



OFFRANT DES SOLUTIONS
DE NIVEAU INTERNATIONAL,
...AVEC UNE PENSÉE
VRAIMENT AUTOCHTONE

**ASSOCIATION DES CHEFS DE POLICE
DES PREMIÈRES NATIONS**

**ÉTUDE SECTORIELLE SUR LES SERVICES
DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS**

SIXDION INC.
130, ALBERT STREET
BUREAU 802
OTTAWA (ONTARIO)
K1P 5G4

MODULES II ET III

RAPPORT SOMMAIRE

TÉL. : (613) 234-3535
TÉLÉC. : (613) 234-9559
INFO@SIXDION.COM
WWW.SIXDION.COM

OHSWEKEN (ONTARIO)
OTTAWA (ONTARIO)
KINGSTON (ONTARIO)
PARK HILL (OKLAHOMA)

SIXDION INC.

LE 22 AOÛT 2000

*** MISE EN GARDE CONCERNANT LA CONFIDENTIALITÉ ***

L'UTILISATION DU PRÉSENT RAPPORT N'EST RÉSERVÉE QU'AUX PERSONNES OU ORGANISMES VISÉS PAR CE DERNIER ; IL CONTIENT DES RENSEIGNEMENTS À CARACTÈRE CONFIDENTIEL NE DEVANT PAS ÊTRE DIVULGUÉS. SI LE LECTEUR N'EST NI UN DESTINATAIRE NI UN EMPLOYÉ OU MANDATAIRE D'UN DESTINATAIRE DU PRÉSENT RAPPORT, IL EST PAR LES PRÉSENTES AVERTI QUE TOUTE DIFFUSION, DISTRIBUTION OU REPRODUCTION DU PRÉSENT RAPPORT EST STRICTEMENT INTERDITE.

PRÉAMBULE

L'Association des chefs de police des Premières Nations (FNCPA) est d'avis que la responsabilité fiduciaire des services de police des Premières Nations du Canada revient au gouvernement fédéral. La FNCPA affirme de plus que selon elle, cette responsabilité découle des dispositions de l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle*, de celles de la *Loi sur les Indiens* et de leurs amendements.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport sur les Modules II et III a été rédigé par la société Sixdion, laquelle s'est fondée sur les recherches menées antérieurement par des conseillers mandatés en 1999-2000 par l'Association des chefs de police des Premières Nations (FNCPA).

Pour effectuer la rédaction de ce rapport, Sixdion a examiné les dossiers d'étude que lui a fournis la FNCPA. Sixdion a donc considéré toutes les données comme étant exactes, et n'a pas communiqué directement avec quelque service de police autogéré que ce soit, ni avec les conseillers ayant mené l'enquête, pour vérifier des renseignements ou approfondir certaines questions. Cependant, elle a dû demander de l'information complémentaire à la FNCPA afin de clarifier certains aspects des données fournies.

Sixdion a donc fait l'examen des dossiers, à la recherche de thèmes et de données à comparer qui lui seraient utiles dans la préparation du présent rapport.

De façon générale, les données recueillies lors de l'enquête se prêtaient bien à une analyse comparative. Sixdion est d'avis que le contenu du rapport illustre de façon juste le contexte actuel des services de police des Premières Nations.

Les conclusions formulées dans le rapport reflètent l'opinion que ses auteurs ont formée après analyse des résultats des recherches, mais ne traduisent pas nécessairement l'opinion ni la position de toute autre partie ou de tout autre tiers concerné. Le présent rapport vise d'abord et avant tout à favoriser de nouvelles façons de penser en ce qui a trait aux services policiers des Premières Nations et ce, sans préjudice.

Enfin, Sixdion désire témoigner sa reconnaissance à **M. Dale Davis** et à **Mme Wendy Porter**, membres de la FNCPA, pour leur appui soutenu pendant toute la rédaction du présent rapport.

Sixdion inc.
mai 2000

• • •

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| PRÉAMBULE..... | 2 |
| AVANT-PROPOS..... | 3 |
| TABLE DES MATIÈRES | 4 |
| 1 INTRODUCTION | 7 |
| 1.1 LA PREMIÈRE DÉCENNIE : APPRENTISSAGE ET CROISSANCE | 7 |
| 1.2 LA FNCPA..... | 8 |
| 1.3 MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE..... | 8 |
| 2 MODULE II : ORIENTATIONS ACTUELLES ET ÉVENTUELLES | 10 |
| 2.1 CONTEXTE SOCIAL..... | 10 |
| 2.1.1 <i>Premier enjeu : les jeunes, de plus en plus nombreux et tumultueux</i> | 10 |
| 2.1.2 <i>Deuxième enjeu : les problèmes familiaux</i> | 11 |
| 2.1.3 <i>Troisième enjeu : le projet de loi C-31</i> | 12 |
| 2.1.4 <i>Quatrième enjeu : un avenir peu prometteur</i> | 12 |
| 2.2 CONTEXTE JURIDIQUE : STRUCTURE ET ENTENTES TRIPARTITES.... | 13 |
| 2.2.1 <i>Durée des ententes (clause d'extinction)</i> | 14 |
| 2.2.2 <i>Ententes tripartites : que réserve l'avenir?</i> | 15 |
| 2.2.3 <i>Réalités politiques</i> | 17 |
| 2.2.4 <i>Autorités gouvernantes</i> | 18 |
| CONTEXTE ÉCONOMIQUE | 20 |
| 2.3.1 <i>Financement des commissions de police</i> | 21 |
| 2.4 APPLICATION DES RÈGLEMENTS | 21 |
| 2.5 CONTEXTE TECHNOLOGIQUE | 22 |
| 2.5.1 <i>Besoins liés aux agents de police</i> | 23 |
| 2.5.2 <i>Besoins liés au personnel civil</i> | 23 |
| 2.6 CONTEXTE MÉDIATIQUE | 23 |
| 3 MODULE III – RESSOURCES ACTUELLES | 24 |
| 3.1 DÉMOGRAPHIE DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS | 24 |
| 3.1.1 <i>Des collectivités diversifiées</i> | 27 |
| 3.2 QUALITÉ DES SERVICES..... | 27 |
| 3.3 BUDGETS..... | 28 |
| 3.3.1 <i>Une seule formule pour toute une diversité de situations</i> | 31 |
| 3.4 RESSOURCES | 31 |
| 3.4.1 <i>Charge de travail et territoire couvert</i> | 34 |
| 3.5 DONNÉES ET GESTION | 34 |
| 3.5.1 <i>Politiques et procédures</i> | 34 |
| 3.5.2 <i>Compilation des données</i> | 35 |
| 3.5.3 <i>Audits et évaluations</i> | 36 |
| 3.5.4 <i>Rapports avec les tiers</i> | 36 |
| 4 CONCLUSION..... | 38 |

SOMMAIRE

Au cours des trente dernières années, les services policiers des Premières Nations ont progressivement passé des mains de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à celles des gouvernements provinciaux et ce, jusqu'à la mise en vigueur, en 1991, de la *Politique sur les services de police des Premières Nations*. Aujourd'hui, on compte 49 services de police autogérés desservant 165 collectivités, variant entre des organismes à une personne jusqu'aux grands postes régionaux regroupant plus de 90 agents. Ces services de police existent depuis bientôt 10 ans, soit une importante décennie de croissance et d'apprentissage, mais encombrée de nombreux défis d'ordre social, opérationnel et juridique :

- un taux de criminalité très élevé chez les jeunes vivant au cœur de collectivités où 42 % de la population est âgée de moins de 25 ans et est aux prises avec le chômage, l'ennui, l'isolement et le dysfonctionnement familial;
- les difficultés en milieu familial de plus en plus fréquentes en raison du manque de possibilités d'emploi et une dépendance croissante aux programmes sociaux;
- l'augmentation démographique des collectivités découlant du projet de loi C-31, qui a permis un retour aux réserves;
- un financement inadéquat pour assurer un bon maintien de l'ordre et un manque flagrant de fonds pour les dépenses en capital ou pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien toujours croissants (moins de 2 % des budgets négociés sont affectés aux coûts autres que ceux liés aux effectifs);
- un manque d'effectifs, de formation et d'équipements et un taux élevé de roulement du personnel;
- des ententes tripartites qui n'assurent pas une stabilité suffisante pour planifier et croître (contrairement à ce que pourrait offrir des ententes bilatérales); et enfin,
- des autorités gouvernantes qui n'ont pas encore atteint la maturité.

Or, confrontés à de telles embûches, les services de police ont du mal à même fournir de simples services dits « de base ». Des fonds additionnels devront être injectés afin de permettre de hausser le niveau des infrastructures des services de police des Premières Nations, lesquels auront ainsi peut-être la possibilité de se placer sur un pied d'égalité avec les services de police non autochtones. En effet, les services de police des Premières Nations ont un besoin criant de nouveaux fonds – 32 millions de dollars pour les dépenses en capital, 13,6 millions pour les coûts d'exploitation et d'entretien et 10 millions pour les autres frais – pour pouvoir desservir de façon efficace les collectivités très diversifiées que sont les Premières Nations. Mais cependant, l'argent n'arrange pas tout. En effet, de

nombreux autres enjeux – non financiers – préoccupent les services de police et les autorités gouvernantes, comme, d'abord, le besoin d'établir des rapports avec les collectivités qui soient plus ouverts et responsabilisés et, ensuite, la nécessité de voir la Couronne reconnaître ses obligations fiduciaires.

À plusieurs niveaux, les difficultés vécues par les services de police autogérés des Premières Nations reflètent le combat que livrent depuis longtemps les Premières Nations dans le but de reprendre la maîtrise de leur propre avenir. Toutefois, la mise en place des services de police des Premières Nations semble être une démarche davantage motivée par des ambitions politiques qu'une étape logique dans la poursuite de la reprise en main de leur destin et du désir de fournir des services policiers à la collectivité. Cette motivation n'est peut-être pas si mauvaise – mais elle fait partie de la réalité.

