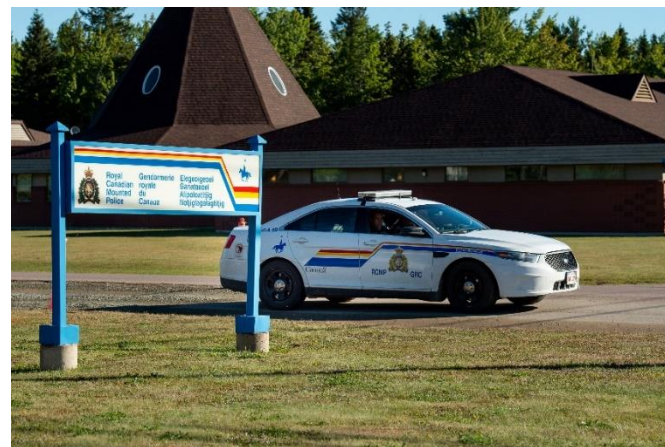


# Administration du programme – Efficacité

## Renouvellement des ententes et exigences


Bien que les collectivités ayant conclu des ECT ne reçoivent pas de financement direct dans le cadre du PSPPNI, certaines exigences de la part des bénéficiaires sont stipulées dans les ententes. L'une des préoccupations fréquemment soulevées concerne le fait que certaines ECT exigent d'une collectivité qu'elle fournisse des installations de service de police ou des logements pour les agents. Dans certains cas, les collectivités n'avaient pas suffisamment de ressources pour répondre à leurs propres besoins en infrastructure. Les exigences en matière de logement et d'infrastructure définies dans les ESPA ont été jugées désavantageuses pour la collectivité bénéficiaire et ont compliqué la situation pour les agents lorsque des installations policières ou des logements adéquats pour les agents n'étaient pas disponibles dans la collectivité. Un programme de financement a été créé en 2018-2019 pour financer les installations de services de police des Premières Nations et des Inuits. Les collectivités concernées par une ECT sont admissibles à ce financement.

Les collectivités relevant des ECT sont tenues de remettre un rapport annuel à SP, bien qu'aucun contrôle n'ait été effectué depuis 2017-2018, à l'occasion de la dernière Enquête sur les rapports non financiers. Les dossiers examinés ne contenaient pas les renseignements nécessaires, comme les rapports annuels sur le rendement et les lettres d'attentes. Les rapports du fournisseur de services de police ne sont pas systématiquement recueillis ou contrôlés par SP.



# Administration du programme – Efficacité

## Mécanismes officiels d'engagement entre la communauté et les services de police

 **Constatation** : Des mécanismes officiels d'engagement entre la communauté et les services de police sont requis dans toutes les collectivités concernées par le PSPPNI. Un soutien accru de SP renforcerait leur rôle et leur impact.

Comme l'exigent les deux types d'ententes sur les services de police, les bénéficiaires sont responsables d'établir des mécanismes officiels d'engagement entre la communauté et les services de police. Il peut s'agir par exemple de commissions de police communautaires pour les collectivités ayant conclu des ESPA, conformément aux lois provinciales sur les services de police. Dans les collectivités qui ont signé des ECT, des groupes consultatifs communautaires (GCC) ont été créés. Il convient de noter que même si les GCC sont obligatoires dans le cadre des ECT, SP laisse leur mise en œuvre à la discrétion des collectivités bénéficiaires. Seul un petit nombre de collectivités ayant signé une ECT déclare avoir un GCC en place (environ 20 % des répondants aux Enquêtes sur les rapports non financiers de 2016-2017 et 2017-2018).

Le soutien financier aux commissions de police communautaires est indiqué dans l'accord de contribution des services de police autogérés. Les informateurs clés ont toutefois noté que le budget disponible ne suffisait souvent pas à soutenir les activités de planification stratégique (p. ex., les évaluations) ou à couvrir les dépenses, comme la formation, les déplacements, l'administration ou d'autres frais connexes engagés par les membres de la commission. Ces éléments ont été cités comme des obstacles à la mise en place d'une gouvernance efficace.

Les GCC et les lettres d'attentes ont été perçues comme positives sur les relations entre la collectivité et les services de police et capables d'améliorer la mise en œuvre globale de l'entente. SP ne fournit pas de soutien financier ou administratif aux GCC, bien que les ECT stipulent que le Canada peut, de temps à autre, offrir de la formation pour aider les GCC à assumer leurs rôles et leurs responsabilités. La dernière formation a eu lieu en 2008. Il a été fait remarquer que la participation de la collectivité et la mise en œuvre de ces mécanismes pourraient être renforcées par un meilleur soutien de SP.

