



BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT



Sécurité publique Canada
Évaluation de 2012-2013
de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne

Rapport final

2012-12-10

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1. INTRODUCTION	1
2. PROFIL.....	1
2.1 Contexte.....	1
2.2 Financement et buts de l'Initiative	1
2.3 Modèle logique.....	2
3. AU SUJET DE L'ÉVALUATION.....	3
3.1 Objectif.....	3
3.2 Portée	3
3.3 Méthodologie.....	4
3.4 Limites.....	6
3.5 Protocoles	6
4. CONSTATATIONS.....	7
4.1 Pertinence.....	7
4.2 Rendement – efficacité.....	14
4.3 Rendement – efficacité et économie	21
5. CONCLUSIONS.....	22
5.1 Pertinence.....	22
5.2 Rendement – efficacité.....	23
5.3 Rendement – efficacité et économie	24
6. RECOMMANDATIONS.....	24
7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION.....	25
ANNEXE A : RENSEIGNEMENTS FINANCIERS	26
ANNEXE B : DONNÉES SUR LES SAISIES DE TABAC DE CONTREBANDE	28
ANNEXE C : DOCUMENTS EXAMINÉS.....	29

SOMMAIRE

Voici le rapport d'évaluation de 2012-2013 de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne. L'évaluation facilite la responsabilisation à l'égard du Parlement et de la population canadienne en aidant le gouvernement à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans les programmes. L'évaluation aide les administrateurs généraux à gérer en fonction des résultats en indiquant si leurs programmes donnent les résultats escomptés, et ce, à un coût raisonnable. Elle contribue à l'amélioration des politiques et des programmes en aidant à cerner les leçons apprises et les pratiques exemplaires.

Qu'avons-nous examiné?

L'Initiative de partenariat avec Akwesasne a été mise en place en 2001 à l'aide de fonds provenant de différentes sources. Sécurité publique Canada y a affecté, sous forme de contributions, environ 950 000 \$¹ par année.

La présente évaluation porte sur les activités de Sécurité publique Canada à compter du 1^{er} avril 2006 en matière d'administration et de surveillance de l'accord de contribution. Le financement offert sous forme de contribution sert surtout à appuyer la participation du Service de police mohawk d'Akwesasne à une équipe d'enquête mixte en collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

L'accord de contribution est administré par le Secteur de la police et de l'application de la loi de Sécurité publique Canada. Le financement sous forme de contribution est autorisé par les modalités du Programme des services de police des Premières nations, lequel est administré par la Direction générale de la police des Autochtones du Secteur de la sécurité de la population et des partenariats.

Pourquoi est-ce important?

Le territoire mohawk d'Akwesasne est situé près de Cornwall, en Ontario. Il comprend des terres en Ontario, au Québec et dans l'État de New York des deux côtés du fleuve Saint-Laurent et il chevauche la frontière entre les deux provinces ainsi que celle séparant le Canada et les États-Unis. Les organisations criminelles actives à Akwesasne et dans les environs ont tenté par le passé de profiter de la situation géographique du territoire. Par conséquent, les activités de contrebande ont eu des conséquences importantes sur une grande échelle. Étant donné qu'Akwesasne chevauche plusieurs administrations, les organismes d'application de la loi doivent travailler ensemble. Ces organismes ont d'ailleurs déterminé que le territoire mohawk d'Akwesasne servait de point de transit pour bien des marchandises, y compris le tabac de contrebande.

Qu'avons-nous constaté?

L'Initiative conserve sa raison d'être vu l'intensité des activités illicites à Akwesasne et dans les environs. Compte tenu de ces activités, des complexités géographiques et des questions de compétence, la coopération entre les organismes d'application de la loi de différentes

¹ Les deux principales sources de financement de cette initiative sont la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (450 000 \$ par année) dirigée par Santé Canada et l'Initiative des mesures de lutte contre le crime organisé (500 000 \$ par année) dirigée par Sécurité publique Canada.

administrations est justifiée. La région est considérée comme un point névralgique pour ce qui est de la contrebande et du trafic de drogues illicites, de médicaments sur ordonnance et de produits de tabac, et récemment, pour le passage de clandestins. Selon les intervenants, sans cette initiative et le soutien qu'elle offre à l'Équipe d'enquête mixte du Service de police mohawk d'Akwesasne, la collecte de renseignements, la connaissance de la situation et la capacité d'enquête seraient grandement affaiblies.

L'Initiative cadre avec les priorités du gouvernement fédéral et du ministère. La sécurité de la population canadienne est au cœur des priorités stratégiques fédérales depuis plusieurs années. L'Initiative donne également suite à l'engagement pris par le gouvernement fédéral dans le cadre d'autres initiatives touchant la gestion frontalière, le crime organisé et le tabac de contrebande.

L'Initiative respecte le rôle du gouvernement fédéral. La question des rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des Premières nations à l'égard des services de police dans les collectivités autochtones est complexe. Toutefois, le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en matière pénale et en ce qui concerne les terres des Premières nations, et a clairement des rapports fiduciaires avec les Premières nations. Les initiatives, comme celle de partenariat avec Akwesasne, contribuent à réaliser des progrès en vue de l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement fédéral et permettent à ce dernier de montrer qu'il joue un rôle de chef de file. La sécurité des Canadiennes et des Canadiens et la lutte contre les activités criminelles transfrontalières cadrent aussi avec le rôle du gouvernement fédéral.

L'Initiative de partenariat avec Akwesasne ne reproduit pas d'autres initiatives, mais il existe un lien étroit entre celle-ci et d'autres initiatives de Sécurité publique Canada. Les objectifs généraux et les résultats escomptés sont les mêmes que ceux de l'Initiative de lutte contre le crime organisé dans les Premières nations, qui vise d'autres collectivités et repose sur un mécanisme de financement différent. De plus, l'Initiative de partenariat avec Akwesasne est régie par les modalités du Programme des services de police des Premières nations, qui fait actuellement l'objet d'un exercice de renouvellement. La situation actuelle offre des possibilités d'harmonisation des activités, des résultats escomptés et des mécanismes d'exécution de ces initiatives.

En ce qui concerne le rendement, le financement offert dans le cadre de cette initiative a augmenté la capacité du Service de police mohawk d'Akwesasne de participer à l'Équipe d'enquête mixte à des fins de collecte et de communication de renseignements, d'appuyer les enquêtes et les opérations d'autres organismes d'application de la loi et de faire partie d'équipes de renseignements mixtes avec d'autres organismes partenaires. Ces fonds ont également permis à ce service de développer ses compétences et sa capacité de mener des enquêtes sur les crimes graves, et ont également créé des occasions de formation conjointe.

L'Initiative a permis de resserrer la collaboration entre l'Équipe d'enquête mixte et les autres organismes d'application de la loi. La participation, au cours des dernières années, de l'Équipe d'enquête mixte à de nombreuses opérations dirigées par des organismes partenaires canadiens et américains d'application de la loi en est d'ailleurs la preuve. Ces organismes reconnaissent l'appui fourni par cette équipe et considèrent que celle-ci joue un rôle essentiel dans le cadre de leurs enquêtes et opérations. L'Initiative a également permis d'accroître l'échange et la communication de renseignements avec les partenaires du milieu de l'application de la loi des régions avoisinantes.

Cette collaboration a permis au Service de police mohawk d'Akwesasne et aux autres organismes d'application de la loi de la région de mieux comprendre la nature et la portée des activités des groupes criminels organisés. Ce que l'Équipe d'enquête mixte sait des activités sur le territoire, combinée aux informations provenant des organismes des régions voisines, aident tous les partenaires à broser un portrait d'ensemble des activités illicites. Enfin, l'Initiative permet à Sécurité publique Canada et à Finances Canada de prendre des décisions stratégiques éclairées.

Selon l'évaluation, l'Initiative contribue certainement à perturber les activités du crime organisé. Il est toutefois difficile de déterminer dans quelle mesure elle le fait et d'attribuer les résultats obtenus seulement à l'Initiative en raison du nombre d'organismes d'application de la loi qui sont actifs à Akwesasne et dans les environs. En effet, aucun organisme ne peut prétendre qu'il a, à lui seul, perturbé les activités, les réseaux et les groupes du crime organisé dans la région.

L'Initiative ne semble pas avoir eu une incidence importante sur la capacité de l'Équipe d'enquête mixte de mener des activités de sensibilisation puisque les membres ont consacré la plus grande partie de leur temps à des tâches opérationnelles (collecte de renseignements, enquêtes, opérations mixtes). Les membres de l'Équipe d'enquête mixte ont toutefois mené des activités de sensibilisation et de liaison au cours des dernières années, surtout pour informer la collectivité des répercussions des activités des groupes criminels organisés dans le commerce de médicaments sur ordonnance, comme l'oxycodone. Ces activités ont été bien reçues, mais on ignore dans quelle mesure elles ont contribué à concrètement changer les comportements.

Du point de vue de l'efficacité, le ratio des coûts liés à l'administration du programme² (1,4 %) se compare favorablement aux autres initiatives de Sécurité publique Canada. En matière d'administration et de production de rapports, la mesure du rendement et la collecte de données sur le rendement continuent de poser un problème. Les recommandations issues de l'évaluation précédente (2006-2007) concernant l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement n'ont toujours pas été mises en œuvre. Faute d'autres données sur le rendement fondées sur le rendement, il n'est pas possible de déterminer si l'Initiative est économique (c'est-à-dire si elle permet d'atteindre les résultats escomptés au coût le plus bas).

Recommandations

La Direction générale de l'évaluation recommande les mesures suivantes au sous-ministre adjoint du Secteur de la police et de l'application de la loi :

1. Pour aller de l'avant, examiner la position de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne par rapport à d'autres Initiatives de Sécurité publique Canada (objectifs stratégiques, mécanismes d'exécution, source de financement et résultats escomptés). Cet examen devrait servir à déterminer si l'Initiative cadre mieux avec les objectifs stratégiques de lutte contre le crime organisé (p. ex. l'Initiative de lutte contre le crime organisé dans les Premières nations) ou ceux d'un Programme des services de police des Premières nations renouvelé. Le but devrait être de produire un portrait global de l'atteinte des objectifs stratégiques, d'harmoniser les initiatives et d'en faciliter l'exécution.
2. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mesure du rendement conformément à la *Ligne directrice sur une stratégie de mesure du rendement aux termes de la Politique sur*

² Ce ratio présente les coûts totaux liés à l'administration du programme en tant que pourcentage de la contribution versée pour une année donnée.

les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor, et ce afin d'assurer une meilleure attribution des résultats en matière de rendement de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne. Dans le cadre de l'Initiative, on devrait recueillir périodiquement des bénéficiaires des données sur le rendement conformément à la stratégie de mesure du rendement et aux dispositions de l'accord de contribution.

Réponse et plan d'action de la direction

Le Secteur de la police et de l'application de la loi appuie l'évaluation et accepte les recommandations. Dans le cadre de son engagement continu à fournir des services de police spécialisés aux collectivités autochtones pour lutter contre le crime organisé dans les réserves, le Secteur continuera de travailler de concert avec ses partenaires pour renforcer l'Initiative de partenariat avec Akwesasne.

Plan d'action

1. En 2012-2013, le Secteur de la police et de l'application de la loi a commencé à collaborer avec ses partenaires ministériels, y compris le Secteur de la sécurité de la population et des partenariats de même que la Gendarmerie royale du Canada, à l'examen du concept, des modalités et des objectifs de l'Initiative pour s'assurer que celle-ci cadre avec les autres programmes de services de police des Premières nations et qu'elle permet de mettre en place des mesures spécialisées pour combattre les crimes graves et le crime organisé dans les réserves. Date limite : fin de l'exercice 2013-2014.
2. Le Secteur de la sécurité de la population et des partenariats mettra au point une stratégie d'évaluation du rendement d'ici juin 2013. Le Secteur de la police et de l'application de la loi travaillera également de concert avec le bénéficiaire pour veiller à ce que des données sur le rendement soient recueillies périodiquement et à ce que cette exigence soit précisée dans l'accord de contribution.

1. INTRODUCTION

Voici le rapport d'évaluation de 2012-2013 de Sécurité publique Canada (SP) de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne (ci-après désignée l'Initiative). Le présent rapport d'évaluation fournit aux Canadiens, aux parlementaires, aux ministres, aux organismes centraux et au sous-ministre de la Sécurité publique une appréciation, objective et fondée sur des résultats de recherche, de la pertinence et du rendement (efficacité, efficience et économie) de cette initiative du gouvernement fédéral.