• • •

1 INTRODUCTION

Le maintien de l'ordre par l'entremise de services de police autogérés des Premières Nations est un concept relativement nouveau. Il y a environ 30 ans, la GRC était responsable d'assurer ses services dans les réserves indiennes, ces dernières étant considérées des territoires de la Couronne tombant sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Mais pendant les 30 dernières années, la conclusion d'ententes dans certaines des provinces a peu à peu transféré la responsabilité du maintien de l'ordre chez les Premières Nations du fédéral aux gouvernements provinciaux. En outre, depuis environ 20 ans, certaines des collectivités autochtones se sont pourvues de leurs propres services de police, bien que ce n'est qu'en 1991 que les services de police autogérés des Premières Nations ont vraiment pris leur élan, année à laquelle la *Politique sur les services de police des Premières Nations* a été adoptée.

1.1 LA PREMIÈRE DÉCENNIE : APPRENTISSAGE ET CROISSANCE

La première dizaine d'années pendant laquelle les services de police autogérés des Premières Nations ont réellement pleinement fonctionné s'est d'abord avérée une période d'apprentissage et d'éveil au contexte politique. En effet, les négociations des ententes tripartites actuellement en vigueur ont été lourdement marquées par des débats politiques. Du point de vue des Premières Nations, la responsabilité du maintien de l'ordre chez elles devrait continuer à relever du fédéral et donc, elles sont d'avis que les ententes à cet effet devraient être négociées de façon bilatérale (entre elles et le fédéral) seulement. Toutefois, il en est autrement, et les gouvernements provinciaux jouent un rôle à part entière dans l'évolution continue des services de police des Premières Nations au Canada.

Il existe présentement au pays 49 services de police autogérés des Premières Nations, lesquels desservent au total plus de 165 collectivités d'un bout à l'autre du pays. Ils se présentent tant sous forme de petits organismes à une personne que de grands postes régionaux regroupant plus de 90 agents et desservant des collectivités multiples dispersées sur de très vastes territoires.

De façon générale, la plupart des services de police autogérés des Premières Nations souffrent d'un manque criant de ressources financières et humaines, et doivent ainsi fournir leurs services au mieux de leur habileté. En fait, ces services de police ont vu le jour dans le but d'assurer des services « sociopréventifs » axés sur la collectivité – soit des services qui débordent des limites du maintien de l'ordre proprement dit, incluant la prévention. Malheureusement, les services de police des Premières Nations que l'on connaît aujourd'hui ne sont « axés sur la collectivité » qu'au sens physique

de l'expression. Ils s'acharment en effet à tenter d'élaborer une approche orientée sur la collectivité, mais doivent évidemment composer avec des budgets qui leur permettent à peine d'assurer un strict minimum de services aux Premières Nations qu'ils desservent. Le présent rapport peint donc un tableau des services de police des Premières Nations dans leur contexte actuel, des tendances que l'on observe chez les Premières Nations et enfin, de l'image idéale que devraient présenter les services de police autogérés pour répondre aux besoins éventuels des collectivités qu'ils desservent.

1.2 LA FNCPA

L'Association des chefs de police des Premières Nations (FNCPA) est elle aussi un organisme très jeune qui continue de prendre de l'expansion, au même rythme que les services de police des Premières Nations. Le fait même qu'elle ait entrepris la présente étude démontre un intérêt indéniable de sa part – et de tous les autres intervenants – à voir grandir et évoluer les services de police autogérés des Premières Nations. Il est également manifeste, après près d'une décennie d'existence des services de police des Premières Nations, qu'il est né un besoin pressant d'évaluer la situation actuelle. En effet, le fait de mieux connaître les racines des services policiers des Premières Nations, de mieux comprendre leur statut au Canada et de mieux prévoir ce que l'avenir leur réserve pourra s'avérer un outil inestimable. D'un autre côté, un autre mandat de la FNCPA est celui de fournir un soutien aux services de police dans leurs prises de décisions et de leur assurer une position stratégique lors de la négociation d'ententes. Le présent rapport – une initiative de la FNCPA – pourra en outre être fort utile aux services de police des Premières Nations lorsqu'ils font des démarches pour devenir eux aussi « autogérés ».

1.3 MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Les Modules II et III de l'étude sectorielle sur les services de police des Premières Nations examinent la situation actuelle des services de police des Premières Nations et les tendances que l'on peut observer à mesure qu'ils progressent, et en pronostique l'avenir.

Pour rédiger son rapport, Sixdion a analysé les résultats du sondage effectué selon les recommandations du cadre de travail établi. Elle en a fait ressortir les grands facteurs d'influence dans cinq domaines précis, soit les contextes *social, juridique, politique, économique et technologique*.

Une analyse comparative régionale a également été effectuée, laquelle a permis d'évaluer certains éléments comme les *budgets, les ressources, les équipements, les niveaux de service, la cueillette des données, les politiques et procédures, les audits et évaluations et enfin, les rapports avec les tiers*. En outre, après en avoir discuté avec la FNCPA, Sixdion a précisé son

approche et a fait l'examen de la scène nationale, en se penchant sur trois éléments : *la situation actuelle, les tendances et les orientations pour l'avenir*. L'analyse comparative est d'ailleurs schématisée et présentée sous forme de tableaux montrant les différences par région.

• • •

2 MODULE II : ORIENTATIONS ACTUELLES ET ÉVENTUELLES

Cette section du rapport s'intéresse à la situation actuelle des services de police des Premières Nations, et jette un regard sur l'avenir.

2.1 CONTEXTE SOCIAL

La situation actuelle décrite par les services de police des Premières Nations semble similaire partout au pays. De façon générale, le grand public compare les collectivités des Premières Nations et leurs conditions de vie aux pays du tiers monde. Évidemment, cela n'est pas exact, mais il est vrai que, par rapport au reste du Canada, ce parallèle n'est pas sans fondement. Le climat social et les conditions de vie que l'on observe dans les réserves sont généralement bien inférieurs à ceux des collectivités voisines.

La situation géographique et l'isolement sont des facteurs qui influencent l'état actuel des Premières Nations; la composition sociale des collectivités est donc semblable chez la plupart des groupes à l'échelle du pays. Et il en va de même avec les services de police, qui sont confrontés à plusieurs embûches du même genre.

Actuellement, les jeunes constituent la principale préoccupation des services de police des Premières Nations, ...et les jeunes contrevenants d'aujourd'hui risquent de devenir les grands criminels de demain.

2.1.1 PREMIER ENJEU : LES JEUNES, DE PLUS EN PLUS NOMBREUX ET TUMULTUEUX

Les populations des Premières Nations sont très jeunes par rapport aux autres collectivités canadiennes. On estime en effet que 42 % de la population autochtone est âgée de moins de 25 ans et, qui plus est, cette proportion se compose surtout de jeunes de moins de 18 ans. En fait, les jeunes constituent présentement la principale préoccupation des services de police des Premières Nations, et les tendances démontrent que cette question prend de plus en plus d'ampleur et risque d'affecter considérablement l'avenir des services de police.

Le crime chez les jeunes est un élément qui ressort particulièrement dans les rapports de police des Premières Nations. L'ennui, l'isolement et le dysfonctionnement familial sont autant de facteurs sous-jacents aux problèmes que vit ce segment de la population. Or, en raison de l'insuffisance de ressources, les services de police ne peuvent consacrer

d'efforts dans des activités de prévention et de sensibilisation au crime chez les jeunes. Conséquemment, les services de police des Premières Nations multiplient les arrestations de jeunes contrevenants plutôt que de procéder à leur éducation.

Le crime chez les jeunes, une tendance qui ne semble pas vouloir s'atténuer, est un problème auquel devront s'attaquer les services de police des Premières Nations dans un avenir prochain. Qui plus est, le fait qu'une si grande partie de la population autochtone soit si jeune signifie que ce problème devrait continuer d'occuper les services de police pendant les prochaines 20 à 30 années. L'augmentation de l'abus de drogues et d'alcool chez les adolescents devient un problème pressant, et le manque de ressources financières dont disposent les services de police pour pouvoir s'engager à offrir des services de prévention axés sur les jeunes ne fait rien pour arranger les choses. Or, une telle impuissance face à la question des jeunes se traduira sans doute par une augmentation du problème. Les jeunes contrevenants d'aujourd'hui risquent ainsi de devenir les grands criminels de demain...

2.1.2 DEUXIÈME ENJEU : LES PROBLÈMES FAMILIAUX

Une autre des questions sociales évoquées par les services de police des Premières Nations lors de la recherche est celle de la grande fréquence des problèmes familiaux et des situations qui en découlent. Il existe ici aussi une corrélation entre ce type de problème et le facteur d'isolement que vivent les collectivités éloignées ou difficilement accessibles. S'ajoutent à cela de minces possibilités d'emploi et d'autres facteurs qui engendrent une « dépendance » aux programmes d'aide sociale. Toutes ces circonstances donnent lieu à de nombreux problèmes sociaux, lesquels deviennent rapidement l'affaire des services de police. En effet, la plupart des services de police ayant répondu au sondage ont déclaré que le nombre d'appels concernant des conflits familiaux ne cesse d'augmenter.

Bien que l'isolement et l'éloignement accentuent le problème, la plupart des Premières Nations semblent être touchées par ce phénomène. En effet, même les collectivités dites « urbaines » ayant accès facilement à de grands centres dénotent une augmentation des conflits familiaux. Or, puisque la plupart des Premières Nations connaissent des taux très élevés de chômage et ne présentent pour ainsi dire aucun développement économique, les programmes d'aide sociale continuent d'être le moyen de subsister – presque un mode de vie – dans la plupart des collectivités.

Les problèmes au foyer et la violence familiale sont directement liés aux conditions sociales du milieu. Cela explique pourquoi les régions urbaines que l'on appelle « bidonvilles » présentent des taux de criminalité si élevés. Le milieu social est en effet un facteur considérable dans la vie des gens qui

y vivent et, malheureusement, rien n'indique que ces circonstances se résorberont dans les années à venir.

Aujourd'hui, comme les Premières Nations luttent d'abord et avant tout pour faire valoir leurs droits inhérents et ceux issus des traités auprès des gouvernements canadiens, c'est le statu quo en ce qui a trait aux conditions sociales, et les services de police des Premières Nations risquent d'avoir à répondre à un nombre toujours grandissant d'appels pour conflits familiaux pendant les 20 à 30 prochaines années.