# Administration du programme – Efficacité

## Synergies existantes et initiatives



**Constatation :** Un meilleur soutien en matière d'exploration et d'élaboration de nouveaux modèles pour la prestation de services de police dans les collectivités bénéficiant du PSPPNi pourrait compléter ou améliorer les approches existantes et offrir de la souplesse pour répondre aux besoins communautaires uniques en matière de sécurité publique.

Il est possible d'explorer et de développer d'autres modèles de prestation de services qui tiennent compte des préoccupations des collectivités en ce qui concerne la sécurité non criminelle, sans intervention de la police. Cela est particulièrement pertinent dans le climat actuel où les relations entre la police et les communautés marginalisées (p. ex. les Noirs, les Autochtones et les personnes de couleur) ont mis en lumière la nécessité d'envisager de nouvelles approches pour traiter les questions de sécurité publique au-delà de celles appliquées par les pratiques traditionnelles d'application de la loi.

Ces modèles mettent l'accent sur des approches générales et proactives tout en permettant aux services de police de concentrer leurs ressources sur les interventions d'urgence et les enquêtes criminelles.

Les intervenants possèdent une formation spécialisée pour intervenir dans certaines situations impliquant des problèmes de santé mentale et de toxicomanie ou la désescalade et la résolution de conflits. Ils promeuvent également l'engagement, le bien-être et le sentiment de sécurité communautaire.



Bien que les fonds soient limités pour mettre en place d'autres modèles de prestation de services, le PSPPNi a soutenu, avec les partenaires PT, les quatre projets suivants au cours de la période d'évaluation :

- le programme des agents de sécurité communautaire de la Première Nation des Kwanlin Dun;
- le programme des agents de sécurité des Premières Nations du Manitoba;
- le programme des travailleurs sociaux et des agents de police soutenant les personnes à risque (Services de police Mnídoo Mnising Anishnaabe);
- le programme des agents de programmes communautaires (Nouveau-Brunswick).

Bien que les répercussions de ces initiatives restent à déterminer, des signes positifs précoces ont été notés. Il a été suggéré que SP soutienne davantage les méthodes collaboratives et les nouvelles approches pour appuyer ou améliorer les services de police existants afin de répondre aux besoins des collectivités en matière de sécurité publique et de mieux-être communautaire.

# Administration du programme – Efficacité

## Synergies existantes et initiatives

L'établissement et la gestion des relations collaboratives entre les services de police du PSPPNI et d'autres services ou organismes communautaires (comme les fournisseurs de soins de santé, les ressources communautaires et de santé mentale, les services juridiques, les programmes sociaux et les conseils de bande) constitueraient des pratiques exemplaires et seraient l'occasion de mettre en place des approches globales qui œuvrent pour la sécurité et le bien-être de la collectivité.



Le modèle du carrefour, utilisé dans plusieurs collectivités au Canada, est un exemple de ce type d'approche. Ce modèle (également connu sous le nom de Programme de mobilisation communautaire du service de police de Prince Albert et de table d'intervention dans d'autres juridictions) consiste en une équipe, composée de représentants de plusieurs organismes, qui se concentre sur des situations spécifiques où la probabilité de subir un préjudice est imminente. L'équipe travaille en collaboration pour trouver des réponses immédiates, coordonnées et intégrées en mobilisant les ressources actuelles dans le but de réduire un risque potentiel pour la santé et la sécurité, dans un délai allant habituellement de 24 à 48 heures. Le modèle, décrit comme étant souple et adaptable, répond aux besoins locaux, respecte les ressources et tient compte des problèmes propres à la collectivité en matière de sécurité et de bien-être.

# Conclusions

Les taux de criminalité dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits demeurent plus élevés que dans les autres collectivités canadiennes. Les Autochtones sont surreprésentés dans le système de justice pénale, en tant que victimes et délinquants. De plus, avant l'annonce du budget de 2021, le budget alloué par le PSPPNI et les autorités existantes n'appuyaient pas l'expansion du programme et un tiers des collectivités admissibles au programme n'avaient pas accès aux services de police relevant du PSPPNI. Il est donc nécessaire de renforcer et d'élargir le soutien de SP aux services de police fournis dans le cadre du PSPPNI.

Le montant limité du budget alloué au programme a entraîné un sous-financement des ententes sur les services de police du PSPPNI. Par conséquent, la portée et la nature des services de police offerts aux collectivités participantes sont limitées et font face à des défis opérationnels constants qui nuisent aux conditions de travail des agents financés dans le cadre du PSPPNI, en plus d'avoir une incidence sur leur bien-être physique et mental. Ces problèmes peuvent avoir des effets à long terme sur la sécurité publique des collectivités dont les services policiers sont financés par le PSPPNI. D'autres aspects du modèle de financement de l'entente de contribution – y compris la nature limitée dans le temps des ententes, l'admissibilité des dépenses et le cadre financier du PSPPNI, selon lequel les allocations de financement sont déterminées – ont également exacerbé ce problème.