2. PROFIL

2.1 Contexte

Le territoire mohawk d'Akwesasne (ci-après désigné par les termes Akwesasne ou le Territoire) est situé près de Cornwall, en Ontario. Il comprend des terres en Ontario, au Québec et dans l'État de New York des deux côtés du fleuve Saint-Laurent et il chevauche la frontière entre les deux provinces ainsi que celle séparant le Canada et les États-Unis. Les organisations criminelles actives à Akwesasne et dans les environs ont tenté par le passé de profiter de la situation géographique du territoire. Par conséquent, les activités de passage de clandestins et de contrebande (drogues, tabac, armes à feu et autres) ont eu des conséquences importantes sur une grande échelle. Étant donné qu'Akwesasne chevauche plusieurs administrations, les organismes d'application de la loi doivent travailler ensemble. Ces organismes ont d'ailleurs déterminé que le Territoire servait de point de transit pour bien des marchandises, y compris le tabac de contrebande.

2.2 Financement et buts de l'Initiative

L'Initiative de partenariat avec Akwesasne a été mise en place en 2001 à l'aide de fonds provenant de différentes sources. Sécurité publique Canada y a affecté, sous forme de contributions, environ 950 000 \$ par année. Ces fonds proviennent des deux programmes suivants :

1. La Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (450 000 \$ par année) dirigée par Santé Canada,
 - afin de mener des activités de contrôle, de surveillance et de collecte de renseignements visant à évaluer l'intensité des activités de contrebande;
2. l'initiative des mesures de lutte contre le crime organisé (500 000 \$ par année), dirigée par Sécurité publique,
 - afin de participer, en tant que partenaire clé d'application de la loi, à des opérations conjointes ayant pour point de mire les activités illicites des organisations criminelles.

Pour la période visée par l'évaluation (débutant le 1^{er} avril 2006) un financement de durée limitée a également été accordé dans le cadre de la Stratégie nationale antidrogue pour aider à faire avancer les opérations antidrogue mixtes, ainsi que dans le cadre du projet pilote sur la traite de personne pour déterminer l'étendue des activités de traite de personnes à Akwesasne et dans les environs.

La Division des crimes graves et du crime organisé du Secteur de la police et de l'application de la loi de SP administre l'accord de contribution lié à l'Initiative. L'autorisation d'administrer les fonds prévus pour l'Initiative découle des modalités du Programme des services de police des Premières nations, lequel est administré par la Direction générale de la police des Autochtones du Secteur de la sécurité de la population et des partenariats de SP. Au moment de l'évaluation, ce programme faisait l'objet d'un exercice de renouvellement.

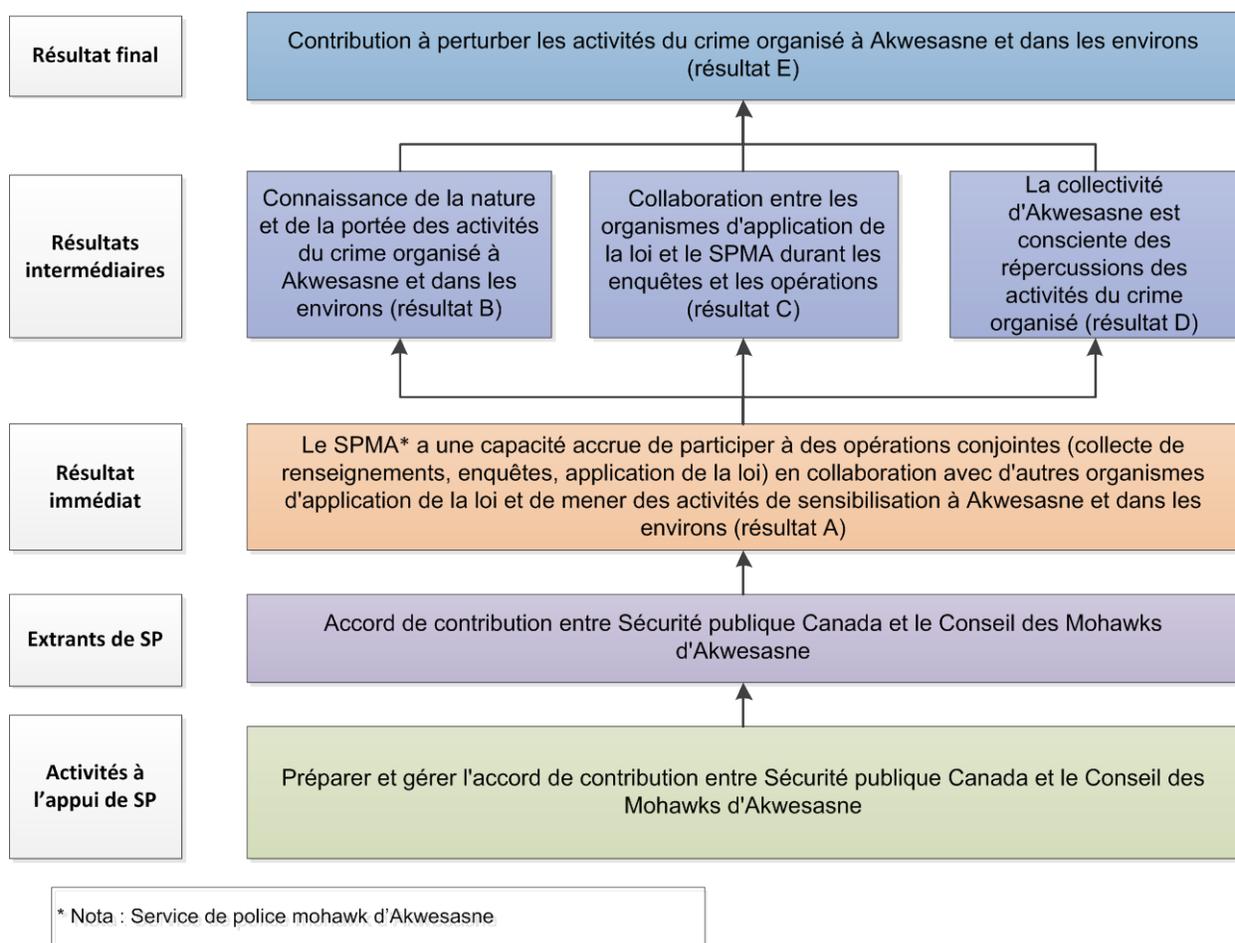
L'un des objectifs clés de l'Initiative est de permettre au Service de police mohawk d'Akwesasne d'affecter des ressources à une équipe d'enquête mixte (EEM) en collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour mener les activités susmentionnées. Au fil des ans, cette équipe a été composée d'au moins trois et d'au plus six agents du Service de police mohawk d'Akwesasne et de deux agents de la GRC.

Grâce aux efforts de l'EEM, l'Initiative devrait permettre aux organismes d'application de la loi de mieux comprendre la nature et la portée des activités du crime organisé, de resserrer la collaboration entre les organismes d'application de la loi dans la région et de contribuer à perturber les activités du crime organisé à Akwesasne et dans les environs.

2.3 Modèle logique

Le modèle logique exposé à la figure 1 est une représentation visuelle des liens entre les activités qui sont financées dans le cadre de l'Initiative, les effets de l'Initiative (extrants) et les résultats escomptés. Elle fournit également les informations nécessaires pour élaborer la matrice d'évaluation, donnant ainsi à l'équipe d'évaluation une feuille de route pour réaliser l'évaluation.

Figure 1 – Modèle logique de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne



3. AU SUJET DE L'ÉVALUATION

3.1 Objectif

Le présent rapport d'évaluation :

- facilite la responsabilisation à l'égard du Parlement et des Canadiens en aidant le gouvernement à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans les programmes;
- aide le sous-ministre de la Sécurité publique à gérer en fonction des résultats en lui indiquant si les programmes donnent les résultats escomptés, et ce, à un coût abordable;
- contribue à l'amélioration des politiques et des programmes.

3.2 Portée

La présente évaluation porte l'administration et à la surveillance de l'accord de contribution conclu avec Sécurité publique Canada pour la période débutant le 1^{er} avril 2006.

Conformément aux exigences de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor, l'évaluation visait à déterminer la pertinence du programme : besoin continu; conformité aux priorités du gouvernement et harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. Elle portait également sur le rendement de l'initiative, la réalisation des résultats escomptés et la démonstration d'efficacité et d'économie.

3.3 Méthodologie

L'évaluation a été réalisée conformément à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor, la *Directive sur la fonction d'évaluation* et les *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada* du Secrétariat du Conseil du Trésor, et la *Politique sur l'évaluation* de SP.

3.3.1 Questions fondamentales

Conformément à la *Directive sur la fonction d'évaluation*, l'évaluation portait sur les points ci-dessous et visait à répondre aux questions suivantes :

Pertinence

1. Quel besoin l'Initiative cherche-t-elle à combler? Y a-t-il encore un besoin?
2. Dans quelle mesure est-elle conforme aux priorités du gouvernement et appuie-t-elle l'atteinte des résultats stratégiques du Ministère?
- 3a) Quelle est la nature du rôle du gouvernement fédéral à l'égard de l'exécution de l'Initiative?
- b) Dans quelle mesure l'Initiative reprend-elle ou complète-t-elle d'autres programmes semblables?

Rendement – efficacité

4. Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle donné au Service de police mohawk d'Akwesasne une capacité accrue de participer à des opérations conjointes et de mener des activités de sensibilisation de la collectivité?
- 5a) Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle favorisé la connaissance de la nature et de la portée des activités du crime organisé à Akwesasne et dans les environs?
- b) Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle favorisé la collaboration entre le Service de police mohawk d'Akwesasne et les organismes d'application de la loi dans le cadre d'enquêtes et d'opérations?
- c) Dans quelle mesure les activités de sensibilisation menées dans le cadre de l'Initiative ont-elles permis à la collectivité de mieux connaître les répercussions des activités du crime organisé?
6. Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle contribué à perturber les activités du crime organisé à Akwesasne et dans les environs?

Rendement – administration du programme/efficience et économie

7. L'Initiative est-elle devenue plus efficiente au fil du temps?

3.3.2 Source de données

L'équipe d'évaluation s'est servie des moyens suivants pour évaluer l'Initiative : examen de la documentation, entrevues, examen des données financières et relatives au rendement. Chacune de ces méthodes est décrite plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Examen de la documentation

L'équipe a examiné les documents suivants : documents ministériels, documents de responsabilisation et de politiques, documents sur la création de l'Initiative, rapports sur les plans et les priorités, discours du Trône, documents législatifs, rapports d'évaluation précédents et documents propres au programme. L'annexe A présente une liste des documents examinés.

Entrevues

Au total, l'équipe d'évaluation a mené dix entrevues auprès de représentants de SP, du ministère des Finances et des organismes d'application de la loi. Le tableau 1 offre une ventilation des entrevues.

Tableau 1 – Groupes et nombre d'entrevues	
Groupes	Nombre d'entrevues
Gestionnaires de programmes de SP	1
GRC	4
Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)	1
Ministère des Finances	1
Service de police mohawk d'Akwesasne	2
Autres organismes d'application de la loi	2
TOTAL	11

Examen des données financières et relatives au rendement

Pour ce qui est de l'examen des données financières, l'équipe d'évaluation a analysé le ratio des coûts liés à l'administration du programme³ par rapport à d'autres programmes de contributions de SP. Parmi les sources de données, mentionnons les rapports des systèmes financiers de SP et les estimations réalisées par le personnel de programme de SP quant aux efforts requis pour administrer l'Initiative.

En ce qui concerne l'examen des données relatives au rendement, l'équipe d'évaluation a analysé les rapports sur les activités présentées par le Service de police mohawk d'Akwesasne conformément aux exigences en matière de rapport prévues dans les accords de contribution. Sept rapports ont été soumis entre avril 2009 et septembre 2011.

³ Ce ratio représente les coûts totaux liés à l'administration du programme en tant que pourcentage des contributions totales versées.

3.4 Limites

La présente section décrit les limites associées aux données et les mesures prises par l'équipe d'évaluation pour composer avec ces limites.

Les rapports sur les activités visaient seulement deux exercices, soit 2009-2010 et 2010-2011. Ils ne couvraient donc pas toute la période, débutant le 1^{er} avril 2006, visée par l'évaluation. L'équipe d'évaluation a composé avec cette limite en recueillant, dans la mesure du possible, les impressions des personnes interrogées pour toute la période visée par l'évaluation. Plus de la moitié d'entre elles participent à l'Initiative depuis 2006 ou avant.