2.1.3 TROISIÈME ENJEU : LE PROJET DE LOI C-31

Un autre élément affectant le contexte social dans lequel évoluent les collectivités des Premières Nations est l'impact qu'a eu l'adoption du projet de loi C-31, c'est-à-dire la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens*. Cet acte législatif a en effet causé une augmentation considérable de la population dans certaines collectivités des Premières Nations. Cette explosion démographique dans les réserves a bien entendu augmenté la demande en services policiers. Un besoin plus fort en fait de programmes sociaux et un environnement collectif modifié sont également des facteurs qui ont eu des répercussions sur les services de police.

On a pu observer dans les collectivités touchées par l'augmentation de la population engendrée par le projet de loi C-31 la naissance de nouveaux types de crimes. Certains services de police ont attribué ce phénomène au fait que les « citadins » ayant vécu toute leur vie dans la grande ville et s'établissant subitement dans une collectivité rurale apportaient avec eux une certaine « expérience » et connaissance dans le crime plus moderne, plus « urbain ». Certaines collectivités ont en effet remarqué une augmentation d'actes criminels plus complexes, plus « ingénieux ».

Les services de police autogérés des Premières Nations se retrouvent ainsi confrontés à un autre défi, soit celui de réagir à un nouveau type de crimes et ce, au moyen des ressources très limitées dont ils disposent.

2.1.4 QUATRIÈME ENJEU : UN AVENIR PEU PROMETTEUR

L'avenir prochain des services de police des Premières Nations est plutôt décourageant. La pensée générale est catégorique : les ressources négociées dans le cadre des ententes tripartites sont tout à fait insuffisantes pour assurer des services de qualité « adéquate » aux collectivités concernées. En fait, la plupart des services de police des Premières Nations peuvent être définis comme étant les « pauvres petits frères » de leurs homologues non autochtones. La plupart des services de police arrivent à peine à fournir des services de base aux collectivités qu'ils desservent. Ils n'ont pas le temps – et encore moins les ressources – pour même songer à

élaborer des activités de prévention axées sur le crime chez les jeunes ou sur les conflits familiaux.

Il est évident que les conditions sociales décrites précédemment poursuivront leur cours malgré tout effort policier ou communautaire, puisqu'il s'agit là du « cours normal » de la société autochtone actuelle. Qui plus est, le vieillissement de la population entraînera inévitablement une augmentation du taux de criminalité chez les jeunes, phénomène également attribuable aux conditions sociales, augmentant encore la pression sur les services de police.

Or, si on veut des services de police qui soient davantage de type « sociopréventifs », on devra voir des changements au niveau des ressources offertes et de la participation de la collectivité. Mais actuellement, avec à peine assez de fonds pour fournir des services de base et aucun financement prévu pour des dépenses en capital ou pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien toujours croissants, il semble impossible que les services de police des Premières Nations puissent évoluer. Avec un tel manque de financement et l'impossibilité d'engagements à long terme, il s'avère très difficile, voire impossible, de planifier l'avenir. Seule une solide injection de ressources – allée à l'habileté de déterminer les besoins précis des collectivités – pourra permettre une amélioration des services policiers des Premières Nations.

2.2 CONTEXTE JURIDIQUE : STRUCTURE ET ENTENTES TRIPARTITES

Les services de police des Premières Nations fonctionnent selon le cadre établi par les ententes tripartites. Les trois parties qui s'y engagent sont le gouvernement fédéral (représenté par le Solliciteur général du Canada), un gouvernement provincial (représenté par le ministre du Solliciteur général) et un gouvernement des Premières Nations (représenté par une autorité gouvernante des services policiers ou par l'organe « Chef et conseil »). Dans l'ensemble, l'entente tripartite semble fonctionner. Toutefois, certains sont d'avis que, en raison des obligations fiduciaires de la Couronne envers les Premières Nations, ces ententes devraient être négociées de façon bilatérale et non entre trois parties. Cette vision des choses est en effet partagée par la plupart des services de police avec plus ou moins de ferveur, bien que certains d'entre eux soient catégoriques sur la question.

Le roulement élevé des agents de police des Premières Nations révèle une importante lacune découlant de la composition actuelle des ententes tripartites.

La plupart des services de police autogérés des Premières Nations sont encore bien jeunes (moins de cinq ans d'existence) et les autres ne fonctionnent que depuis moins de dix ans. Malgré cela, on remarque de nombreuses lacunes dans les premières ententes. Le manque flagrant de ressources allouées aux dépenses en capital et l'impossibilité de majorer les budgets à chaque année en est une de poids. En effet, les budgets ne permettant aucune dépense en capital, les services de police sont presque incapables de se doter d'installations et d'équipements adéquats. Et c'est là la raison pourquoi les immeubles et les cellules de détention provisoire – et tous les équipements – ne conviennent plus aux besoins des agents et des services.

2.2.1 DURÉE DES ENTENTES (CLAUSE D'EXTINCTION)

Toute entente tripartite contient une clause d'extinction qui précise la durée de l'entente, soit en moyenne de deux à cinq ans selon la province concernée et l'habileté du représentant de la Première Nation présent à la table de négociation. Le sondage utilisé dans le cadre de l'étude demandait si la durée de l'entente avait ou non un impact sur le phénomène d'attrition et sur la possibilité de planifier l'avenir. Or, il y a eu consensus sur le fait qu'effectivement, la durée influence l'attrition. Certains des répondants ont toutefois mentionné qu'ils y voyaient un impact positif, soit le fait de pouvoir négocier plus rapidement (soit au bout de trois à cinq ans) l'augmentation des ressources.

La plupart des services de police des Premières Nations sont d'avis que leurs agents de police se sentent grandement touchés par la durée des ententes. En effet, étant incapables de planifier à long terme et ne disposant pas du financement nécessaire pour permettre au service de police de prendre de l'expansion, les services de police se voient dans l'obligation de constamment engager des recrues puisque, en tant qu'employeurs, ils ne peuvent rivaliser avec les services de police externes. De nombreux agents, ayant obtenu expérience et compétences au sein des Premières Nations, se tournent souvent vers les services policiers provinciaux ou municipaux, lesquels offrent une meilleure paie, une sécurité d'emploi et des meilleures chances d'avancement. Le roulement élevé des agents de police des Premières Nations révèle en fait une importante lacune découlant de la composition actuelle des ententes tripartites.

Un autre aspect déplorable – moins évident mais tout aussi crucial – découlant de la courte durée des ententes et du manque de financement est l'utilisation des fonds salariaux pour l'achat d'équipements ou le règlement de frais liés aux installations. On a en effet observé certains services de police qui, confrontés à l'insuffisance de fonds destinés aux dépenses en capital, n'ont d'autre choix que de limiter leurs effectifs à des agents de moindre expérience afin de réduire leur fardeau salarial et ainsi leur permettre de faire l'acquisition de matériel considéré essentiel au service. Comme prendre à

Pierre pour donner à Paul... Certains jugent souvent qu'il s'agit d'une bonne décision de gestionnaire que de laisser partir un agent supérieur pour engager une recrue moins rémunérée et utiliser les fonds ainsi économisés (différence salariale annuelle) pour effectuer l'achat d'une nouvelle voiture de patrouille. Ce scénario alarmant découle du fait que les ententes ne prévoient aucune majoration du financement.

Les ententes tripartites actuelles sont les premières à être négociées depuis l'adoption de la *Politique sur les services de police des Premières Nations*. Mais étant donné que la plupart des services de police des Premières Nations savent maintenant qu'ils ne peuvent fonctionner de façon efficace en vertu des modalités et conditions prévues par ces premières ententes, la prochaine ronde de négociations sera des plus décisives. Toutes les ententes actuellement en vigueur donnent droit à un financement calculé selon le nombre d'agents, le montant versé par agent variant d'une province à l'autre, et même d'un service de police à l'autre. Du point de vue des Premières Nations, un seul point est identique dans toutes les ententes : les dispositions de ces dernières et le financement qu'elles prévoient est tout à fait inadéquat.

Fait ironique, certains des services de police autogérés des Premières Nations considèrent plutôt la courte durée des ententes un avantage et ce, connaissant pourtant les impacts négatifs que cela peut comporter. Cette vision des choses tient du fait qu'une durée plus courte se traduit par une possibilité de renégocier plus tôt de nouvelles ententes de manière à régler plus rapidement les problèmes de financement. Il est à souhaiter que, idéalement, les prochaines ententes présenteront de meilleurs modèles de financement.

Bien qu'il semble fondé, ce point de vue n'est pas sans danger. Pour en arriver à une meilleure entente, et particulièrement en ce qui a trait au financement, un service de police en négociation doit être bien préparé et apte à présenter tous les outils nécessaires pour faire valoir ses besoins. Il semble pourtant que les services de police se présentant à la table de négociation ne sont ni préparés adéquatement, ni ne possèdent les compétences nécessaires pour mener à bien une telle tâche. La FNCPA pourrait peut-être accentuer son rôle de soutien à ce niveau?

2.2.2 ENTENTES TRIPARTITES : QUE RÉSERVE L'AVENIR?

Nombreux sont les services de police des Premières Nations qui considèrent la situation actuelle comme étant « convenable ». Toutefois, ils avouent qu'ils préféreraient que les ententes soient négociées de façon bilatérale, mais se résignent au fait qu'il en est présentement autrement, et qu'une lutte en ce sens s'annonce longue et ardue. À défaut de mieux, on se contente de ce qu'on a...

Cette « acceptation » s’explique principalement du fait que la plupart de ces services de police autogérés des Premières Nations sont dirigés par des chefs non autochtones ne participant pas au processus de négociation des ententes tripartites. Or, la situation n’est pas « convenable » et un processus bilatéral s’impose absolument pour que la situation puisse s’améliorer.

Cependant, la structure des ententes tripartites ne changera pas d’ici les prochaines années. Ce processus est encore trop jeune, et il est à prévoir que d’autres ententes seront négociées de la même façon avant que des modifications significatives soient apportées au modèle. Qui plus est, le fait que les services de police ayant signé de telles ententes – services qui n’existent que depuis dix ans ou moins – y aient vu de nombreuses lacunes n’empêchera pas la conclusion d’autres ententes dans les quelques prochaines années. Heureusement, les services procédant actuellement à la renégociation de leurs ententes comptent au moins trois à cinq ans d’expérience à leur actif et pourraient très bien conclure des ententes qui soient plus avantageuses à l’égard de la collectivité¹.