Il a également été constaté que les ressources limitées du programme avaient une incidence sur la mise en œuvre de services de police adaptés à la culture et aux collectivités qui ont une entente sur les services de police avec le PSPPNI. Deux domaines clés nécessitant un meilleur soutien de la part de SP ont été pointés : les mécanismes officiels visant à faciliter l'engagement entre la collectivité et les services de police, requis en vertu des ententes de contribution du PSPPNI (c. -à-d. les GCC et les commissions de police) et encourager l'élaboration, la surveillance et la mise en commun des pratiques exemplaires pour les activités locales de formation culturelle propres à la collectivité à l'intention des fournisseurs de services de police.

Le gouvernement fédéral a reconnu qu'il existait des failles dans le modèle de financement actuel et a confié au ministre de SP le mandat d'élaborer, en collaboration avec le ministre des Services aux Autochtones, un cadre législatif qui reconnaît le caractère essentiel des services de police dans les collectivités des Premières Nations et demande à SP d'élargir et de stabiliser le PSPPNI. Par conséquent, le financement de ces activités a été déterminé dans le budget de 2021 et des travaux sont en cours pour respecter ces engagements.

# Conclusions

Les efforts déployés pour améliorer la mobilisation, la transparence et la souplesse des processus administratifs et de gouvernance ont été notés au cours des cinq dernières années. Il s'agit notamment d'un processus de participation des intervenants en vue d'éclairer le renouvellement des ententes, d'un processus de collaboration (élaboré conjointement avec les partenaires de financement des gouvernements PT) pour l'affectation de postes d'agents supplémentaires, et de la mise à jour des modalités afin d'augmenter le montant maximal payable aux services de police relevant des ESPA dans le but d'alléger les pressions opérationnelles résultant de situations d'urgence, comme les mesures d'intervention liées à la pandémie de COVID-19.

Des préoccupations ont été soulevées en ce qui concerne la gestion par SP des relations avec les principaux intervenants. Celles-ci portaient notamment sur les délais de négociation des renouvellements d'ententes avec les partenaires de financement. Il a également été constaté que SP ne s'engageait pas suffisamment dans des négociations de renouvellement avec les bénéficiaires de financement et que les collectivités avaient peu accès aux structures de gouvernance du PSPPNI. Cette approche va à l'encontre du programme de réconciliation du gouvernement fédéral et des efforts visant à établir une relation de nation à nation avec les peuples autochtones.

SP continue d'éprouver des difficultés constantes en raison du manque de cohérence dans la collecte et le suivi des données relatives au rendement. Cette question a été soulevée dans l'évaluation précédente et dans *le Rapport du vérificateur général du Canada du printemps 2014*.



# Recommandations

Bien que des travaux soient en cours afin d'élaborer conjointement un cadre législatif pour les services de police des Premières Nations, les résultats de l'évaluation soutiennent également la nécessité de reconnaître le caractère essentiel des services de police des Premières Nations. À l'appui de ces travaux, SP doit :



1. Examiner les possibilités offertes par d'autres mécanismes de financement au-delà du modèle d'accord de contribution, en consultation avec les intervenants concernés.



2. Veiller à ce que les mécanismes officiels visant à faciliter l'engagement entre la collectivité et les services de police (c.-à-d. les groupes consultatifs communautaires et les conseils/commissions de police), requis en vertu des accords de contribution du PSPPN, disposent du soutien approprié pour cerner les priorités de la collectivité en matière de sécurité communautaire et favoriser l'engagement entre les collectivités et leurs services de police.



3. Élaborer, mettre en œuvre et superviser une stratégie cohérente de mesure du rendement et de collecte de données, qui ne représente pas un fardeau pour les collectivités bénéficiaires concernées par le PSPPN et qui fournit des renseignements pertinents et opportuns aux collectivités, aux services de police et aux décideurs.



4. Explorer avec les partenaires et les collectivités, les opportunités pour soutenir et encourager le partage des pratiques exemplaires à travers des activités de formation culturelle locales pour les services de police financés par le PSPPN.