Mis à part les rapports sur les activités, l'équipe n'avait à sa disposition aucune autre donnée quantitative (p. ex. nombre d'opérations conjointes dirigées ou appuyées par l'EEM, saisies effectuées par l'EEM ou avec son appui, accusations portées par l'EEM ou avec son appui, nombre de groupes criminels perturbés à Akwesasne ou dans les environs grâce à l'Initiative), limitant ainsi sa capacité de tirer des conclusions au sujet de l'atteinte des résultats. L'équipe a composé avec cette limite en quantifiant les données contenues dans les rapports sur les activités. Toutefois, ces rapports se limitaient à certains dossiers, et les données n'étaient pas présentées de manière cohérente d'un rapport à l'autre. La collecte de données précises (en fonction des indicateurs susmentionnés) complèterait les rapports sur les activités. L'équipe d'évaluation a utilisé les données quantitatives recueillies pour l'évaluation de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (2001-2011) pour pallier cette difficulté.

Dans le cadre l'Initiative, aucune donnée n'a été recueillie au sujet de l'incidence des activités de sensibilisation sur les membres de la collectivité (connaissance des activités du crime organisé et changement de comportement chez les membres de la collectivité d'Akwesasne). Pour cette raison, l'équipe d'évaluation a abordé la question de la sensibilisation de la collectivité durant les entrevues, de préférence à un sondage dans la collectivité étant donné que les membres de l'EEM ont indiqué qu'ils consacraient peu de leur temps à ce genre d'activités.

3.5 Protocoles

Dans le cadre de l'évaluation, des responsables de programme à SP ont aidé à identifier les intervenants clés, ont transmis des demandes de données à la GRC et au Service de police mohawk d'Akwesasne et ont fourni des documents à l'appui de l'évaluation. Leur collaboration a beaucoup facilité le processus d'évaluation.

Le présent rapport a été remis aux gestionnaires de programme et au sous-ministre adjoint responsable pour qu'ils puissent l'examiner et l'approuver. Une réponse et un plan d'action de la direction ont été préparés en réponse aux recommandations issues de l'évaluation. Ces documents ont été présentés, aux fins d'examen, au Comité ministériel d'évaluation et, aux fins d'approbation finale, au sous-ministre de la Sécurité publique.

4. CONSTATATIONS

4.1 Pertinence

4.1.1 Importance de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne

Pour évaluer si l'Initiative est nécessaire, l'équipe d'évaluation a examiné dans quelle mesure celle-ci avait une incidence continue sur l'activité criminelle à Akwesasne et dans les environs. Pour y arriver, l'équipe d'évaluation a examiné différents documents et a mené des entrevues avec les intervenants clés.

Akwesasne soulève des questions de compétence complexes en raison de son emplacement. Les caractéristiques physiques du Territoire, qui englobe de nombreux petits chenaux et cours d'eau, offrent aux criminels la possibilité de rester cachés et d'éviter les embarcations des forces de l'ordre. Pendant l'hiver, les eaux gelées du fleuve Saint-Laurent créées des « ponts de glace » qui permettent aux voitures et aux motoneiges de traverser la frontière à bien des endroits sans être détectés. De plus, étant relativement près de grands centres urbains canadiens, comme Ottawa, Montréal, Toronto, ainsi que de Syracuse, New York, Akwesasne fait l'affaire des groupes criminels organisés, car ils peuvent s'en servir pour acheminer des marchandises de contrebande plus loin à l'intérieur des terres.

En août 2011, la GRC a indiqué que la région de Cornwall et de Valleyfield, qui était au centre de la contrebande de tabac à la fin des années 1980 et au début des années 1990, demeure un point névralgique⁴ à cet égard. En raison des particularités géographiques du territoire et des taxes d'accise élevées sur le tabac au début des années 1990, les activités de contrebande de tabac se sont intensifiées à Akwesasne et dans les environs, puis se sont étendues à d'autres marchandises⁵. Depuis 2001, la plus importante quantité de tabac de contrebande découverte au Canada provenait d'installations de fabrication situées sur les réserves et les territoires autochtones des deux côtés de la frontière canado-américaine, y compris sur le territoire d'Akwesasne aux États-Unis⁶. En 2009, le Groupe de travail sur le commerce illicite des produits du tabac a rapporté qu'environ 40 % et 50 % des produits de tabac étaient achetés illégalement au Québec et en Ontario, respectivement, comparativement à 30 % pour le reste du Canada⁷. Les saisies de cigarettes de contrebande par la GRC et l'ASFC dans la région de Cornwall et de Valleyfield représentent un fort pourcentage des saisies totales à l'échelle nationale. Bien que ce taux varie d'une année à l'autre, les saisies de cartouches et de sacs de cigarettes sans marque représentent de 26 % à 53 % du total national entre 2004 et 2010⁸, et les saisies de tabac haché fin, de 40 % à 85 % du total national entre 2006 et 2010⁹.

Récemment, des données montrent un lien de plus en plus étroit entre, d'une part, le marché illicite de tabac, et d'autre part, le crime organisé et le financement d'autres activités criminelles

⁴ Gendarmerie royale du Canada, *Stratégie de lutte contre le tabac de contrebande : Rapport d'étape*, août 2011.

⁵ Sécurité publique Canada, *2006-2007 Évaluation diagnostique de l'Action partenariat Canada/Akwesasne*, février 2007, et documents initiaux sur la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme.

⁶ On trouve d'autres installations de fabrication illicite surtout à Kahnawake, au Québec, et à Tyendinaga et Six Nations, en Ontario.

⁷ Ces pourcentages sont fondés sur une étude réalisée pour le compte des fabricants de cigarettes.

⁸ Santé Canada, *Évaluation de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (2001-2011)*, février 2012.

⁹ Idem.

à l'aide des profits provenant du commerce de tabac illicite¹⁰. « Les groupes criminels locaux dans les réserves autochtones qui sont à proximité de la frontière canado-américaine ou la chevauchent demeurent particulièrement préoccupants. [...] Nombre de groupes criminels identifiés dans cette région sont de connivence avec des groupes criminels de Toronto, Ottawa ou Montréal, et de grands centres américains. »¹¹

Dans le contexte du commerce des drogues illicites, le gouvernement américain a déclaré récemment que les quatre comtés situés dans le Nord de l'État de New York et longeant le fleuve Saint-Laurent et le Sud-Ouest du Québec étaient des régions à forte criminalité admissibles à un financement visant à renforcer les services de police et les mesures antidrogue¹². Selon la Drug Enforcement Administration aux États-Unis, toutes les semaines, 13 tonnes métriques de marijuana hydroponique canadienne de grande qualité étaient passées en contrebande par Akwesasne en 2009¹³. Au total, on estime que plus d'un milliard de dollars en drogues sont passés par Akwesasne entre 1999 et 2009¹⁴.

Toutes les personnes interrogées ont indiqué que la marijuana, la cocaïne, les armes et le tabac de contrebande étaient en tête de liste des marchandises illicites à Akwesasne et dans les environs. La majorité d'entre elles ont observé une nouvelle tendance touchant la contrebande de médicaments sur ordonnance (p. ex., l'oxycodone et les timbres de fentanyl) et de drogues illicites, comme l'ecstasy. Elles ont aussi noté récemment une hausse du passage de clandestins.

Vu l'étendue susmentionnée de l'activité criminelle dans la région d'Akwesasne, l'équipe d'évaluation a cherché à examiner quelles étaient les incidences particulières de l'Initiative et quelles seraient les lacunes en son absence. La plupart des représentants de services d'application de la loi ont indiqué que, sans l'Initiative, il y aura un grave manque de renseignements et d'informations, ce qui porterait atteinte aux enquêtes et aux opérations d'application de la loi. Ils ont ajouté que les agents du Service de police mohawk d'Akwesasne participant à l'EEM fournissent aux autres organismes d'application de la loi des informations qu'ils auraient de la difficulté à obtenir autrement. L'EEM et, en particulier, les membres provenant Service de police mohawk d'Akwesasne, connaissent bien le territoire et la collectivité, contrairement aux organismes d'application de la loi des environs. Étant donné que le Territoire est au cœur des routes de contrebande, l'EEM aide les organismes locaux à dresser une vue d'ensemble des activités illicites dans la région. Les représentants du Service de police mohawk d'Akwesasne et les gestionnaires de programme de SP ont indiqué qu'en l'absence de fonds, l'EEM aurait beaucoup de difficulté à continuer de prêter appui aux autres organismes, que ce soit pour échanger des informations ou appuyer les enquêtes, notamment surveiller le territoire.

¹⁰ Sécurité publique Canada, *Contraband Tobacco: Recent Federal Measures to Address Contraband Tobacco in Canada*, février 2011; et Gendarmerie royale du Canada, *Stratégie de lutte contre le tabac de contrebande*, 2008.

¹¹ Gendarmerie royale du Canada. *Canada-United States Integrated Border Enforcement Team Threat Assessment* (Reporting on year 2009), 2010.

¹² « Living in smugglers' paradise », *Ottawa Citizen*, 20 août 2011.

¹³ Département de la Justice. *Oversight Hearing to Examine Drug Smuggling and Gang Activity in Indian Country*, 2007, et déclaration de Thomas Harrigan, chef des opérations, Drug Enforcement Administration, devant le comité des affaires indiennes du Sénat américain, novembre 2009, p.2

¹⁴ « Living in smugglers' paradise », *Ottawa Citizen*, 20 août 2011.

4.1.2 Conformité aux priorités du gouvernement fédéral

L'évaluation visait à déterminer la mesure dans laquelle l'Initiative est conforme aux priorités du gouvernement fédéral et du Ministère.

Le gouvernement du Canada a réitéré son engagement à assurer la sécurité des Canadiens dans les discours du Trône de 2006 à 2010. Dans le programme électoral de 2011 du Parti conservateur du Canada, le premier ministre Harper a promis de combattre la contrebande de tabac, reconnaissant que « la contrebande de tabac est devenue une industrie massive du marché noir qui entraîne d'énormes pertes de revenu. » Il a ajouté que « pour aider à réduire le problème de la contrebande de tabac [...] nous allons créer une Force anticontrebande formée de 50 agents de la GRC »¹⁵. Dans le Budget 2011, la promotion de la sécurité de tous les Canadiens, peu importe où ils vivent, était l'une des principales priorités du gouvernement. Le gouvernement a également reconnu les problèmes liés aux services de police auxquelles font face les collectivités autochtones lorsqu'il a affirmé que « les collectivités des Premières nations doivent composer avec un certain nombre de difficultés qui sont propres à ces collectivités, en raison de leur éloignement, de leur grande superficie et de leur faible densité, ou encore de la culture et des traditions uniques de la population. »¹⁶

En ce qui concerne la lutte contre les activités transfrontalières du crime organisé, l'Initiative contribue à faire avancer les initiatives de gestion de la frontière que propose de mener le gouvernement fédéral de concert avec les États-Unis. Le 4 février 2011, le premier ministre du Canada et le président des États-Unis ont diffusé une Déclaration concernant la vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique, qui a mené au Plan d'action Par-delà la frontière. Ce plan met l'accent sur la collaboration dans quatre domaines, notamment l'intégration des activités transfrontalières d'application de la loi. Il vise à prendre à appui sur des programmes pilotes transfrontaliers qui ont porté fruit¹⁷, comme le programme Shiprider¹⁸, qui permet à des agents d'application de la loi canadiens et américains de mener des opérations des deux côtés de la frontière.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a montré qu'il était déterminé à faire avancer les efforts de lutte contre le tabac de contrebande et à rompre les liens entre ces activités et le crime organisé. Par exemple, en mai 2008, le gouvernement a lancé la Stratégie de lutte contre le tabac de contrebande de la GRC dans le but de renforcer les mesures d'application de la loi et réduire l'offre de tabac de contrebande et l'activité du crime organisé. Parallèlement, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les collectivités des Premières nations et les intervenants de l'industrie, le gouvernement fédéral a formé le Groupe de travail sur les produits illicites du tabac. Composé de représentants de neuf ministères et organismes fédéraux, ce groupe a pour mandat d'étudier les politiques, programmes et mesures législatives qui pourraient contribuer à perturber et à réduire le commerce du tabac de

¹⁵ Parti conservateur du Canada, *Le Plan Harper : Maintenir les taxes et les impôts bas pour stimuler la croissance économique et la création d'emplois*, 2011, p.57

http://www.conservative.ca/media/2012/06/Plateforme_conservatrice_2011_FRs.pdf

¹⁶ Ministère des Finances. *La prochaine phase du Plan d'action économique du Canada*, 2011, p.139

¹⁷ Plan d'action économique du Canada. *Sécurité du périmètre et compétitivité économique – Le Plan d'action en bref*.