L’avenir réserve aux services de police des Premières Nations des débats tant politiques (qui seront discutés plus loin) que juridiques. Toutes les parties concernées sont d’accord : la majeure partie des obligations fiduciaires envers les Premières Nations relève du gouvernement fédéral. Cependant, la structure juridique actuelle partage cette responsabilité entre le fédéral et les gouvernements provinciaux, puisque ces deux instances fournissent chacune une part presque égale du financement prévu par les ententes tripartites. Or, de nombreux services de police des Premières Nations sont catégoriques sur un point : c’est à la Couronne qu’il revient de remplir ces obligations, et c’est avec elle seule que devraient être négociées les ententes; les provinces ne devraient être aucunement concernées.

L’avenir prochain des services de police des Premières Nations n’est donc pas tout à fait rose. Les ressources prévues par les ententes actuelles ne permettent pas aux services de police de croître ni de planifier en vue de savoir répondre aux besoins des collectivités qu’ils desservent. Avec des ressources insuffisantes, des installations inadéquates et des équipements médiocres, on peut difficilement s’attendre à avoir une amélioration au niveau des services offerts aux populations toujours croissantes.

Cependant, on semble maintenant assister à une certaine sensibilisation aux problèmes et défis auxquels sont confrontés les services de police des

¹ Afin de conclure des ententes plus avantageuses, toutes les parties concernées devront recueillir et présenter des données qualitatives décrivant la situation actuelle, les tendances et les besoins de la collectivité. La présente étude ne se veut que l’amorce d’une telle démarche.

Premières Nations. Quelques-unes des lacunes flagrantes d'ententes tripartites ont même récemment été diffusées dans les médias².

Ce n'est qu'au moyen de pressions et de l'appui du public que les services de police des Premières Nations peuvent espérer voir de *vrais* changements au niveau de ces ententes édictant leur façon de fonctionner.

2.2.3 RÉALITÉS POLITIQUES

Le dossier des Premières Nations est très complexe, et vieux de plusieurs siècles. La *Loi sur les Indiens* et de nombreux autres actes législatifs toujours en vigueur sont – encore aujourd'hui – au cœur même des débats et négociations sur la question de la reprise d'un certain pouvoir des Premières Nations chez elles. Et il en est de même pour les services de police.

On peut diviser le débat sur la question des services de police des Premières Nations en deux volets : le premier est constitué du *Chef et conseil* négociant avec les gouvernements fédéral et provinciaux, et le second, au *niveau local*, concerne plutôt le fonctionnement même des services de police. Or, les enjeux discutés dans ces volets ont tous deux des répercussions sur la fourniture des services policiers dans les collectivités des Premières Nations.

Les autorités gouvernantes des services policiers, les chefs de police des Premières Nations ainsi que le Chef et conseil des diverses collectivités sont tous d'accord sur le fait qu'ils ne devraient négocier qu'avec le gouvernement fédéral. Il s'agit là de la principale préoccupation en ce qui a trait aux ententes triparties actuelles; les Premières Nations insistent sur le fait que les discussions devraient avoir lieu de façon bilatérale.

Il est en effet évident que la plupart des chefs de police des Premières Nations et des autorités gouvernantes ne dérogent pas à cette position, tolérant pour l'instant le mode de négociation actuel mais le qualifiant « d'inacceptable ». Tous les intervenants des Premières Nations croient fermement que toute négociation et que tout financement liés aux services de police autogérés des Premières Nations relèvent uniquement du gouvernement fédéral. Presque tous les répondants du sondage effectué dans le cadre de la présente étude se sont exprimés en ce sens, et plusieurs ont ajouté qu'ils souhaitent voir leur Chef et conseil exercer des pressions à cet effet. Cependant, étant donné la situation actuelle, il paraît peu probable que cette embûche politique ne soit surmontée avant longtemps.

La politique fera toujours partie du débat, et gagnera même en importance à mesure que les services de police des Premières Nations évolueront. L'intransigeance de tant de services de police sur la question laisse croire

² Se reporter au *Chronicle Journal* de Thunder Bay, éditions du 9 au 13 avril 2000.

que ce point deviendra tôt ou tard un point critique du débat. Reste à voir si le dénouement sera positif; tout dépend des circonstances à ce moment.

Les organes « Chef et conseil » continuent toujours de lutter pour la reconnaissance de leurs droits inhérents et pour l'observation des obligations fiduciaires de la Couronne envers leurs peuples. Le fait que la négociation tripartite implique le transfert d'une partie de ces obligations aux provinces constitue une pierre d'achoppement de taille. Ainsi donc, aujourd'hui, le fonctionnement de tous les services de police autogérés existants continue d'être édicté par des ententes tripartites; les Premières Nations devront poursuivre leur lutte pour tenter d'obtenir les ressources nécessaires pour pouvoir offrir, tant bien que mal, des services adéquats à leurs collectivités.

2.2.4 AUTORITÉS GOUVERNANTES

À part quelques exceptions au Québec, la structure des autorités gouvernantes des services de police autogérés est très clairement définie. La plupart de ces organes destinés à fonctionner à une certaine distance du Chef et conseil présentent, sur papier du moins, une structure organisationnelle bien précise.

Cette structure donne en fait l'impression que les autorités gouvernantes sont toutes des commissions ou conseils très bien élaborés et gérés. Toutefois, selon les réponses obtenues auprès de membres de commissions et de conseils, ces autorités gouvernantes n'ont pas encore atteint la maturité et doivent encore évoluer avant de pouvoir remplir pleinement leur rôle.

Leur constitution s'est imposée en raison des ententes tripartites, bien que les membres qui les composent ne possèdent pas nécessairement l'expérience ni les compétences requises pour s'acquitter d'un tel rôle – lequel rôle n'a pas été défini dans les détails. Qui plus est, il semblerait qu'un grand nombre des membres originaux des commissions et conseils de police ont été affectés à leurs postes par les organes « Chef et conseil » sans que ces derniers aient évalué s'ils démontraient les habiletés requises. Certains services de police offrent toutefois de la formation à cet effet. Il semblerait que les membres siégeant aux commissions, tout comme les services de police, *font de leur mieux avec ce qu'ils ont...*

...il est parfaitement clair que les membres des conseils et commissions de police sont d'avis que les autorités gouvernantes n'ont pas encore atteint la maturité...

Une fois une commission formée, des agents sont embauchés puis envoyés en formation, laquelle comprend quelques notions dans le domaine de

l'administration. Dès leur retour, les agents reçoivent ensuite une formation complète en tant qu'agents de police des Premières Nations. Les membres des commissions, quant à eux, n'assistent qu'à quelques réunions et ne reçoivent *aucune* formation quelle qu'elle soit. De toute évidence, cette façon de procéder est fort désavantageuse pour les membres de commissions. Ces derniers ne sont ainsi pas en position de diriger les « employés », et en conséquence, ne peuvent tenir leur rôle comme il se doit.

En fait, les sondages ont révélé que les membres d'autorités gouvernantes sont ceux qui possèdent le moins de connaissance dans les domaines où ils devraient en avoir plus que quiconque. Ils sont en effet bien peu au courant des diverses composantes des ententes tripartites, y compris le processus de négociation, les aspects juridiques des ententes et les formules de financement, pour en nommer que quelques unes. Cela démontre clairement que les autorités gouvernantes, qui en principe devraient constituer des organes dirigeants autonomes, n'en sont qu'à leurs premiers pas et ne remplissent pas encore le rôle qui leur est destiné dans la collectivité. Ce manque d'expérience et de compétence a comme résultat de donner au chef de police la responsabilité de diriger son service, bien que cela devrait relever d'une commission. Certains voient là un avantage, d'autres non... Certains pourraient dire que de cette façon, les chefs de police exercent une trop grande autorité par rapport à la commission, tandis que d'autres peuvent affirmer que les chefs de police procurent aux services le leadership requis. Un juste milieu serait bien évidemment la situation idéale. Quoi qu'il en soit, il est certain qu'un nouvel apport en ressources et une formation plus adéquate aideraient à régler ce dilemme, et éviteraient de nombreux problèmes éventuels.

Responsabilité et perceptions

Le rôle de la politique locale est également à considérer dans le cheminement des services de police des Premières Nations. Si le chef de police est seul à rendre compte des activités de son service, la collectivité aura tôt fait de se demander « qui gouverne la police? ». La question a déjà été posée. Il importe de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la communication avec les collectivités, et de leur faire comprendre que des autorités gouvernantes existent bel et bien et ce, pour les représenter.

S'il n'est annoncé clairement que la responsabilité envers la collectivité constitue la mission première des commissions, le doute et la méfiance continuera de planer au-dessus des services de police des Premières Nations. Il est tout à fait impératif que soient constituées des commissions solides, efficaces, responsables envers la collectivité et œuvrant de façon positive et proactive – autrement, on ouvre la porte à des ennuis continuels. Ces commissions doivent s'assurer que la collectivité soit considérée comme le « client » du service de police (« l'entreprise ») qui lui procure un service.

Les services de police doivent donc être « axés sur le client », mais doivent aussi savoir répondre aux divers groupes d'intérêt ayant des intentions bien particulières. Un service de police bien implanté dans sa collectivité – ainsi que l'autorité gouvernante le régissant – doit être apte à réagir de façon anticipatoire à ce genre d'opposition.

2.3 CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Tous les services de police des Premières Nations actuels souffrent d'un manque flagrant de financement. Les ententes n'allouent tout simplement pas assez de ressources pour permettre d'offrir rien de plus que le strict minimum de services aux collectivités des Premières Nations. La présente recherche a permis d'évaluer les besoins en ressources (pour tous les services du pays) :

- une injection de trente-deux millions de dollars pour les dépenses en capital;
- un montant annuel de 3,6 millions pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien; et
- un montant annuel de 10 millions affecté aux dépenses salariales et autres frais.

Les représentants fédéraux et provinciaux se servent des autres ententes pour faire valoir la légitimité de la formule de financement « par agent », sans reconnaître le fait que les services non autochtones reçoivent, en plus du financement prévu par les ententes, des fonds additionnels d'autres tiers.

Les besoins indiqués ci-dessus représentent la somme des montants donnés en réponse à une question genre « liste de souhaits » apparaissant sur le sondage que chacun des services de police des Premières Nations a rempli dans le cadre de la présente étude.