# Plan d'action de la direction

Recommandation	Mesure(s) prévue(s)	Date d'achèvement prévue
<p><b>1) Examiner les possibilités offertes par d'autres mécanismes de financement au-delà du modèle d'accord de contribution, en consultation avec les intervenants concernés.</b></p>	<p>Établir un groupe de travail sur les services de police autochtones pour examiner les options en matière de services de police des Premières Nations et coordonner l'élaboration conjointe d'un cadre législatif.</p>	<p>Complet</p>
	<p>Mobiliser les collectivités des Premières Nations, les organisations, les provinces, les territoires et les autres intervenants touchés en vue d'une élaboration conjointe de dispositions législatives sur les services de police des Premières Nations.</p>	<p>D'ici au 31 décembre 2022</p>
	<p>Travailler avec Justice Canada pour préparer les options législatives et avec les organismes centraux pour évaluer les options de financement durable, y compris les exigences générales en matière d'administration du programme.</p>	<p>À déterminer</p>
<p><b>2) Veiller à ce que les mécanismes officiels visant à faciliter l'engagement entre la collectivité et les services de police (c.-à-d. les groupes consultatifs communautaires et les conseils/commissions de police), requis en vertu des accords de contribution du PSPPI, disposent du soutien approprié pour cerner les priorités de la collectivité en matière de sécurité communautaire et favoriser l'engagement entre les collectivités et leurs services de police.</b></p>	<p>À partir de 2021-2022, un financement supplémentaire pour les ententes sur les services de police autogérés (ESPA) et les ententes communautaires tripartites (ECT) permettra d'accroître le soutien apporté aux collectivités participant au PSPPI pour qu'elles collaborent avec leur fournisseur de services de police à la détermination de leurs priorités en matière de sécurité publique.</p>	<p>2022-2023</p>



# Plan d'action de la direction

Recommandation	Mesure(s) prévue(s)	Date d'achèvement prévue
<p><b>3) Élaborer, mettre en œuvre et superviser une stratégie cohérente de mesure du rendement et de collecte de données, qui ne représente pas un fardeau pour les collectivités bénéficiaires concernées par le PSPPNI et qui fournit des renseignements pertinents et opportuns aux collectivités, aux services de police et aux décideurs.</b></p>	<p>Élaborer le processus d'établissement des rapports annuels sur le rendement comme un processus cohérent de mesure de rendement et de collecte de données et fournir des séances de formation et de collaboration aux bénéficiaires du PPPNI pour soutenir le cycle d'établissement des rapports.</p>	<p>2022-2023</p>
	<p>Élaborer un plan et des outils pour communiquer les informations pertinentes aux destinataires et aux décideurs.</p>	<p>2022-2023</p>
<p><b>4) Explorer avec les partenaires et les collectivités, les opportunités pour soutenir et encourager le partage des pratiques exemplaires à travers des activités de formation culturelle locales pour les services de police financés par le PSPPNI.</b></p>	<p>À partir de 2021-2022, un financement supplémentaire pour les ententes de services de police autogérés et les ententes communautaires tripartites soutiendra les collectivités participant au PSPPNI dans l'échange de pratiques exemplaires en matière de formation localisée sur la culture.</p>	<p>2022-2023</p>

# Annexe A

## Dépenses réelles du Programme des services de police des Premières Nations et des Inuits de 2015-2016 à 2020-2021\* (en milliers de dollars)

Exercice	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	Total
<b>Salaires</b>	1 696 \$	1 731 \$	1 766 \$	1 802 \$	1 877 \$	1 915 \$	<b>10 787 \$</b>
<b>F et E</b>	246 \$	309 \$	224 \$	348 \$	255 \$	26 \$	<b>1 408 \$</b>
<b>RASE</b>	339 \$	346 \$	353 \$	360 \$	375 \$	383 \$	<b>2 156 \$</b>
<b>Locaux de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC)</b>	471 \$	471 \$	471 \$	471 \$	471 \$	471 \$	<b>2 826 \$</b>
<b>Total – Crédit 1</b>	2 752 \$	2 857 \$	2 814 \$	2 981 \$	2 978 \$	2 795 \$	<b>17 177 \$</b>
<b>Cotisations</b>	81 282 \$	88 535 \$	85 273 \$	106 168 \$	112 913 \$	125 254 \$	<b>599 425 \$</b>
<b>Transferts de la GRC</b>	41 492 \$	42 192 \$	43 481 \$	50 287 \$	52 918 \$	58 778 \$	<b>289 148 \$</b>
<b>Total – Crédit 5</b>	122 774 \$	130 727 \$	128 754 \$	156 455 \$	165 831 \$	184 032 \$	<b>888 573 \$</b>
<b>Total</b>	<b>125 526 \$</b>	<b>133 584 \$</b>	<b>131 568 \$</b>	<b>159 436 \$</b>	<b>168 809 \$</b>	<b>186 827 \$</b>	<b>905 750 \$</b>

\* Vérifié par le Service des finances de Sécurité publique