¹⁸ Le programme pilote Shiprider permet à des agents d'application de la loi canadiens et américains de mener des opérations des deux côtés de la frontière, sous la direction des agents du pays hôte et en conformité avec les lois de ce pays. Le Plan d'action prévoit entre autres des mesures pour rendre ce programme permanent et pour appliquer le modèle au mode terrestre.

contrebande¹⁹. Prenant appui sur les recommandations du Groupe de travail, le gouvernement a mis en place une série de mesures de durée limitée en 2010 pour affaiblir davantage l'offre et la demande de tabac de contrebande, notamment accroître la présence des forces de l'ordre à Akwesasne et dans les environs et mener une campagne de sensibilisation pancanadienne dirigée par l'Agence du revenu du Canada.

Les documents de planification stratégique de SP montrent que l'Initiative est conforme aux priorités ministérielles. Dans son Rapport sur les plans et priorités (2010-2011) et le Plan intégré des ressources humaines et des activités (2010-2011 et 2011-2012), SP a souligné de nouveau l'importance d'« exercer un leadership de portée nationale dans le cadre de l'élaboration de stratégies et de politiques à l'appui du maintien de l'ordre au Canada et de la lutte contre le crime grave et organisé ». L'engagement du Ministère à assurer la sécurité des collectivités et l'efficacité des services de police, en dirigeant les efforts concertés des organismes du Portefeuille et des partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux et internationaux du milieu de l'application de la loi est mentionné à nouveau dans le Rapport sur les plans et priorités 2012-2013. Le Ministère a également témoigné de son engagement à renforcer la lutte contre les problèmes liés au tabac de contrebande, notamment en dirigeant la délégation canadienne participant à la négociation, à l'échelle internationale, d'un protocole international pour combattre le commerce illicite des produits du tabac dans le contexte de la Convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la Santé²⁰.

Au niveau ministériel, les activités liées à l'Initiative sont un élément clé de l'Architecture des activités de programme de SP. Elles s'inscrivent de façon générale dans l'activité de programme « Lutte au crime » (1.3) et contribuent à la sous-activité « leadership en matière d'application de la loi » (1.3.2). Enfin, l'Initiative contribue directement au résultat stratégique « Un Canada sécuritaire et résilient ».

4.1.3 Harmonisation avec un rôle du gouvernement fédéral

Selon les recherches menées dans le contexte de l'évaluation, aucune loi n'accorde pleine compétence en matière de services de police dans les réserves autochtones au gouvernement fédéral, aux provinces ou aux territoires, ou aux collectivités des Premières nations. Les services de police sont régis à la fois par le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales, mais les services de police sont considérés d'abord et avant comme relevant des provinces. La compétence des provinces en matière de services de police découle du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit que les provinces ont compétence en matière d'administration de la justice. Cet article autorise les législatures provinciales à faire des lois, à établir des services de police et à réglementer la nomination et la supervision des membres de ses services ainsi que les mesures disciplinaires applicables à ceux-ci. Les services de police établis par les provinces sont habilités à faire appliquer non seulement les lois provinciales, mais aussi les lois pénales fédérales.

En revanche, le paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, confère au gouvernement fédéral l'autorité législative exclusive en matière de loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure²¹ en matière

¹⁹ Sécurité publique Canada. *Rapport sur la situation du tabac de contrebande au Canada*, Groupe de travail sur le commerce illicite des produits de tabac, juillet 2009.

²⁰ Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012*; et Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2012-2013*.

²¹ La procédure pénale fait partie intégrale du droit pénal au Canada. Elle en est toutefois distincte parce qu'elle ne définit pas le type de conduite qui constitue une infraction criminelle et n'établit pas les peines. Elle détermine plutôt

criminelle. Le paragraphe 91(24) confère au gouvernement fédéral la compétence pour toutes les questions qui touchent « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Le pouvoir du gouvernement fédéral d'établir des organismes policiers par des lois en vue de l'application du *Code criminel* et d'autres lois fédérales découle du pouvoir du parlement d'adopter des règles juridiques de fond. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* établit la GRC comme service de police national.

Nonobstant les pouvoirs législatifs susmentionnés du gouvernement fédéral, dans les années 1960, les collectivités des Premières nations ont commencé à demander de jouer un rôle plus actif dans les services de police qui leur étaient offerts. Dans les années 1970, la question des services de police dans les collectivités des Premières nations s'est retrouvée au cœur de certaines revendications territoriales²², et les collectivités ont négocié et obtenu le droit d'avoir des services de police autonomes. Dans les années 1980, un nombre croissant de collectivités autochtones ont commencé à jouer un rôle en matière de services de police, exigeant qu'il y ait plus d'agents autochtones et de services de police communautaire, et qu'on leur permette d'exercer plus de contrôle. En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a déterminé que les Premières nations étaient reconnues comme des nations autonomes : « Il s'agit en effet d'un droit inhérent que les autochtones [...] un droit auquel ils n'ont jamais renoncé et qu'ils veulent exercer à nouveau ». Le droit à l'autonomie gouvernementale des peuples au Canada est reconnu, les droits issus de traités sont protégés par le paragraphe 35(1) de la Constitution²³.

Compte tenu de ces questions complexes, les gouvernements ont mis en place des politiques et des initiatives pour préciser les rôles des gouvernements fédéral, provinciaux-territoriaux et autochtones pour régler les questions de compétence et faire avancer les objectifs stratégiques. Par exemple, dans les années 1990, le Programme des services de police des Premières nations a été établi pour permettre à toutes les parties de travailler en collaboration pour améliorer les services de police dans les collectivités autochtones et inuites. La participation du gouvernement fédéral à des initiatives, comme celle de partenariat avec Akwesasne, n'est pas seulement ancrée dans la loi. Ces initiatives ont été mises en place pour faire avancer les objectifs stratégiques et les priorités du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral, et en particulier Sécurité publique Canada, joue un rôle général à l'égard de la sécurité des Canadiens. Sécurité publique du Canada contribue à renforcer la résilience du Canada en mettant au point et en œuvre des politiques et des programmes novateurs, comme l'Initiative de partenariat avec Akwesasne, et collaborant de manière efficace avec les partenaires au pays et à l'étranger. En vertu des lois, Sécurité publique Canada peut conclure des accords de contribution avec les provinces et d'autres entités pour l'aider à exercer son rôle de leadership en matière de sécurité publique. Enfin, la lutte contre les activités illicites interprovinciales et transfrontalières rejoint de près le rôle du gouvernement fédéral. Ces activités impliquent souvent des groupes du crime organisé et ont une incidence sur la population canadienne et l'économie en général, ce qui fait valoir encore plus le besoin, pour le gouvernement fédéral, d'agir.

dans quelle circonstance il est possible d'intenter des poursuites, d'y mettre fin ou d'interjeter appel, ainsi que les parties qui peuvent le faire. La procédure pénale est en fait un ensemble de règles qui sert à administrer le droit substantiel. (Traduction d'informations tirées de *The Canadian Encyclopedia*)

²² Plus particulièrement les Cris de la Baie James et les Naskapis au Québec.

²³ Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996.

4.1.4 Chevauchement et synergie par rapport à d'autres initiatives fédérales

Dans le cadre des entrevues et de l'examen des documents, l'équipe d'évaluation a constaté qu'aucune autre initiative n'offre un financement sous forme de contributions au Service de police mohawk d'Akwesasne en vue d'activités policières spécialisées, comme la collecte de renseignements et la participation à des enquêtes et des opérations conjointes (axées surtout sur le crime organisé). Toutefois, deux initiatives de SP sont étroitement liées à l'Initiative de partenariat avec Akwesasne, laissant entendre qu'il existe des possibilités de synergie.

D'abord, l'**Initiative de lutte contre le crime organisé dans les Premières nations** aide les services de police des Premières nations à combattre le crime organisé et la criminalité transfrontalière. Elle favorise une participation soutenue aux activités d'application de la loi de plusieurs organismes. Les résultats visés au fil du temps sont :

- d'accroître la capacité de renseignements et d'échange d'informations en resserrant les partenariats entre les services de police des Premières nations, la GRC et d'autres organismes d'application de la loi canadiens et américains;
- de renforcer la capacité des services de police participants des Premières nations en les aidant à acquérir de nouvelles compétences et techniques qu'ils pourront utiliser dans le cadre d'enquêtes complexes sur le crime organisé;
- de perturber le crime organisé dans les collectivités autochtones et les régions avoisinantes.

SP finance et coordonne cette initiative. La GRC l'administre au niveau divisionnel au Québec et en Ontario. L'Initiative de lutte contre le crime organisé dans les Premières nations diffère de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne sur deux points importants : les mécanismes de financement et les collectivités visées. Rendue possible par un financement tiré du crédit 1 (salaires, fonctionnement et entretien), cette initiative touche cinq services de police des Premières nations²⁴ en Ontario et au Québec, tandis que l'Initiative de partenariat avec Akwesasne offre un financement sous forme de contributions (crédit 5) et est en place dans la région d'Akwesasne, de Cornwall et de Valleyfield. Cependant, les objectifs généraux, les activités et les résultats escomptés sont les mêmes dans les deux cas, soit combattre le crime organisé en renforçant capacité, la collaboration et les partenariats.

SP est également responsable du **Programme des services de police des Premières nations**. La principale distinction entre l'Initiative de partenariat avec Akwesasne et ce programme a trait à la nature des activités policières financées. La première sert à financer des services d'enquête spécialisés axés sur le crime organisé, et le deuxième, à financer, sous forme de contributions, des services de police généraux (semblables à ceux offerts par les services de police municipaux) dans les collectivités autochtones et inuites. Le Programme est offert par l'entremise d'ententes tripartites entre le gouvernement du Canada, la province ou le territoire et la collectivité autochtone ou inuite. Les coûts sont partagés entre le gouvernement fédéral (52 %) et la province ou le territoire (48 %). Ce programme sert aussi à financer des services de police généraux sur le territoire mohawk d'Akwesasne en vertu d'une entente quadripartite (plutôt que tripartite) entre le gouvernement fédéral, l'Ontario, le Québec et le Conseil des Mohawks d'Akwesasne.

²⁴ Le Service de police mohawk de Kanasatake au Québec, ainsi que le service de police de Walpole Island, le service de police régional d'Anishnabek, le service de police de Treaty Three et le service de police de Six Nations (territoire de Grand River) en Ontario.

L'Initiative de partenariat avec Akwesasne est régie par les modalités du Programme de services de police des Premières nations. En vertu de ce programme, le gouvernement fédéral peut conclure des ententes bilatérales avec une collectivité des Premières nations en vue de la mise en place de mesures particulières (telles que la recherche et le développement ou le recrutement) qui sont entièrement financées par le gouvernement fédéral et visent à réaliser le mandat du Programme. L'Initiative de partenariat avec Akwesasne repose sur la disposition touchant les mesures particulières, plus précisément celles touchant le perfectionnement des agents de police. Selon l'évaluation, le recours à ces dispositions était approprié au moment de la mise en place de l'Initiative en 2001. Toutefois, au fil du temps, les activités se sont écartées de l'objectif, puisque les fonds initialement prévus pour le perfectionnement des agents de l'EEM servent tout simplement, à l'heure actuelle, à accroître la capacité de l'EEM d'offrir un soutien opérationnel et tactique.

D'autres initiatives du gouvernement fédéral visant à lutter contre le crime organisé, le tabac de contrebande et les drogues sont en place à Akwesasne et dans les environs. Bien qu'elles ne reproduisent pas l'Initiative de partenariat, elles sont décrites dans les paragraphes qui suivent pour montrer les mesures prises par le gouvernement fédéral pour combattre ces problèmes dans la même région géographique.