D'une région à l'autre du pays, on a observé des disparités quant à l'allocation par agent prévue dans les diverses ententes (ce sujet est présenté en profondeur à la troisième section). Comme ce montant varie d'une province à l'autre, certains services de police demandent de recevoir un montant égal à d'autres services étant mieux financés dans d'autres provinces (par exemple, les services de la Colombie-Britannique veulent rivaliser avec ceux de l'Ontario). Quoi qu'il en soit, même les services ayant conclu des ententes « généreuses » reçoivent tout de même moins de fonds que leurs homologues provinciaux non autochtones. Qui plus est, tous les rapports indiquent que le coût réel par agent dans les services de police des Premières Nations est plus élevé que les montants alloués dans les ententes

actuelles (si le coût réel est de 100 000 \$, le montant alloué se situe près de 90 000 \$).

Les gouvernements fédéral et provinciaux semblent très réticents à négocier tout nouveau poste budgétaire autre que celui du « coût par agent ». C'est ainsi qu'est attribué le financement aux autres services policiers non autochtones du pays, et les gouvernements estiment qu'il s'agit là d'un point de référence raisonnable. Toutefois, on semble oublier que plusieurs municipalités, regroupements régionaux ou provinces fournissent des infrastructures aux services de polices non autochtones qui les desservent. Cet apport en ressources (bâtiments, équipements, etc.) fourni par des tiers non autochtones lors des négociations désavantagent considérablement les services de police des Premières Nations. Les représentants fédéraux et provinciaux se servent donc de l'exemple de ces autres ententes pour faire valoir la légitimité de la formule de financement « par agent », mais ne veulent discuter du fait que les services non autochtones reçoivent, en plus du financement prévu par les ententes, des fonds additionnels d'autres tiers.

Tous les services de police autogérés des Premières Nations ayant conclu des ententes tripartites sont confrontés à ce problème.

2.3.1 FINANCEMENT DES COMMISSIONS DE POLICE

Une autre des principales lacunes soulevées par les répondants au sondage est celle du financement destiné aux autorités gouvernementales. Elles non plus n'ont droit à aucune allocation pour les dépenses liées aux infrastructures ou pour les coûts d'exploitation et d'entretien, et se trouvent dans l'obligation d'avoir à puiser des fonds à même le budget destiné aux services de police en tant que tels, les mettant dans une position plutôt délicate. Ainsi, pour pouvoir fonctionner de façon adéquate, les autorités gouvernementales réduisent le budget – déjà insuffisant – des agents, ce qui, bien entendu, devient source de conflits internes, les employés des services de police voyant ainsi les commissions d'un mauvais œil.

À moins que la situation ne soit redressée dans les prochaines ententes tripartites négociées, et jusqu'à la prochaine ronde de renégociations, les Premières Nations devront ainsi s'efforcer de composer avec la déplorable structure que présentent les autorités gouvernementales.

2.4 APPLICATION DES RÈGLEMENTS

Puisque les services de police autogérés des Premières Nations œuvrent au niveau de la collectivité, ils sont tenus de faire appliquer les règlements de la collectivité. Pour la plupart des Premières Nations au Canada, cela signifie aussi l'application des règlements locaux. Or, il n'est pas surprenant de constater que le statut juridique de la plupart des règlements adoptés par les

conseils des Premières Nations relève de la *Loi sur les Indiens*. Cette dernière et le gouvernement fédéral régissent les divers aspects de l'application de la loi dans les collectivités des Premières Nations – lesquelles sont décrites, dans la *Loi sur les Indiens*, comme étant « sophistiquées » aux yeux du ministre des Affaires indiennes. Or, c'est ce dernier qui doit approuver tout règlement qu'une collectivité veut adopter.

Étant donné ces réalités politiques, les règlements que l'on voit le plus couramment chez les Premières Nations sont ceux concernant les « nuisances ». En effet, dans le sondage utilisé pour la présente étude, les chefs de police et les agents interrogés ont souvent parlé de règlements touchant le bruit, les chiens et les couvre-feux destinés aux jeunes. De par leur nature, ces règlements ne sont pas considérés par les services de police locaux comme prioritaires; l'application des règlements locaux ne présente donc pas d'impact sérieux auprès des services de police autogérés des Premières Nations.

Cependant, à mesure que les choses progressent, il semblerait qu'il n'en sera plus ainsi sous peu. Effectivement, à mesure que les conseils des Premières Nations assument une responsabilité de plus en plus importante et exercent des pressions pour obtenir un pouvoir plus important au niveau local, il devient évident que les besoins en matière d'application de la loi au sein des collectivités s'en vont en augmentant. La promulgation du projet de loi C-31 a entraîné l'adoption de règlements relatifs à la résidence, lesquels ont eu un grand impact sur les unités familiales des petites collectivités très serrées. Or, la responsabilité de faire appliquer ces règlements commence à sérieusement peser sur la charge de travail des services de police. Qui plus est, œuvrant au sein de la collectivité, les agents de police sont souvent alors perçus comme étant les petits *soldats* du conseil – image qui n'est pas en leur faveur –, des soldats capables de diviser des familles et d'expulser des gens hors du territoire.

Il est à prévoir que dans l'avenir, la responsabilité de faire appliquer les règlements devrait prendre de plus en plus d'ampleur chez les Premières Nations.

2.5 CONTEXTE TECHNOLOGIQUE

Actuellement, on se sert bien peu de matériel technologique dans les services de police des Premières Nations. On y compte en tout environ 80 ordinateurs personnels et 60 télécopieurs; seulement douze des services utilisent la messagerie électronique. On présume que ce manque d'équipement technologique découle de l'insuffisance des fonds disponibles pour l'achat de matériel et pour la formation que cela implique. Il est à noter que, dans le sondage utilisé aux fins de l'étude, les questions relatives aux équipements technologiques n'utilisaient pas une approche scientifique et en

conséquence, les résultats n'ont pas pu servir à établir une analyse précise des besoins. Les questions étaient plutôt présentées sous forme de « liste de souhaits », et, bien entendu, la plupart des services s'en sont servi pour faire l'inventaire de tout ce dont ils manquent et désirent obtenir, du matériel technologique jusqu'aux séances de formation.

2.5.1 BESOINS LIÉS AUX AGENTS DE POLICE

La majeure partie des besoins soulevés sont du matériel rudimentaire de base, des appareils que la plupart des services de police non autochtones utilisent à tous les jours et tiennent sûrement pour acquis. Les trois équipements les plus souvent cités sont les suivants :

- terminaux mobiles de traitement des données pour les voitures;
- caméras vidéo avec son pour les voitures;
- caméras vidéo avec son pour les salles d'interrogation.

2.5.2 BESOINS LIÉS AU PERSONNEL CIVIL

Un autre des éléments technologiques souvent mentionnés dans le sondage a été – et cela ne surprendra personne – l'accès à Internet. Aux yeux du personnel civil des services de police interrogés, il s'agit là d'un besoin prioritaire, ainsi que le sont les systèmes de répartition locale informatisés, la plupart des services de police des Premières Nations se servant des services de répartition de la GRC ou des services policiers provinciaux. Tous les répondants du sondage croient fermement que cet apport technologique est tout à fait crucial pour pouvoir fournir des services plus efficaces aux collectivités.

2.6 CONTEXTE MÉDIATIQUE

Unanimes sur ce point, les personnes interrogées ont toutes affirmé que les médias présentent les questions autochtones avec beaucoup de sensationnalisme (toujours dans le but d'attirer le plus de lecteurs, d'auditeurs ou de téléspectateurs, bien entendu). Malheureusement, les médias ont tendance à mettre l'accent sur le côté négatif des questions touchant les Premières Nations. Or, il pourrait s'avérer fort avantageux d'entreprendre une initiative concertée – menée par la FNCPA – visant à utiliser les médias pour présenter la question des services de police des Premières Nations sous un meilleur jour.

• • •

3 MODULE III – RESSOURCES ACTUELLES

Le Module III de l'étude sectorielle sur les ressources humaines se fonde sur une analyse comparative des ressources dont disposent actuellement les services de police des Premières Nations. Cette section du rapport se veut donc la comparaison des divers services de police d'une province à l'autre. Des statistiques nationales y sont également présentées.

Cette section présente un sommaire des résultats recueillis selon les paramètres donnés, lesquels imposaient la réalisation d'une analyse comparative entre les provinces. Bien que tout à fait réalisable et inclus dans le présent rapport, le sommaire ne constitue pas une présentation exacte des statistiques relatives aux services de police des Premières Nations. En effet, les données varient beaucoup d'un service à l'autre d'une même province; les moyennes provinciales ne donnent pas une idée exacte de la réalité. Pour tenter de corriger cette lacune, les données ont été davantage décomposées à l'intérieur de chaque province. Qui plus est, la médiane et les quartiles sont également donnés pour les provinces présentant plus d'un service de police. Enfin, le pourcentage des services ayant répondu au sondage est également fourni.

3.1 DÉMOGRAPHIE DES SERVICES DE POLICE DES PREMIÈRES NATIONS

Les données présentées dans les tableaux de la présente section sont divisées sous forme de *médianes* et de *quartiles*. Afin d'en faciliter la consultation et d'en assurer la bonne compréhension, la définition de ces termes est indiquée ci-dessous.

Médiane : la médiane d'un échantillon représente la valeur centrale lorsque les données sont organisées en ordre croissant. Puisqu'elle indique une valeur de « position », elle n'est pas affectée par la présence de plusieurs valeurs extrêmes dans l'ensemble, comme c'est le cas avec la *moyenne*.

Quartile : le quartile ressemble à la médiane – laquelle divise les données d'un échantillon de manière à ce que 50 % des données lui sont inférieures, et 50 % lui sont supérieures –, mais lui divise les données davantage, soit en quatre groupes incluant 25 % des données. Ainsi, le quartile supérieur représente la valeur au-dessus de laquelle se situent 25 % des données les plus élevées de l'ensemble, et l'intervalle interquartile, lui, contient 50 % des valeurs centrales (25 % des valeurs lui sont inférieures et 25 %, supérieures).

Lorsqu'on étudie la question des services de police des Premières Nations, on doit prendre en considération que ces services desservent de très vastes

territoires présentant des conditions sociales et juridiques bien particulières, comme nous l'avons vu dans la deuxième section du présent rapport. Le Tableau 1 de la page suivante présente une vue d'ensemble des données démographiques d'une province à l'autre. Ses paramètres sont décrits ci-dessous.

Les données présentées au Tableau 1 décrivent les collectivités desservies par des services de police d'une province à l'autre, selon les paramètres énumérés ci-dessous; les totaux sont également donnés pour l'ensemble du pays.

- nombre de services de police ayant répondu au sondage;
- population totale desservie;
- nombre de collectivités desservies;
- population moyenne des collectivités desservies;
- superficie du territoire (kilomètres carrés); et
- population par kilomètre carré.

| PROFIL DES COLLECTIVITÉS | | | | | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---|-------------------------------|--|
| SERVICE DE POLICE | Nbre de services de police répondants | Population totale desservie | Nbre de collectivités desservies | Population moyenne des collectivités desservies | Territoire (km ²) | Population moyenne par km ² |
| COLOMBIE-BRITANNIQUE | 3 | 6 424 | 15 | 429 | 1 405 | 129,8 |
| % répondants | | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | | 2 141 | 5 | 429 | 468 | 129,8 |
| Médiane | | 2 500 | 4 | 362 | 100 | 25,0 |
| 1 ^{er} quartile | | 1 400 | 3 | 331 | 55 | 13 |
| 2 ^e quartile | | 2 500 | 4 | 362 | 100 | 25 |
| 3 ^e quartile | | 3 062 | 7 | 494 | 698 | 195 |
| 4 ^e quartile | | 3 624 | 10 | 625 | 1 295 | 364 |
| ALBERTA | 9 | 34 398 | 22 | 2 492 | 237 685 | 33 |
| % répondants | | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | | 3 822 | 2 | 2 492 | 26 409 | 33,4 |
| Médiane | | 3 000 | 1 | 1 374 | 392 | 16,7 |
| 1 ^{er} quartile | | 2 000 | 1 | 903 | 120 | 0,2 |
| 2 ^e quartile | | 3 000 | 1 | 1 374 | 392 | 17 |
| 3 ^e quartile | | 8 500 | 2 | 2 400 | 28 500 | 34 |
| 4 ^e quartile | | 4 500 | 2 | 2 400 | 28 500 | 34 |
| MANITOBA | 1 | 2 812 | 4 | 703 | - | - |
| ONTARIO | 7 | 86 645 | 75 | 4 396 | 1 024 360 | 60 |
| % répondants | | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | | 12 378 | 11 | 4 396 | 146 337 | 60 |
| Médiane | | 10 000 | 3 | 1 250 | 825 | 4,2 |
| 1 ^{er} quartile | | 4 268 | 1 | 557 | 225 | 0,1 |
| 2 ^e quartile | | 10 000 | 3 | 1 250 | 825 | 4,2 |
| 3 ^e quartile | | 18 500 | 13 | 8 018 | 156 695 | 43 |
| 4 ^e quartile | | 30 000 | 43 | 12 000 | 709 660 | 329 |
| QUÉBEC | 27 | 45 652 | 42 | 1 363 | 1 694 698 | 282 |
| % répondants | | 96 % | 100 % | 96 % | 56 % | 37 % |
| Moyenne par service | | 1 756 | 2 | 1 363 | 112 780 | 282 |
| Médiane | | 850 | 1 | 757 | 8 | 86 |
| 1 ^{er} quartile | | 500 | 1 | 359 | 3 | 12 |
| 2 ^e quartile | | 850 | 1 | 757 | 8 | 86 |
| 3 ^e quartile | | 1 775 | 1 | 1 588 | 40 | 417 |
| 4 ^e quartile | | 10 000 | 14 | 7 500 | 1 683 500 | 993 |
| NOUVELLE ÉCOSSE | 1 | 5 347 | 5 | 1 069 | - | - |
| TERRE-NEUVE | 1 | 750 | 1 | 750 | 8 | 94 |
| CANADA | 49 | 192 028 | 165 | 1 926 | 2 955 456 | 134 |
| % répondants | | 98 % | 100 % | 98 % | 71 % | 61 % |
| Moyenne par service | | 3 792 | 3 | 1 926 | 84 433 | 134 |
| Médiane | | 1 750 | 1 | 900 | 100 | 22 |
| 1 ^{er} quartile | | 765 | 1 | 479 | 8 | 0,2 |
| 2 ^e quartile | | 1 750 | 1 | 900 | 100 | 22 |
| 3 ^e quartile | | 4 125 | 2 | 1 913 | 1 295 | 98 |
| 4 ^e quartile | | 30 000 | 43 | 12 000 | 1 683 500 | 993 |

Tableau 1 : Services de police des Premières Nations – données démographiques

3.1.1 DES COLLECTIVITÉS DIVERSIFIÉES

Le Tableau 1 confirme donc que les services de police des Premières Nations desservent de grands territoires où les collectivités qui y habitent sont très dispersées. En effet, plus de 180 000 personnes vivent sur près de 3 000 000 kilomètres carrés de terres. De plus, le tableau illustre clairement que chacune des provinces présente des caractéristiques géographiques et démographiques bien particulières.

Par exemple :

- on compte au Québec 3,8 fois plus de services de police qu'en Ontario, bien que la population québécoise soit environ de moitié moins nombreuse que celle de l'Ontario;
- les sept services de polices ontariens desservent deux fois la population de l'Alberta, cette dernière possédant pourtant neuf services de police;
- bien que l'Ontario et l'Alberta présentent à peu près le même nombre de services de police (7 et 9 respectivement), ceux de l'Ontario desservent plus de 17 fois la superficie couverte en Alberta.

Malgré les différences que l'on peut observer d'une province à l'autre, un fait demeure : les services de police des Premières Nations œuvrent au sein de collectivités à caractère unique dispersées sur des territoires imposants et difficiles.

3.2 QUALITÉ DES SERVICES

De façon générale, toutes les personnes interrogées – tant à l'interne des services de police qu'au niveau de la collectivité – ont qualifié la qualité des services offerts de la même façon : les services de police « **font de leur mieux avec ce qu'ils ont** ». Il semble en effet y avoir consensus – ou résignation générale – que la qualité des services n'est pas ce qu'elle devrait être, mais étant donné les circonstances, chacun fait son possible.

Ce sentiment s'est réverbéré à tous les niveaux de la recherche et ce, de façon tant qualitative que quantitative :

Organes « Chef et conseil » :

- 31 % étaient d'avis que la qualité des services est bonne;
- 31 % ont dit que la qualité des services pourrait être améliorée; et
- 17 % ont répondu que les services sont adéquats étant donné les ressources disponibles.

Agents de police :

- 29 % ont affirmé que la présence policière devrait être augmentée dans les collectivités;
- 24 % étaient d'avis qu'ils font de leur mieux; et
- 15 % croyaient qu'une amélioration est possible.

En réponse à la question « Quoi faire pour améliorer les services », les agents ont répondu qu'il faudrait augmenter les effectifs, la formation et les ressources.

Personnel civil :

- 69 % étaient d'avis que les services à la collectivité sont adéquats; et
- 31 % ont affirmé que les services sont « très bons à excellents ».

3.3 BUDGETS

Tel qu'expliqué à la section 2.3, les services de police des Premières Nations sont gravement sous-financés; le budget alloué en vertu des ententes tripartites ne représente aucunement les ressources requises pour faire fonctionner adéquatement un service de police.

Les budgets prévus ne fournissent que le strict nécessaire pour rémunérer les agents de police, et rien de plus. Les services de police doivent ainsi « s'arranger » sans fonds pour couvrir les frais liés aux infrastructures, au personnel civil, à la formation, à la prévention, etc.

Tel que discuté brièvement à la section 2, on s'attend à ce que les chefs de police fournissent des services de qualité élevée sans leur fournir les ressources que cela implique. Ils se voient donc obligés de trouver des solutions « à la va comme je te pousse » pour arriver à fournir des services adéquats, au détriment du processus de planification à long terme si crucial à l'édification d'un service de qualité. En conséquence – et comme nous l'avons vu précédemment –, on voit souvent des services qui n'ont d'autre choix que de laisser aller leurs agents supérieurs afin de pouvoir couvrir certains des frais d'exploitation de base.

Il est absolument effarant de constater qu'en moyenne, il ne reste que 2 % du budget total pour couvrir les dépenses en capital et les frais généraux d'exploitation.

Le Tableau 2 de la page suivante présente sommairement les budgets et les interventions avec lesquels les services de police des Premières Nations fonctionnant présentement. Il est absolument effarant d'y constater qu'en moyenne, il ne reste que 2 % du budget total pour couvrir les dépenses en capital et les frais généraux d'exploitation. De toute évidence, il s'agit là d'un point crucial quant à la croissance des services de police des Premières Nations. Nous le répétons, le financement qui leur est fourni est calculé en fonction du nombre d'agents de police, formule soit disant *comparable* à ce qui est offert aux services de police non autochtones. Cela n'est pas le cas. C'est plutôt comme comparer des pommes à des pamplemousses, puisque les services non autochtones jouissent de financement d'autres sources pour couvrir leurs dépenses d'infrastructures.