- Dans le cadre de l'initiative des mesures de lutte contre le crime organisé (2010), Sécurité publique Canada a versé sur une période de trois ans un financement de durée limitée totalisant environ 17 millions de dollars à cinq ministères et organismes fédéraux. La GRC a reçu des fonds pour créer une équipe de lutte contre la contrebande de tabac²⁵ à Cornwall. Ce programme a notamment pour objectif de perturber et de démanteler les groupes criminels se livrant à la contrebande de tabac et de les dissuader de mener ce genre d'activités. Dans le cadre de ce programme, on reconnaît qu'une grande partie des activités criminelles de ce type ont lieu dans la région de Cornwall et d'Akwesasne et on y affecte des ressources d'application de la loi en conséquence. L'équipe de lutte contre la contrebande de tabac collabore avec l'EEM.
- L'initiative des équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) vise à combattre la criminalité transnationale et à assurer l'intégrité de la frontière en favorisant la collaboration entre le Canada et les États-Unis. Ces équipes sont formées de représentants de la GRC et de l'ASFC. Le Canada et les États-Unis sont conscients que les activités du crime organisé, comme le trafic transfrontalier de tabac de contrebande et de biens contrefaits, menacent l'intégrité économique et la sécurité nationale des deux pays. Ces équipes savent que les groupes criminels sur les réserves autochtones qui chevauchent la frontière canado-américaine continuent de poser un problème. Deux équipes sont en place dans les régions de la vallée du Saint-Laurent et de Valleyfield près d'Akwesasne. Elles collaborent aussi avec l'EEM.
- La Stratégie de lutte contre le tabac de contrebande de la GRC (2008) a pour but de réduire l'offre et la demande de tabac de contrebande à l'échelle du pays. Elle tient compte des liens entre le marché illicite de tabac et le crime organisé, plus particulièrement de la manière dont le trafic de tabac sert à financer les groupes criminels organisés. Elle précise qu'Akwesasne est le centre des activités de contrebande. La Stratégie vise donc à perturber les groupes criminels organisés se livrant à des activités de contrebande de tabac et à accroître la collecte et l'échange de renseignements tout en mettant à profit les moyens d'enquête.

²⁵ Dans le cadre de l'Unité mixte d'enquête sur le crime organisé de la GRC.

4.2 Rendement – efficacité

Pour déterminer la mesure dans laquelle l'Initiative atteint les résultats escomptés, l'équipe d'évaluation a étudié les rapports sur les activités fournis par le Service de police mohawk d'Akwesasne à Sécurité publique Canada. Elle a également analysé les données qualitatives recueillies dans le cadre des entrevues ainsi que des documents comme l'*Évaluation de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (2001-2011)* de Santé Canada et l'*Évaluation de l'Initiative relative aux mesures de lutte contre le crime organisé 2007-2008*.

4.2.1 Capacité de participer à des opérations conjointes

Le financement accordé dans le cadre de l'Initiative devrait avoir pour résultat immédiat d'accroître la capacité du Service de police mohawk d'Akwesasne de consacrer des ressources à l'EEM en collaboration avec la GRC. En ce qui concerne ce résultat, l'équipe d'évaluation a examiné les informations sur les ressources contenues dans les rapports financiers vérifiés et a recueilli les impressions des personnes interrogées au sujet de l'incidence des contributions offertes aux termes de l'Initiative sur la capacité du Service de police mohawk d'Akwesasne de participer à l'EEM.

Les représentants du Service de police mohawk d'Akwesasne interrogés ont affirmé que les fonds obtenus par l'entremise de l'Initiative leur avaient permis d'affecter plusieurs agents exclusivement à l'EEM, d'accroître leur présence et leur capacité de participer à la collecte et à l'échange de renseignements, et d'appuyer leurs partenaires. Avant la mise en place de l'Initiative, il y avait un seul enquêteur. En 2006, six agents du Service de police mohawk d'Akwesasne étaient affectés à l'EEM. En juillet 2012, ce nombre était tombé à trois en raison de promotions et de postes vacants qui n'avaient pas encore été pourvus. Selon les rapports financiers vérifiés, de 2006 et 2010, environ 80 % du financement versé sous forme de contributions servait à payer les salaires des agents de l'EEM.

Ces personnes ont également indiqué que l'Initiative contribuait de manière importante à accroître leur crédibilité et leur expertise au même titre que les organismes des régions avoisinantes, ainsi qu'à renforcer leur capacité de mener leurs propres enquêtes sur des crimes graves (p. ex. analyse des lieux de crime, gestion des sources, opérations d'infiltration, écoute électronique, etc.). Sur ce point, plus de la moitié des personnes interrogées ont également déclaré que l'Initiative créait des possibilités de formation. Par exemple, les membres de l'EEM ont participé à des programmes de formation et à des cours offerts par d'autres organisations (GRC, ASFC et Police provinciale de l'Ontario, etc.) sur les opérations d'infiltration, la surveillance, le passage de clandestins, la gestion des sources, les enquêtes sur les produits de la criminalité, la traite de personnes, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et les désignations en vertu de la Title 19 des États-Unis²⁶. D'autres organisations ont profité des cours offerts par les membres de l'EEM du Service de police mohawk d'Akwesasne sur la surveillance en milieu rural, la violence familiale, les mandats de perquisition et la planification opérationnelle.

²⁶ Différentes dispositions des sections (Title) 18 et 19 du *United States Code* confèrent à la Customs and Border Protection des É.-U. le pouvoir d'effectuer des saisies liées à des activités de contrebande (Title 19) et à l'application de la loi en général (Title 18) (<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/ fi/CombatingIllicitFirearms-en.pdf>).

Grâce aux fonds accordés en vertu de l'Initiative, des agents de l'EEM ont été affectés à d'autres équipes de renseignements mixtes dans la région (p. ex. l'Unité mixte d'enquête sur le crime organisé), ce qui leur a permis d'accroître leurs compétences et leur savoir-faire. Comme l'a indiqué le Service de police mohawk d'Akwesasne, plusieurs initiatives ont été mises en place depuis 2006, notamment le Bureau de lutte contre le crime organisé de la Police provinciale de l'Ontario (en 2008) et le Groupe de travail régional de Cornwall de la GRC²⁷ (en 2010). Dans les limites des ressources disponibles, les membres de l'EEM ont participé à ces équipes, mais cela s'est avéré difficile. Les représentants du Service de police mohawk d'Akwesasne interrogés ont signalé qu'il y avait un manque à gagner entre l'EEM et les autres initiatives fédérales dans la région, précisant qu'en raison de la croissance des autres unités d'application de la loi, l'EEM ne pouvait pas participer aux activités autant qu'avant. Par exemple, s'il y avait eu une unité chargée de patrouilles les eaux – où ont lieu la plupart des activités de contrebande – cela aurait contribué à accroître la capacité.

En ce qui concerne la participation réelle des membres de l'EEM aux opérations conjointes, les représentants des organismes d'application de la loi interrogés dans le cadre de l'évaluation ont indiqué que les membres de l'EEM avaient participé activement à leurs enquêtes et opérations. Les rapports sur les activités d'avril 2009 à septembre 2011 révèlent que l'EEM travaille en étroite collaboration avec les organismes d'application de la loi. Durant cette période, des enquêtes et des opérations ont été lancées ou menées relativement à des enquêtes criminelles. Il n'a pas été possible de déterminer, dans le cadre de l'évaluation, le nombre d'opérations conjointes dirigées ou appuyées par l'EEM. À partir des rapports sur les activités, l'équipe d'évaluation estime que l'EEM a participé à 20 à 25 enquêtes. La plupart de ces enquêtes et opérations, sinon toutes, étaient le travail combiné de deux organismes ou plus. Selon les données tirées de ces rapports et des entrevues, l'EEM a collaboré avec la GRC (y compris les équipes intégrées de la police des frontières et le Groupe de travail régional); l'ASFC; le Service de police de l'Ontario (y compris le Bureau de lutte contre le crime organisé et l'Unité des produits de la criminalité unité des produits de la criminalité); la Sûreté du Québec; le service de police communautaire de Cornwall; le service de police tribal de Saint Regis; le département de la Sécurité intérieure des États-Unis; ainsi que le US Border Patrol; le US Drug Enforcement Agency et le Federal Bureau of Investigation.

4.2.2 Collaboration avec les organismes d'application de la loi

Les activités et réseaux du crime organisés transcendent les frontières, et les organismes d'application de la loi présents à Akwesasne et dans les environs savent que la collaboration est essentielle pour lutter contre le crime organisé dans la région. Vu la géographie particulière d'Akwesasne, aucun organisme ne peut à lui seul venir à bout du problème. Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a d'ailleurs réitéré l'importance de ce type de collaboration dans un rapport produit en mars 2012 : « Pour faire échec à la prolifération des organisations criminelles et arriver à démanteler leurs structures et sous-groupes, il est crucial d'améliorer la coordination, l'échange et l'utilisation des renseignements criminels. Le partage des ressources facilite en effet l'intégration des services de police, ainsi que l'élaboration de plans et de stratégies en matière d'application de la loi, et il aide la police à transmettre

²⁷ Les membres du Groupe de travail régional de Cornwall (GRC, Police provinciale de l'Ontario, Service de police communautaire de Cornwall et ministère du Revenu de l'Ontario) travaillent de concert avec les partenaires d'application de la loi de la région, y compris l'ASFC, Revenu Canada, le service de police mohawk d'Akwesasne, le département de la Sécurité intérieure des É.-U., le service des douanes et l'agence des services frontaliers des É.-U., le service de police tribal et le service de police de l'État de New York. (<http://www.rcmp-grc.gc.ca/on/detach/cornwall-fra.htm>)

l'information sur l'étendue et l'incidence du crime organisé. »²⁸ Conformément à la théorie du programme, l'atteinte du résultat immédiat dépend des bases jetées par l'accroissement de la capacité de l'EEM (résultat immédiat). L'équipe d'évaluation s'est concentrée sur trois aspects de la collaboration : l'appui aux enquêtes et aux opérations fourni par l'EEM; l'échange de renseignements; et la communication.

Appui aux enquêtes et aux opérations

Les représentants des organismes d'application de la loi interrogés ont indiqué qu'il y avait un haut niveau de collaboration et de coordination entre l'EEM et les autres services, et ils en ont donné de nombreux exemples. L'entraide dans le cadre des enquêtes et des opérations illustre bien la collaboration entre l'EEM et les autres organismes d'application de la loi. L'aide fournie touchait entre autres la recherche de renseignements, la surveillance, les mandats de perquisition, l'écoute électronique, l'identification des cibles du crime organisé, la planification conjointe des enquêtes et des opérations (p. ex. élaboration de plans opérationnels) et les descentes conjointes. Les membres de l'EEM ont également appuyé les enquêtes en menant des activités d'infiltration, en localisant les marchandises, en identifiant les fournisseurs et en produisant des rapports de renseignements et d'information sur les sources. L'EEM a également confié des dossiers à ces partenaires et vice versa. Les personnes interrogées ont signalé la participation de l'EEM à un grand nombre de ces activités, plus particulièrement en ce qui a trait à la surveillance et au recrutement de sources humaines. Certaines ont ajouté que l'Initiative a permis à l'EEM et aux autres organismes de mettre à profit leurs ressources. Une lettre d'entente entre l'EEM et la Police provinciale de l'Ontario, dans laquelle les deux parties conviennent d'échanger des informations et de se prêter assistance, est un autre exemple de collaboration. L'EEM a dirigé ou appuyé des enquêtes et des opérations ayant trait, entre autres, à la contrebande et au commerce de drogues illicites (p. ex. oxycodone, cocaïne, marijuana), d'armes à feu, de tabac de contrebande, ainsi qu'au passage de clandestins.

Échange de renseignements

Le rapport d'évaluation de l'initiative de partenariat avec Akwesasne de 2006 indique que l'Initiative a permis d'améliorer la détection, le ciblage et les enquêtes en ce qui a trait aux infractions et aux groupes du crime organisé en optimisant les ressources des différentes organisations et en améliorant l'échange en temps opportun d'informations et de renseignements. La collecte, en général, et l'échange, en particulier, de renseignements étaient clairement mentionnés dans les rapports sur les activités. En effet, un grand nombre d'enquêtes et d'opérations (près de la moitié) ont été lancées en raison de renseignements fournis ou ont été facilitées par l'échange de renseignements et d'information entre les partenaires d'application de la loi. Il était évident que l'EEM recueillait des informations et les communiquait à d'autres organismes d'application de la loi, et vice versa. Les personnes interrogées ont également indiqué que l'Initiative avait permis aux partenaires d'échanger des outils (du matériel) et d'accéder à d'autres sources d'information (comme les bases de données).

Les représentants des organismes d'application de la loi ont confirmé ces résultats, affirmant que la participation d'agents du Service de police mohawk d'Akwesasne à l'EEM avait permis aux partenaires de nouer des relations et d'établir des liens de confiance, ce qu'ils estimaient essentiel à l'échange de renseignements vu la nature très délicate de l'information. Outre le fait que l'Initiative avait facilité l'échange d'informations avec les autres organismes d'application de la loi, le rapport sur les activités de l'EEM de septembre 2011 signale un accroissement de la

²⁸ Parlement du Canada. *Rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne*, 2012, p.3.

collecte de renseignements dans tout le service [de police], car bon nombre des agents en uniforme avaient reconnu l'importance de cette activité. Il s'agit là d'un exemple de répercussions imprévues de l'Initiative sur la collecte et l'échange de renseignements.

Communication

Les personnes interrogées ont indiqué que la communication et l'échange d'information entre l'EEM et les organismes d'application de la loi s'étaient améliorés au fil du temps en raison de l'Initiative. Les rapports sur les activités et les personnes interrogées mentionnaient également la tenue de réunions périodiques, qu'il s'agisse de réunions hebdomadaires de la gestion ou sur le renseignement, ou encore de réunions portant sur des projets précis. Ces rencontres étaient vues comme un moyen d'échanger des renseignements et des informations (sur les cibles possibles par exemple), de coordonner les enquêtes et les opérations jointes et de mettre en commun et à profit les ressources. En tenant ces réunions, l'équipe mixte a évité les problèmes de communication qui peuvent porter atteinte aux enquêtes. Ont participé à ces réunions des représentants du Service de police mohawk d'Akwesasne, de la GRC, de l'ASFC, de la Police provinciale de l'Ontario, de la Sûreté du Québec, du service de police communautaire de Cornwall, du Customs and Border Protection et du Border Patrol des États-Unis, du service de police de l'État de New York, et du service de police tribal de Saint Regis (la représentation variait selon la nature des réunions).

4.2.3 Connaissance des activités du crime organisé à Akwesasne

Le rapport sur les activités du Service de police mohawk d'Akwesasne décrit de quelle façon les activités de l'EEM ont permis aux membres de mieux connaître la nature et la portée des activités du crime organisé. Il ressort de l'examen de ces rapports que la collecte et l'échange de renseignements rendus possibles par l'Initiative ont permis à l'EEM d'identifier des individus se livrant à des activités illicites, de cerner les tendances en matière d'activités illicites et de déceler les changements d'itinéraires. Par exemple, les rapports signalent une augmentation de la vente et l'utilisation illicites de médicaments sur ordonnance, précisant les modes de transports et les populations ciblées. Ils notent également une augmentation de la contrebande ou du commerce de certaines marchandises, comme la marijuana, par rapport à d'autres, comme le tabac.

Toutes les personnes interrogées, y compris celles du Service de police mohawk d'Akwesasne et des autres organismes d'application de la loi, ont reconnu que le fait de faire partie de l'EEM ou d'interagir avec elle dans le cadre de l'Initiative avait contribué à accroître leur connaissance des activités criminelles à Akwesasne et dans les environs. Les représentants du Service de police mohawk d'Akwesasne ont indiqué qu'ils profitaient des connaissances sur le crime organisé des agents des organismes voisins, et ce que ces derniers les avaient aidés à étendre la portée de leurs enquêtes et de leurs opérations. Ils ont constaté une hausse importante de la collecte de renseignements au sein de leur service depuis 2006.

L'évaluation de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (2001-2011) a révélé que la formation offerte aux membres de l'EEM sur le crime organisé et les activités criminelles transfrontalières dans la région d'Akwesasne avait permis à ces derniers de mieux connaître et comprendre les problèmes liés au crime organisé et les outils d'application de la loi. Cette formation était financée en partie par l'Initiative.

En retour, les organismes d'application de la loi ont profité des connaissances de l'EEM ayant trait aux problèmes liés au crime organisé, en particulier ceux touchant le Territoire, par exemple le type et le lieu des activités illicites à Akwesasne; les endroits où se déroulent les activités de contrebande de tabac, de drogues, d'armes à feu et de passage de clandestins; et les personnes soupçonnées de se livrer à des activités illicites. Les membres de l'EEM ont pour principal avantage de connaître la collectivité et d'en faire partie, ainsi que de comprendre les complexités et la dynamique sur le Territoire. Les personnes interrogées ont indiqué que l'EEM connaît et comprend mieux que quiconque les membres de la collectivité, les relations entre ceux-ci et leur culture. Vu sa présence sur le Territoire, l'EEM peut recueillir des renseignements hors pair, par l'entremise de sources humaines, ce qui contribue à accroître la portée des enquêtes et des opérations des autres organismes d'application de la loi.

Les représentants de SP interrogés ont confirmé les dires des organismes d'application de la loi. Ils ont indiqué que les informations découlant de l'Initiative, combinées à celles provenant de la GRC et de l'ASFC, leur permettaient de mieux comprendre le type d'activités criminelles organisées qui ont lieu sur le Territoire. Ils ont signalé que cette information leur permet de dresser un portrait plus précis de la situation à Akwesasne, ajoutant que, grâce à ces connaissances, ils étaient mieux en mesure de fournir des conseils, ainsi que d'éclairer l'élaboration de politiques et la prise de décisions importantes.

Le personnel du ministère des Finances reçoit de la GRC et de l'ASFC des évaluations portant sur les activités de contrebande, y compris des données sur les saisies, ce qui l'aide à mieux comprendre l'incidence du taux d'imposition sur le tabac de contrebande. Les renseignements recueillis dans le cadre de l'Initiative servent à produire ces évaluations pour la région d'Akwesasne. Les représentants de Finances Canada ont indiqué que les données sur les saisies à l'échelle nationale les aidaient à évaluer et à comprendre où il y avait le plus d'activités de contrebande et à comparer, les taux à l'échelle du Canada, à déterminer s'il y avait des activités interprovinciales (passage d'une administration où les taxes basses à une autre où les taxes sont élevées), à savoir si une baisse importante de l'offre de produits de contrebande entraînait une augmentation des ventes licites (et donc des recettes fiscales) et à éclairer les discussions dans le contexte des délibérations budgétaires.

4.2.4 Sensibilisation à l'incidence des activités du crime organisé

Dans le cadre de l'examen des rapports sur les activités et des entrevues, l'équipe d'évaluation a examiné si l'Initiative avait contribué à accroître la capacité de réaliser des activités de sensibilisation et si ces activités avaient sensibilisé les membres de la collectivité au sujet des activités du crime organisé à Akwesasne et dans les environs, plus particulièrement sur le caractère criminel des activités liées au tabac de contrebande²⁹.

Les représentants du Service de police mohawk d'Akwesasne ont indiqué que les fonds avaient augmenté la capacité de l'EEM de mener des activités de sensibilisation. Cependant, en raison du volume de travail, les membres de l'EEM ont consacré presque tout leur temps aux enquêtes et aux opérations conjointes d'application de la loi.

Selon les rapports sur les activités, les membres de l'EEM ont mené dix activités de sensibilisation et de liaison de décembre 2009 à septembre 2011. Ils ont donné neuf présentations, soit quatre aux membres de la collectivité, trois à des groupes communautaires et deux au Conseil des Mohawks d'Akwesasne, afin de les informer des tendances à la hausse

²⁹ Ce résultat rejoint les objectifs de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme.

en matière de consommation illicite de médicaments sur ordonnance, plus précisément l'oxycodone, et des répercussions de ces drogues sur les membres de la collectivité. D'après ces rapports, les présentations ont bien été reçues.

Les personnes interrogées ont ajouté qu'elles avaient remarqué que les membres de la collectivité témoignaient plus de respect aux agents et qu'ils étaient plus au courant de ce qu'ils devaient observer pour venir en aide. Le Service de police mohawk d'Akwesasne reçoit des appels de membres de la collectivité leur transmettant de l'information. C'est sans doute là le résultat des activités de sensibilisation de l'EEM et des autres activités et communications du Service de police mohawk d'Akwesasne.

L'EEM a également participé à une activité intitulée « Kids for Fishing » à l'été 2011. Ce camp d'une journée a réuni une vingtaine de jeunes et a été l'occasion de les informer sur les effets de la consommation de drogue. Les représentants du Service de police mohawk d'Akwesasne ont également indiqué qu'ils avaient participé à différentes activités communautaires (p. ex. des événements sportifs) qui leur ont permis de nouer des relations avec des membres de la collectivité, de sensibiliser les participants aux répercussions de l'activité criminelle et de recueillir d'autres renseignements.

On ignore la portée générale des activités entreprises depuis 2006. L'équipe n'a pas pu obtenir des informations plus détaillées sur l'incidence de ces activités, outre ce qui est ressorti des rapports sur les activités et les entrevues.

4.2.5 Perturbation des activités du crime organisé à Akwesasne

Les rapports sur les activités font état d'un certain nombre d'opérations dirigées ou appuyées par l'EEM et ayant mené à des saisies ou à des arrestations. On y mentionne plus de 25 saisies de tabac de contrebande (plus de 100 caisses), de drogues illicites (marijuana, oxycodone, cocaïne, etc.), d'armes à feu, de matériel et de devises canadiennes et américaines. Étant donné que les saisies et les arrestations sont le fruit d'enquêtes et d'opérations conjointes, le mérite ne revient pas seulement et entièrement à l'EEM. Toutefois, dans tous les cas, l'EEM a effectué les saisies et les arrestations sur son territoire ou a contribué aux enquêtes et aux opérations d'autres services ayant abouti à des saisies ou à des arrestations. Outre les saisies, une quinzaine d'individus ont été accusés d'infractions diverses, la plupart de possession de drogues illicites en vue d'en faire le trafic. Il importe de noter que l'équipe d'évaluation n'a pas pu établir avec certitude si toutes ces saisies et arrestations étaient liées au crime organisé ou simplement à des activités illicites ou criminelles.

Mis à part les données précédentes, l'équipe d'évaluation n'avait pas accès à d'autres informations sur le nombre d'accusations portées par l'EEM ou avec son aide depuis 2006. Dans le cadre de l'évaluation 2006-2007, on avait aussi signalé une augmentation du nombre d'accusations portées par l'EEM.

Toutes les personnes interrogées s'entendaient sur le fait que l'EEM contribuait à perturber les activités du crime organisé à Akwesasne et dans les environs. C'était le cas aussi dans la première évaluation. D'ailleurs, l'échange d'information et la participation de l'EEM à des enquêtes et des opérations conjointes sont la preuve de la contribution de cette équipe. Les personnes interrogées ont donné plusieurs exemples :

- saisies d'oxycodone, de cocaïne, d'ecstasy et d'armes;

- affaires de passage de clandestins ayant donné lieu à des arrestations (partenariat entre les organismes canadiens et américains d'application de la loi);
- projet Cinderford.

À partir de l'examen des documents et des entrevues, l'équipe d'évaluation a relevé deux projets offrant un exemple notable de collaboration et de perturbation : le projet Cinderford et le projet Connectivity.

Project Cinderford

Le projet Cinderford était en fait une enquête dirigée par le Bureau de lutte contre le crime organisé de la Police provinciale de l'Ontario à laquelle ont participé la GRC, le service de police communautaire de Cornwall, le Service de police mohawk d'Akwesasne et l'ASFC. Lancé en décembre 2009, ce projet visait à identifier, à perturber et à éliminer les individus et groupes criminels organisés se livrant au trafic, à l'importation et à l'exportation de médicaments contrôlés, d'armes et de produits de contrebande dans la région de Cornwall.

Le projet ciblait une importante organisation qui se servait du territoire d'Akwesasne comme point de convergence pour exporter de la marijuana. Il a mené à de nombreuses arrestations et saisies de drogues (marijuana, cocaïne, oxycodone), de tabac de contrebande, de devises, d'armes et de matériel. Selon un rapport sommaire obtenu de la Police provinciale de l'Ontario, la valeur totale des drogues et des marchandises de contrebande saisies était évaluée à plus de 4 millions de dollars, et 40 individus ont été accusés de 350 infractions au *Code criminel*, à la *Loi sur les douanes* et à la *Loi sur l'accise*. Le rapport précise que des accusations de crime organisé étaient en suspens.

L'EEM a participé à différentes étapes du projet Cinderford, et y a même travaillé même à temps plein pendant un certain temps. Elle a contribué à la planification de l'opération avec tous les autres partenaires, a participé aux réunions périodiques et a mené des activités de surveillance sur son territoire géographique distinct. L'EEM a exécuté deux mandats de perquisition dans le district de Cornwall Island, saisissant environ 30 livres (13,6 kilogrammes) de marijuana et plusieurs armes à feu. Des personnes arrêtées, deux des principaux intéressés – des résidents d'Akwesasne – ont été accusés d'infractions liées aux drogues et aux armes à feu.