Les lacunes que présente le financement des services de police des Premières Nations sont mises en évidence dans le Tableau 2; les paramètres suivants y sont présentés :

- budget total pour 1998-1999;
- budget moyen par agent;
- budget total pour l'ensemble des agents (extrapolé);
- autres budgets d'exploitation;
- autres budgets d'exploitation (pourcentage sur le total);
- budget moyen en fonction de la population; et
- budget moyen par kilomètre carré.

| BUDGETS | | | | | | | |
|-----------------------------|------------------------|------------------------|---|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| SERVICE DE POLICE | Budget total 1998-1999 | Budget moyen par agent | Budget total pour l'ensemble des agents (extrapolé) | Autres budgets d'exploitation | Autres budgets (% du total) | Budget moyen par habitant | Budget moyen par km ² |
| COLOMBIE-BRITANNIQUE | 1 451 500 \$ | 90 219 \$ | 1 478 060 \$ | -26 560 \$ | -2 % | 237 \$ | 33 076 \$ |
| % réondants | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | 483 833 \$ | 90 219 \$ | 492 687 \$ | -8 853 \$ | -3 % | 237 \$ | 33 076 \$ |
| Médiane | 422 500 \$ | 92 156 \$ | 472 500 \$ | - \$ | 0 % | 261 \$ | 4 225 \$ |
| 1 ^{er} quartile | 253 250 \$ | 88 078 \$ | 278 250 \$ | -25 000 \$ | -6 % | 215 \$ | 2 145 \$ |
| 2 ^e quartile | 422 500 \$ | 92 156 \$ | 472 500 \$ | - \$ | 0 % | 261 \$ | 4 225 \$ |
| 3 ^e quartile | 683 750 \$ | 93 328 \$ | 697 030 \$ | 11 720 \$ | 1 % | 270 \$ | 49 581 \$ |
| 4 ^e quartile | 945 000 \$ | 94 500 \$ | 921 560 \$ | 23 440 \$ | 2 % | 280 \$ | 94 937 \$ |
| ALBERTA | 5 595 250 \$ | 76 875 \$ | 5 594 000 \$ | 1 250 \$ | 0 % | 185 \$ | 8 217 \$ |
| % réondants | 100 % | 89 % | 89 % | 89 % | 89 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | 621 694 \$ | 76 875 \$ | 699 250 \$ | -29 469 \$ | -27 % | 185 \$ | 8 217 \$ |
| Médiane | 527 000 \$ | 77 000 \$ | 592 500 \$ | - \$ | 0 % | 176 \$ | 1 317 \$ |
| 1 ^{er} quartile | 375 000 \$ | 74 750 \$ | 449 250 \$ | - \$ | 0 % | 125 \$ | 29 \$ |
| 2 ^e quartile | 527 000 \$ | 77 000 \$ | 592 500 \$ | - \$ | 0 % | 176 \$ | 1 317 \$ |
| 3 ^e quartile | 820 000 \$ | 79 000 \$ | 840 000 \$ | 25 438 \$ | 3 % | 188 \$ | 4 785 \$ |
| 4 ^e quartile | 1 496 250 \$ | 82 000 \$ | 1 480 000 \$ | 90 000 \$ | 20 % | 384 \$ | 47 400 \$ |
| MANITOBA | 1 778 858 \$ | 95 000 \$ | 1 425 000 \$ | 353 858 \$ | 20 % | 633 \$ | |
| ONTARIO | 21 355 128 \$ | 92 155 \$ | 20 952 028 \$ | 403 100 \$ | 2 % | 287 \$ | 12 207 \$ |
| % réondants | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | 3 050 733 \$ | 92 155 \$ | 2 993 147 \$ | 57 586 \$ | 2 % | 287 \$ | 12 207 \$ |
| Médiane | 1 850 000 \$ | 91 500 \$ | 1 850 000 \$ | - \$ | 0 % | 241 \$ | 2 114 \$ |
| 1 ^{er} quartile | 1 040 250 \$ | 91 250 \$ | 1 037 500 \$ | - \$ | 0 % | 193 \$ | 40 \$ |
| 2 ^e quartile | 1 850 000 \$ | 91 500 \$ | 1 850 000 \$ | - \$ | 0 % | 241 \$ | 2 114 \$ |
| 3 ^e quartile | 4 218 270 \$ | 93 294 \$ | 3 839 250 \$ | 62 750 \$ | 3 % | 355 \$ | 8 739 \$ |
| 4 ^e quartile | 8 423 560 \$ | 95 000 \$ | 8 784 000 \$ | 638 040 \$ | 11 % | 509 \$ | 65 775 \$ |
| QUÉBEC | 16 004 677 \$ | 83 750 \$ | 16 785 866 \$ | -65 573 \$ | 0 % | 402 \$ | 96 968 \$ |
| % réondants | 81 % | 93 % | 93 % | 74 % | 74 % | 78 % | 52 % |
| Moyenne par service | 727 485 \$ | 83 750 \$ | 671 435 \$ | -3 279 \$ | -29 % | 402 \$ | 96 968 \$ |
| Médiane | 280 000 \$ | 80 000 \$ | 442 800 \$ | -23 750 \$ | -13 % | 351 \$ | 37 270 \$ |
| 1 ^{er} quartile | 186 097 \$ | 75 000 \$ | 225 000 \$ | -112 500 \$ | -61 % | 229 \$ | 7 877 \$ |
| 2 ^e quartile | 280 000 \$ | 80 000 \$ | 442 800 \$ | -23 750 \$ | -13 % | 351 \$ | 37 270 \$ |
| 3 ^e quartile | 622 040 \$ | 90 000 \$ | 684 000 \$ | 141 \$ | 0 % | 509 \$ | 63 542 \$ |
| 4 ^e quartile | 8 423 560 \$ | 95 000 \$ | 8 784 000 \$ | 638 040 \$ | 11 % | 509 \$ | 65 775 \$ |
| NOUVELLE-ÉCOSSE | 1 181 000 \$ | 73 812 \$ | 1 328 616 \$ | -147 616 \$ | -12 % | 221 \$ | |
| TERRE-NEUVE | 180 000 \$ | 36 000 \$ | 180 000 \$ | - \$ | 0 % | 240 \$ | 22 500 \$ |
| CANADA | 47 546 413 \$ | 83 246 \$ | 47 743 570 \$ | 518 459 \$ | 1 % | 324 \$ | 48 196 \$ |
| % réondants | 90 % | 94 % | | | | 84 % | |
| Moyenne par service | 1 080 600 \$ | 83 246 \$ | 1 037 904 \$ | 6 865 \$ | -19 % | 324 \$ | 48 196 \$ |
| Médiane | 503 500 \$ | 81 000 \$ | 558 764 \$ | - \$ | 0 % | 261 \$ | 7 285 \$ |
| 1 ^{er} quartile | 246 750 \$ | 75 000 \$ | 275 000 \$ | -89 600 \$ | -25 % | 184 \$ | 410 \$ |
| 2 ^e quartile | 503 500 \$ | 81 000 \$ | 558 764 \$ | - \$ | 0 % | 261 \$ | 7 285 \$ |
| 3 ^e quartile | 1 023 375 \$ | 91 375 \$ | 1 037 750 \$ | 5 500 \$ | 1 % | 415 \$ | 45 685 \$ |
| 4 ^e quartile | 8 423 560 \$ | 127 000 \$ | 8 784 000 \$ | 1 868 877 \$ | 50 % | 1 042 \$ | 796 253 \$ |

Tableau 2 : Budget des services de police des Premières Nations

3.3.1 UNE SEULE FORMULE POUR TOUTE UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS

Le Tableau 2 révèle les nombreuses lacunes que présente la formule de financement actuelle, dont notamment :

- un nombre surprenant d'ententes ne prévoit que du financement pour couvrir les frais liés aux agents de police;
- le financement offert par agent varie entre 36 000 \$ (à Terre-Neuve) et 95 000 \$ (au Manitoba), la moyenne nationale se situant à un peu plus de 83 000 \$ par agent;
- le financement offert par agent ne semble pas tenir compte de la population desservie;
- la superficie du territoire ne semble être aucunement considérée dans l'établissement du financement; et
- à la lumière du Tableau 3, le nombre d'interventions ne semble pas non plus affecter le financement offert.

Bref, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il est impératif que la formule actuelle soit révisée afin de tenir compte des particularités de chaque service de police dans son territoire.

Il est à noter qu'en plus de décrire en détail le financement « par agent », le Tableau 2 présente également des données relatives au financement par rapport à la population desservie et au territoire géographique couvert. Cette information sera fort utile lorsque viendra le temps d'évaluer de nouvelles formules de financement, formules qui devront tenir compte, par exemple, des frais liés au transport vers les collectivités éloignées et aux communications.

3.4 RESSOURCES

Le lecteur le sait maintenant, les services de police des Premières Nations ne disposent que de ressources très limitées leur permettant seulement de *faire de leur mieux avec ce qu'ils ont*. Le Tableau 3 ci-après présente les données suivantes :

- nombre total d'interventions par année;
- nombre total d'agents;
- moyenne annuelle d'interventions par agent;
- nombre total d'employés civils;
- ratio moyen agents / employés civils;
- moyenne annuelle d'interventions par employé civil;

- territoire moyen (kilomètres carrés) couvert par agent; et
- nombre d'habitants par agent.