Projet Connectivity

Le projet Connectivity a mis à contribution plus de 500 agents de la GRC, de la Sûreté du Québec, de la police des Premières nations du Québec et du Service de police mohawk d'Akwesasne. L'EEM a appuyé une importante enquête sur le crime organisé ayant trait au trafic et à la contrebande de drogues (marijuana, cocaïne et autres) sur trois territoires des Premières nations, dont Akwesasne. L'EEM a contribué à cette enquête en menant des activités de surveillance, en identifiant les cibles du crime organisé et en fournissant des informations et des renseignements pendant les deux derniers du mois du projet, qui a abouti à l'arrestation de 55 personnes (45 d'entre elles ont été libérées sous caution).

Au total, la police a effectué des raids à 50 endroits situés dans 13 secteurs de Kanesatake, d'Akwesasne, d'Oka, de Montréal et de plusieurs municipalités de la rive Nord. Un résident de Kanesatake a été désigné le dirigeant de l'organisation et été accusé de plusieurs complots visant à faire le commerce de drogues. La police a également saisi des drogues, des armes à feu, de l'argent et une serre hydroponique.

Perturbation en général

Selon les données de la GRC, de 2006 à 2011, 18 organisations criminelles ont été perturbées par la GRC dans la région d'Akwesasne. Étant donné la présence et l'influence des nombreux partenaires dans cette région, il était très difficile de déterminer et de confirmer dans quelle mesure l'Initiative de partenariat avec Akwesasne avait contribué à perturber ces groupes en l'absence de renseignements précis au sujet des activités de l'EEM.

Faute de données sur les saisies liées directement aux activités de l'EEM, l'équipe d'évaluation a examiné le nombre de saisies de tabac de contrebande réalisées par les détachements de la GRC de Cornwall et de Valleyfield ainsi qu'aux points d'entrée de l'ASFC pour déterminer la mesure dans laquelle les activités du crime organisé avaient été perturbées à Akwesasne et dans les environs. Le nombre de cartouches de cigarettes saisies par la GRC et l'ASFC dans les régions de Cornwall et de Valleyfield est passé de 102 000 en 2004 à 533 000 en 2010. La quantité de tabac haché fin saisie a également augmenté durant cette période, passant de 420 à 36 000 kilogrammes, atteignant 58 000 kilogrammes en 2008³⁰. Selon l'évaluation de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (2001-2011), ces résultats, combinés aux questions de compétence et aux particularités géographiques à Akwesasne, laissent entendre que les activités de surveillance accrues menées sur le territoire des Mohawks d'Akwesasne avaient peut-être contribué à améliorer la capacité des partenaires de l'application de la loi de perturber et de surveiller les activités de contrebande, et de réduire l'offre de cigarettes de contrebande du Canada, ou d'en atténuer l'augmentation.

4.3 Rendement – efficacité et économie

Pour évaluer l'efficacité de l'initiative, on a comparé le ratio moyen des coûts liés à l'administration du programme³¹ à celui d'autres programmes de subventions et de contributions gérés par SP. Étant donné que l'Initiative est régie par un seul accord de contribution avec un seul bénéficiaire, on s'attend à ce que les efforts requis au niveau ministériel pour gérer cet accord soient minimes. On a déterminé, en examinant les données financières et les estimations des efforts requis par année par le personnel responsable du programme, que les coûts annuels moyens de l'administration du programme étaient bas, soit de 14 000 \$ entre 2006-2007 et 2010-2011. Le ratio moyen des coûts liés à l'administration du programme (1,4 %) faisait belle figure par rapport à ceux d'autres programmes de paiements de transfert du Ministère. Les calculs sont exposés en détail à l'annexe A.

Le personnel de programme interrogé a indiqué que l'effort requis pour appuyer l'Initiative était demeuré stable, ce que montrent les estimations annuelles des coûts totaux liés à l'administration du programme, lesquelles variaient de 13 400 \$ à 14 900 \$. Ces personnes ont précisé que les activités de négociation, de production de rapports et à caractère administratif n'avaient pas changé au fil des ans. Quelques petits changements ont été apportés aux accords de contribution.

Pour ce qui est des problèmes liés à l'administration de l'Initiative, le personnel de programme a indiqué qu'il n'avait pas été possible de conclure des accords de contribution sur plusieurs années avec le Conseil des Mohawks d'Akwesasne puisque l'initiative reposait sur les modalités du Programme des services de police des Premières nations, lequel vient à

³⁰ Santé Canada. *Évaluation de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (2001-2011)*, février 2012

³¹ Ce ratio présente les coûts totaux liés à l'administration du programme en tant que pourcentage de la contribution versée pour une année donnée.

expiration en mars 2013³². Outre les lourdeurs administratives subies par le Ministère, la situation fait en sorte qu'il est difficile pour le bénéficiaire d'assurer une planification à long terme.

Faute d'autres données sur le rendement fondées sur le rendement, il n'est pas possible de déterminer si l'Initiative est économique (c'est-à-dire si elle permet d'atteindre les résultats escomptés au coût le plus bas).

4.3.1 Administration du programme et production de rapports

Dans le cadre de l'évaluation de 2006 de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne, on recommandait que l'EEM recommence à soumettre des rapports annuels à SP en conformité aux exigences de l'Accord de contribution entre le gouvernement du Canada et Akwesasne. On y ajoutait que SP et le Service de police mohawk d'Akwesasne devraient examiner ensemble les exigences en matière de rapports et déterminer les indicateurs de rendement nécessaires pour mesurer l'efficacité de l'Initiative sur les plans de la détection, du ciblage et des enquêtes ayant trait aux infractions et aux groupes du crime organisé.

L'équipe d'évaluation a remarqué que la production de rapports annuels s'était améliorée depuis 2009 et que le bénéficiaire avait soumis périodiquement des rapports à SP. Toutefois, la remise en temps opportun de ces rapports continue de poser un problème. En outre, à l'exception des sept rapports sur les activités soumis depuis 2009, aucune autre donnée sur le rendement n'est systématiquement recueillie ou facilement accessible pour aider à mesurer l'efficacité de l'Initiative, plus particulièrement en ce qui concerne la perturbation des activités du crime organisé, les infractions et les organisations. Il pourrait s'agir, par exemple, de données sur le nombre de saisies effectuées par l'EEM ou avec son appui, la quantité et la valeur des marchandises saisies, le nombre d'opérations conjointes dirigées ou appuyées par l'EEM, le nombre d'accusations portées par l'EEM ou avec son aide, le nombre d'amendes liées à des activités du crime organisé (p. ex. contrebande de tabac et d'autres marchandises, infractions liées aux drogues) ou le nombre d'organisations criminelles perturbées à Akwesasne et dans les environs par suite de l'Initiative. La collecte périodiquement d'informations sur le rendement touchant l'incidence des activités de sensibilisation (sensibilisation et changement de comportement) sur les membres de la collectivité d'Akwesasne permettrait également de mieux évaluer ce résultat au fil des ans.

5. CONCLUSIONS

5.1 Pertinence

L'Initiative conserve sa raison d'être vu l'intensité des activités illicites à Akwesasne et dans les environs. Compte tenu de ces activités, des complexités géographiques et des questions de compétence, la coopération entre les organismes d'application de la loi de différentes administrations est justifiée. La région est considérée comme un point névralgique pour ce qui est de la contrebande et du trafic de drogues illicites, de médicaments sur ordonnance et de produits de tabac, et récemment, pour le passage de clandestins. Selon les intervenants, sans cette initiative et le soutien qu'elle offre à l'Équipe d'enquête mixte du Service de police mohawk

³² Les responsables de programme ont indiqué qu'en fonction de la décision sur le renouvellement des modalités du Programme des services de police des Premières nations, on pourrait envisager d'élaborer des modalités propres à l'Initiative.

d'Akwesasne, la collecte de renseignements, la connaissance de la situation et la capacité d'enquête seraient grandement affaiblies.

L'Initiative cadre avec les priorités du gouvernement fédéral et du ministère. La sécurité des Canadiens est au cœur des priorités stratégiques fédérales depuis plusieurs années. L'Initiative donne également suite à l'engagement pris par le gouvernement fédéral dans le cadre d'autres initiatives touchant la gestion frontalière, le crime organisé et le tabac de contrebande.

L'Initiative respecte le rôle du gouvernement fédéral. La question des rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des Premières nations à l'égard des services de police dans les collectivités autochtones est complexe. Toutefois, le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en matière pénale et en ce qui concerne les terres des Premières nations, et a clairement des rapports fiduciaires avec les Premières nations. Les initiatives, comme celle de partenariat avec Akwesasne, contribuent à réaliser des progrès en vue de l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement fédéral et permettent à ce dernier de montrer qu'il joue un rôle de chef de file. La sécurité des Canadiens et la lutte contre les activités criminelles transfrontalières cadrent aussi avec le rôle du gouvernement fédéral.

L'Initiative de partenariat avec Akwesasne ne reproduit pas d'autres initiatives, mais il existe un lien étroit entre celle-ci et d'autres initiatives de Sécurité publique Canada. Les objectifs généraux et les résultats escomptés sont les mêmes que ceux de l'Initiative de lutte contre le crime organisé dans les Premières nations, qui vise d'autres collectivités et repose sur un mécanisme de financement différent. De plus, l'Initiative de partenariat avec Akwesasne est régie par les modalités du Programme des services de police des Premières nations, qui fait actuellement l'objet d'un exercice de renouvellement. La situation actuelle offre des possibilités d'harmonisation des activités, des résultats escomptés et des mécanismes d'exécution de ces initiatives.

5.2 Rendement – efficacité

Le financement offert dans le cadre de cette initiative a augmenté la capacité du Service de police mohawk d'Akwesasne de participer à l'Équipe d'enquête mixte à des fins de collecte et de communication de renseignements, d'appuyer les enquêtes et les opérations d'autres organismes d'application de la loi et de faire partie d'équipes de renseignements mixtes avec d'autres organismes partenaires. Ces fonds ont également permis à ce service de développer ses compétences et sa capacité de mener des enquêtes sur les crimes graves, et ont également créé des occasions de formation conjointe.

L'Initiative a permis de resserrer la collaboration entre l'Équipe d'enquête mixte et les autres organismes d'application de la loi. La participation, au cours des dernières années, de l'Équipe d'enquête mixte à de nombreuses opérations dirigées par des organismes partenaires canadiens et américains d'application de la loi en est d'ailleurs la preuve. Ces organismes reconnaissent l'appui fourni par cette équipe et considèrent que celle-ci joue un rôle essentiel dans le cadre de leurs enquêtes et opérations. L'Initiative a également permis d'accroître l'échange et la communication de renseignements avec les partenaires du milieu de l'application de la loi des régions avoisinantes.

Cette collaboration a permis au Service de police mohawk d'Akwesasne et aux autres organismes d'application de la loi de la région de mieux comprendre la nature et la portée des activités des groupes criminels organisés. Ce que l'Équipe d'enquête mixte sait des activités sur

le territoire, combinée aux informations provenant des organismes des régions voisines, aident tous les partenaires à brosser un portrait d'ensemble des activités illicites. Enfin, l'Initiative permet à Sécurité publique Canada et à Finances Canada de prendre des décisions stratégiques éclairées.

Selon l'évaluation, l'Initiative contribue certainement à perturber les activités du crime organisé. Il est toutefois difficile de déterminer dans quelle mesure elle le fait et d'attribuer les résultats obtenus seulement à l'Initiative en raison du nombre d'organismes d'application de la loi qui sont actifs à Akwesasne et dans les environs. En effet, aucun organisme ne peut prétendre qu'il a, à lui seul, perturber les activités, les réseaux et les groupes du crime organisé dans la région.

L'Initiative ne semble pas avoir eu une incidence importante sur la capacité de l'Équipe d'enquête mixte de mener des activités de sensibilisation puisque les membres ont consacré la plus grande partie de leur temps à des tâches opérationnelles (collecte de renseignements, enquêtes, opérations mixtes). Les membres de l'Équipe d'enquête mixte ont toutefois mené des activités de sensibilisation et de liaison au cours des dernières années, surtout pour informer la collectivité des répercussions des activités des groupes criminels organisés dans le commerce de médicaments sur ordonnance, comme l'oxycodone. Ces activités ont été bien reçues, mais on ignore dans quelle mesure elles ont contribué à concrètement changer les comportements.

5.3 Rendement – efficacité et économie

Le ratio des coûts liés à l'administration du programme (1,4 %) se compare favorablement aux autres initiatives de Sécurité publique Canada. En matière d'administration et de production de rapports, la mesure du rendement et la collecte de données sur le rendement continuent de poser un problème. Les recommandations issues de l'évaluation précédente (2006-2007) concernant l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement n'ont toujours pas été mises en œuvre. Faute d'autres données sur le rendement fondées sur le rendement, il n'est pas possible de déterminer si l'Initiative est économique (c'est-à-dire si elle permet d'atteindre les résultats escomptés au coût le plus bas).

6. RECOMMANDATIONS

La Direction générale de l'évaluation recommande les mesures suivantes au sous-ministre adjoint du Secteur de la police et de l'application de la loi :

1. Pour aller de l'avant, examiner la position de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne par rapport à d'autres Initiatives de Sécurité publique Canada (objectifs stratégiques, mécanismes d'exécution, source de financement et résultats escomptés). Cet examen devrait servir à déterminer si l'Initiative cadre mieux avec les objectifs stratégiques de lutte contre le crime organisé (p. ex. l'Initiative de lutte contre le crime organisé dans les Premières nations) ou ceux d'un Programme des services de police des Premières nations renouvelé. Le but devrait être de produire un portrait global de l'atteinte des objectifs stratégiques, d'harmoniser les initiatives et d'en faciliter l'exécution.
2. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mesure du rendement conformément à la *Ligne directrice sur une stratégie de mesure du rendement aux termes de la Politique sur les paiements de transfert* du Secrétariat du Conseil du Trésor, et ce afin d'assurer une meilleure attribution des résultats en matière de rendement de l'Initiative de partenariat avec Akwesasne. Dans le cadre de l'Initiative, on devrait recueillir périodiquement des

bénéficiaires des données sur le rendement conformément à la stratégie de mesure du rendement et aux dispositions de l'accord de contribution.

7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION

Le Secteur de la police et de l'application de la loi appuie l'évaluation et accepte les recommandations. Dans le cadre de son engagement continu à fournir des services de police spécialisés aux collectivités autochtones pour lutter contre le crime organisé dans les réserves, le Secteur continuera de travailler de concert avec ses partenaires pour renforcer l'Initiative de partenariat avec Akwesasne.

Plan d'action

1. En 2012-2013, le Secteur de la police et de l'application de la loi a commencé à collaborer avec ses partenaires ministériels, y compris le Secteur de la sécurité de la population et des partenariats de même que la Gendarmerie royale du Canada, à l'examen du concept, des modalités et des objectifs de l'Initiative pour s'assurer qu'elle cadre avec les autres programmes de services de police des Premières nations et qu'elle permet de mettre en place des mesures spécialisés pour combattre les crimes graves et le crime organisé dans les réserves. Date limite : fin de l'exercice 2013-2014.
2. Le Secteur de la sécurité de la population et des partenariats mettra au point une stratégie d'évaluation du rendement d'ici juin 2013. Le Secteur de la police et de l'application de la loi travaillera également de concert avec le bénéficiaire pour veiller à ce que des données sur le rendement soient recueillies périodiquement et à ce que cette exigence soit précisée dans l'accord de contribution.

ANNEXE A : RENSEIGNEMENTS FINANCIERS

Les chiffres dans le tableau représentent des dollars et sont arrondis à la centaine près.

COÛTS LIÉS À L'ADMINISTRATION	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Personnel de programme à Sécurité publique Canada					
Salaires ¹	4 700	4 800	4 900	4 900	5 000
Fonctionnement et entretien	0	0	0	0	0
Total partiel	4 700	4 800	4 900	4 900	5 000
Bureau du directeur général					
Salaires ¹	2 500	2 500	2 500	3 100	2 700
Fonctionnement et entretien	0	0	0	0	0
Total partiel	2 500	2 500	2 500	3 100	2 700
Services internes					
Salaires ¹	2 900	2 900	2 900	3 200	3 100
Fonctionnement et entretien	0	0	0	0	0
Total partiel	2 900	2 900	2 900	3 200	3 100
Régime d'avantages sociaux (20 % des dépenses salariales)	2 000	2 100	2 100	2 200	2 200
Prime pour locaux de TPSGC (13 % des dépenses salariales)	1 300	1 300	1 300	1 500	1 400
TOTAL – COÛTS LIÉS À L'ADMINISTRATION	13 400	13 600	13 700	14 900	14 400

PAIEMENTS DE TRANSFERT					
Budget	950 000	965 000	1 470 000	989 400	976 000
Contributions versées	950 000	475 000	1 460 000	989 400	976 000
Budget moins les contributions versées ³	0	490 000	10 000	0	0
RATIO DES COÛTS LIÉS À L'ADMINISTRATION DU PROGRAMME²					
Annuel	1,4 %	2,9 %	0,9 %	1,5 %	1,5 %
Moyenne pour cinq ans					1,4 %

Nota 1 : Les salaires du personnel de programme de Sécurité publique Canada sont calculés en fonction du salaire d'un employé PM4 travaillant à temps plein sur le programme quatre semaines par année. Pour le bureau du directeur général, les salaires sont fondés sur l'hypothèse que quatre employés consacrent 1 % de leurs heures de travail à fournir un appui au programme. Pour les services internes, les salaires sont évalués à 40 % des salaires totaux calculés pour le personnel de programme et le bureau du directeur général.

Nota 2 : Ce ratio représente les coûts totaux liés à l'administration du programme en tant que pourcentage des contributions totales versées.

Nota 3 : En 2007-2008, un montant de 490 000 \$ n'a pas été versé à Akwesasne puisque le Ministère n'avait pas reçu toute la documentation requise pour effectuer le paiement. Ce paiement a été reporté en 2008-2009. L'entente de contribution en soi n'a pas été modifiée, mais afin de permettre le versement de cette contribution supplémentaire en 2008-2009, le ministère a procédé à un transfert budgétaire au montant de 500 000 \$ du Programme des services

de police des Premières nations à l'Initiative de partenariat avec Akwesasne, portant ainsi le budget total de l'Initiative pour l'exercice 2008-2009 à 1,47 millions de dollars.

ANNEXE B : DONNÉES SUR LES SAISIES DE TABAC DE CONTREBANDE

Année	Cartouches et sacs de cigarettes sans marque		Tabac haché fin (kg)	
	Détachements de Cornwall et de Valleyfield (% du total national)	Saisies de tabac à l'échelle nationale	Détachements de Cornwall et de Valleyfield (% du total national)	Saisies de tabac à l'échelle nationale
2004	102 000 (47,6 %)	214 166	420 (3,7 %)	11 241
2005	232 000 (45,9 %)	504 895	460 (2,9 %)	15 983
2006	240 000 (28 %)	856 095	545 (1,0 %)	53 747
2007	233 000 (26,0 %)	894 754	38 000 (84,7 %)	44 848
2008	465 000 (41,0 %)	1 132 300	58 000 (81,5 %)	71 140
2009	393 000 (33,6 %)	1 170 195	17 700 (39,5 %)	44 826
2010	533 000 (53,0 %)	1 006 286	36 000 (46,3 %)	77 773

Source : Données transmises par la GRC et l'ASFC dans le cadre de l'évaluation de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (2001-2011).

ANNEXE C : DOCUMENTS EXAMINÉS

Affaires étrangères et Commerce international Canada. *Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité et de la compétitivité économique à l'intérieur du périmètre*, 2011.

Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996.

Ambassade des États-Unis. « U.S., Canada cooperate to fight cross-border crime », *News and Events*, mars 2012.

Association des chefs de police des Premières nations et Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Setting the context: The policing of first nations communities*.

CBC News. « Akwesasne area an ecstasy smuggling hotbed », 28 septembre 2011. Sur Internet : <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2011/09/27/ecstasy-drugs-canada.html>.

CBC news. « 90 per cent of illegal cigarettes made in Akwesasne: RCMP », 24 avril 2008. Sur Internet : <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/story/2008/04/24/ot-akwesasne-080424.html>.

CBC news. « Cigarette smuggling surges in eastern Ontario: RCMP », 5 mars 2008. Sur Internet : <http://www.cbc.ca/news/story/2008/03/05/akesasne-cigs.html>.

Department of Justice. *Oversight hearing to examine drug smuggling and gang activity in Indian country*, 2009.

Don Clairmont. *Aboriginal Policing in Canada: An overview of developments in First Nations*, septembre 2006.

Gendarmerie royale du Canada. *Collectivités, contrebande et conflit : envisager des mesures réparatrices pour réparer les préjudices implicites de la contrebande sur la nation mohawk d'Akwesasne*, 2002.

Gendarmerie royale du Canada. *Évaluation des menaces 2007 des EIPF canado-américaines*.

Gendarmerie royale du Canada. *Évaluation des menaces 2010 des EIPF canado-américaines (portant sur l'année 2009)*, 2010.

Gendarmerie royale du Canada. *Le crime organisé de souche autochtone au Canada : élaborer une typologie pour comprendre et établir des stratégies d'intervention*, 2003.

Gendarmerie royale du Canada. *Premières nations et crime organisé*, 2005.

Gendarmerie royale du Canada. *Stratégie de lutte contre le tabac de contrebande*, 2008.

Gendarmerie royale du Canada. *Stratégie de lutte contre le tabac de contrebande, rapport d'étape pour la période allant de mai 2008 à mai 2009*.

Gendarmerie royale du Canada. *Stratégie de lutte contre le tabac de contrebande*, rapport d'étape pour la période allant de mai 2009 à avril 2010, août 2011.

Gendarmerie royale du Canada. *Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme*, Note de renseignement criminels, janvier – avril 2011.

Institut Fraser. *Combatting the Contraband Tobacco Trade in Canada*, Studies in Risk & Regulation, Nachum Gabler, décembre 2011.

Loi constitutionnelle de 1867, version consolidée incluant les modifications (1982)

Loi sur la gestion des urgences L.C. 2007, ch. 15 (dernière modification le 3 août 2007)

Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile L.C. 2005, ch. 10 (dernière modification le 3 août 2007).

Ottawa Citizen. « Living in smugglers' paradise », août 2011. Sur Internet : <http://www2.canada.com/ottawacitizen/news/observer/story.html?id=2d74fb8a-135a-4b48-8375-f7b879e85ef8>.

Parlement du Canada. *Rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne*, 2012.

Plan d'action économique du Canada. *Le Canada et les États-Unis s'entendent sur des Plans d'action conjoints pour favoriser la sécurité, le commerce et les voyages*, communiqué, 7 décembre 2011.

Plan d'action économique du Canada. *Sécurité du périmètre et compétitivité économique - Le Plan d'action en bref*. Sur Internet : http://actionplan.qc.ca/grfx/BAP-RCC/bap_brief-paf_bref-fra-dec2011.pdf.

Santé Canada. *Évaluation de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme (2001-2011)*, février 2012.

Sécurité publique Canada. *2006-2007 Évaluation diagnostique de l'Action partenariat Canada/Akwesasne*, février 2007.

Sécurité publique Canada. *2010-2011 Integrated HR and Business Plan*.

Sécurité publique Canada. *2011-2012 Integrated HR and Business Plan*.

Sécurité publique Canada. *Le Canada et les États-Unis discutent de questions liées à la frontière et au maintien de l'ordre à l'occasion du 12^e Forum sur la criminalité transfrontalière à Ottawa*. Communiqués, 2 mars 2012.

Sécurité publique Canada. *Les ministres Toews et Kenney félicitent l'Agence des services frontaliers du Canada pour avoir empêché une opération de passage de clandestins*. Communiqués, 6 juillet 2012.

Sécurité publique Canada. *Plan d'action national de lutte contre la traite de personnes*, 2012.

Sécurité publique Canada. *Rapport sur la situation du tabac de contrebande au Canada*, Groupe de travail sur le commerce illicite des produits de tabac, juillet 2009.

Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011*.

Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012*.

Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2012-2013*.

Service canadien de renseignements criminels. *Rapport sur le crime organisé 2010*.

Service canadien de renseignements criminels. *Rapport sur le crime organisé 2009*.

Standard Freeholder. *Akwesasne police seize oxycontin, arrest one*, 19 juin 2010. Sur Internet : <http://www.standard-freeholder.com/2010/06/18/akwesasne-police-seize-oxycontin-arrest-one>.