| RESSOURCES | | | | | | | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|------------------------|---|------------------------------------|---|--|---|-------------------------------------|
| SERVICE DE POLICE | Interventions totales par année | Nbre total d'agents | Moyenne annuelle d'interventions par agent | Nbre total d'employés civils | Ratio moyen agents / employés civils | Moyenne d'interventions annuelles par employé civil | Territoire moyen couvert par agent (km ²) | Moyenne d'habitants par agent |
| COLOMBIE-BRITANNIQUE | 2 905 | 16 | 148 | 5 | 3 | 520 | 439 | 387 |
| % répondants | 100 % | 100 % | 100 % | 67 % | 67 % | 67 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | 968 | 5 | 148 | 3 | 2.9 | 520 | 439 | 387 |
| Médiane | 625 | 5 | 125 | 3 | 2.9 | 520 | 20 | 362 |
| 1 ^{er} quartile | 363 | 3 | 113 | 2 | 2.7 | 416 | 10 | 331 |
| 2 ^e quartile | 625 | 5 | 125 | 3 | 2.9 | 520 | 20 | 362 |
| 3 ^e quartile | 1 403 | 8 | 172 | 3 | 3.1 | 623 | 658 | 431 |
| 4 ^e quartile | 2 180 | 10 | 218 | 3 | 3.3 | 727 | 1 295 | 500 |
| ALBERTA | 17 480 | 76 | 190 | 43 | 2.2 | 362.9 | 4 937 | 437 |
| % répondants | 100 % | 100 % | 100 % | 89 % | 89 % | 78 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | 1 942 | 8 | 190 | 5 | 2.2 | 363 | 4 937 | 437 |
| Médiane | 1 152 | 7 | 129 | 5 | 1.6 | 263 | 33 | 450 |
| 1 ^{er} quartile | 485 | 5 | 97 | 3 | 1.3 | 180 | 17 | 300 |
| 2 ^e quartile | 1 152 | 7 | 129 | 5 | 1.6 | 263 | 33 | 450 |
| 3 ^e quartile | 1 290 | 10 | 209 | 7 | 2.5 | 511 | 2 850 | 563 |
| 4 ^e quartile | 7 800 | 20 | 478 | 11 | 5.0 | 780 | 35 742 | 602 |
| MANITOBA | 2 910 | 15 | 194 | 5 | 3 | 582 | | 187 |
| ONTARIO | 33 148 | 139 | 244 | 39 | 4 | 1 017 | 5 119 | 383 |
| % répondants | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Moyenne par service | 6 995 | 33 | 244 | 10 | 4.3 | 1 017 | 5 119 | 383 |
| Médiane | 5 760 | 20 | 240 | 5 | 4.0 | 1 200 | 45 | 424 |
| 1 ^{er} quartile | 3 158 | 12 | 209 | 2 | 3.1 | 542 | 12 | 260 |
| 2 ^e quartile | 5 760 | 20 | 240 | 5 | 4.0 | 1 200 | 45 | 424 |
| 3 ^e quartile | 7 278 | 42 | 275 | 15 | 5.8 | 1 350 | 4 344 | 500 |
| 4 ^e quartile | 20 832 | 96 | 356 | 30 | 6.0 | 1 958 | 27 077 | 549 |
| QUÉBEC | 31 341 | 200 | 105 | 44 | 4.5 | 602 | 1 928 | 197 |
| % répondants | 85 % | 100 % | 85 % | 74 % | 74 % | 59 % | 96 % | 96 % |
| Moyenne par service | 1 363 | 7 | 105 | 2 | 4.5 | 602 | 1 928 | 197 |
| Médiane | 400 | 5 | 60 | 1 | 4.8 | 375 | 0 | 182 |
| 1 ^{er} quartile | 128 | 3 | 27 | 1 | 2.9 | 182 | - | 113 |
| 2 ^e quartile | 400 | 5 | 60 | 1 | 4.8 | 375 | 0 | 182 |
| 3 ^e quartile | 850 | 9 | 155 | 2 | 6.0 | 925 | 2 | 279 |
| 4 ^e quartile | 20 832 | 96 | 356 | 30 | 6.0 | 1 958 | 27 077 | 549 |
| NOUVELLE-ÉCOSSE | 540 | 18 | 30 | 6 | 3 | 90 | | 297 |
| TERRE-NEUVE | 600 | 5 | 120 | 1 | 5 | 600 | 2 | 150 |
| CANADA | 88 924 | 469 | 147 | 143 | 3.86 | 617 | 2 863 | 282 |
| % répondants | 88 % | 96 % | 88 % | 78 % | 78 % | 69 % | 90 % | 94 % |
| Moyenne par service | 2 328 | 11 | 147 | 4 | 3.86 | 617 | 2 863 | 282 |
| Médiane | 798 | 6 | 125 | 2 | 3.48 | 400 | 2 | 272 |
| 1 ^{er} quartile | 300 | 4 | 60 | 1 | 2.46 | 204 | 0 | 163 |
| 2 ^e quartile | 798 | 6 | 125 | 2 | 3.48 | 400 | 2 | 272 |
| 3 ^e quartile | 2 180 | 12 | 209 | 6 | 5.54 | 840 | 32 | 385 |
| 4 ^e quartile | 20 832 | 96 | 478 | 30 | 9.00 | 1 958 | 49 515 | 602 |

Tableau 3 : Les ressources

3.4.1 CHARGE DE TRAVAIL ET TERRITOIRE COUVERT

Un des éléments revêtant une importance particulière lorsqu'on examine les besoins en fait de ressources est la charge de travail (le nombre d'interventions) de chaque agent. À cet effet, le Tableau 3 démontre que :

- le nombre d'interventions annuelles par agent varie entre un minimum de 30 en Nouvelle-Écosse et un maximum de 244 en Ontario, la moyenne nationale étant de 147;
- le nombre d'habitants desservis par agent se situe à aussi peu que 150 à Terre-Neuve et grimpe à 437 en Alberta, la moyenne nationale se situant à 282; et
- la surface de territoire couvert par agent varie entre 2 km carrés à Terre-Neuve et 4 937 km carrés en Alberta (moyenne de 2 863 au pays).

Les données présentées ci-dessus résument bien à quel point la charge de travail par agent varie d'une province à l'autre. Il est à noter que ces données fluctuent considérablement d'un service de police à l'autre dans une province donnée. Il importe donc de s'arrêter sur les valeurs données par quartiles, lesquelles reflètent plus fidèlement la réalité.

On remarque également que des ratios sont fournis concernant le personnel civil et le nombre d'interventions. Ces données permettent d'évaluer les besoins en matière de soutien en fonction de la charge de travail globale d'un service donné.

3.5 DONNÉES ET GESTION

En examinant les diverses activités des services de police des Premières Nations, on remarque clairement deux points faibles : la gestion et les systèmes de compilation des données. L'étude a en outre révélé que de nombreux services de police ne sont pas dotés de politiques et procédures, de système de compilation des données ni de processus d'audits et d'évaluation proprement dits.

3.5.1 POLITIQUES ET PROCÉDURES

Au chapitre des politiques et procédures, certains des services de police n'en possèdent tout simplement pas, tandis que d'autres en utilisent de très complexes. Mais généralement parlant, elles n'existent pas, sont mal comprises ou peu connues par l'ensemble du personnel. Il est clair que les services de police des Premières Nations ne savent pas où trouver l'appui nécessaire pour élaborer leurs propres politiques et procédures adaptées à

leurs collectivités ou à leurs besoins culturels particuliers. En fait, l'élaboration d'un tel document est souvent remise à plus tard, faute de personnel ayant le temps d'effectuer les recherches et la rédaction que cela implique. Certains services de police préfèrent « adopter » des politiques de façon ad hoc, selon les circonstances du moment.

Il est clair que la plupart des services de police se fient à des sources externes pour leur fournir des politiques et procédures – certains ont demandé à un « avocat du conseil » d'en rédiger, tandis que d'autres ont emprunté celles d'un service de police externe, comme la Sûreté du Québec, par exemple. D'autres services de police ont indiqué ne pas être au courant de l'existence de politiques et procédures de base. Plus d'un service ont suggéré que la FNCPA pourrait jouer un rôle plus actif à ce niveau et élaborer un modèle de politiques et procédures qui pourrait servir de fondement aux divers services de police. Un répondant a en outre proposé qu'un tel modèle pourrait être présenté sur un site Web.

3.5.2 COMPILATION DES DONNÉES

Selon les résultats recueillis lors de l'enquête effectuée sur le terrain, la majorité des services effectuent la compilation des données statistiques relatives aux événements et aux interventions. Cependant, plusieurs des répondants ont indiqué qu'ils amassent ces renseignements davantage pour les besoins de la GRC que pour les leurs. En fait, les méthodes de collecte des données et les formulaires utilisés ne conviennent pas réellement à leurs besoins précis.

L'absence d'un système de collecte de données localisées, normalisées et globalisées au sein des services de police des Premières Nations représente une grave lacune. À défaut d'un tel système, les services de police sont privés d'indicateurs leur permettant d'évaluer de façon fidèle les services qu'ils procurent aux collectivités.

Nous employons le terme « localisé », parce que le mode de collecte des données utilisé actuellement semble être axé sur des besoins ayant été définis à l'externe; les méthodes et formulaires présentement utilisés servent davantage à répondre aux paramètres utiles aux services de police non autochtones canadiens.

Nous utilisons le terme « normalisé », parce qu'il serait fort utile d'établir une série d'indicateurs aptes à évaluer les services de police sur divers aspects, comme la qualité des services, les budgets, les événements, etc., et de pouvoir regrouper les données par localité, par région ou à l'échelle du pays, selon les besoins. La compilation de données standardisées permettrait ainsi d'évaluer clairement les services offerts au niveau de la collectivité, régional ou national.

Enfin, le terme « globalisé » décrit des données qui tiennent compte de toutes les activités auxquelles les services de police des Premières Nations participent. Par exemple, il semble que lorsqu'un dossier est remis à un service externe – comme la GRC ou tout autre service provincial –, la contribution du service des Premières Nations se volatilise dans le système. En effet, dès le moment où un dossier est transféré et intégré dans les systèmes des centres CPIC ou CRPQ, il ne devient guère qu'une *statistique* aux yeux du service externe. C'est ce dernier qui s'en attribue le mérite, et le service de police des Premières Nations est pour ainsi dire, laissé pour compte. Ainsi, ces dossiers augmentent les « chiffres » du service externe, au détriment de ceux du service des Premières Nations.

Sans des ressources efficaces comme le sont les centres CPIC et CRPQ – et sans la reconnaissance de leur contribution dans ces systèmes – les services de police des Premières Nations, leur charge de travail et la qualité des services qu'ils assurent ne peuvent être mesurés de façon exacte.

3.5.3 AUDITS ET ÉVALUATIONS

L'évaluation des services de police fait partie des exigences comprises dans les ententes tripartites. L'étude a révélé qu'environ la moitié seulement des services de police ont été évalués par des tiers, bien que plusieurs ont affirmé qu'une évaluation était bientôt prévue.

Fait surprenant soulevé par l'étude : seuls deux services de police possèdent une politique ou une procédure relative aux évaluations. Il semblerait, selon les données qualitatives recueillies – ou plutôt, le *manque* de données en la matière – que le processus d'évaluation est perçu comme étant une contrainte exigée par les ententes tripartites plutôt que comme un outil organisationnel positif et bénéfique.

3.5.4 RAPPORTS AVEC LES TIERS

De façon générale, les rapports avec des organismes externes comme la GRC, l'OPP et la SQ ont été décrits par les répondants du sondage comme étant bons et efficaces. À part quelques exceptions, les services de police des Premières Nations et les organismes externes ont mis beaucoup d'efforts à établir des relations de travail qui leur permettent de collaborer sur des questions policières dans le contexte actuel. Toutefois, l'étude a révélé que, sauf dans quelques cas, il est clair que les services de police des Premières Nations ont l'impression que les organismes externes ne les considèrent pas comme des partenaires à part égale.

La raison sous-jacente à ce partenariat à sens unique, pour ainsi dire, n'est pas un mystère... Encore une fois, le modeste financement est, ici aussi, un élément de poids. En effet, en raison des maigres ressources allouées aux services de police des Premières Nations, ceux-ci ne peuvent tout

simplement pas jouir du même niveau de financement, de formation, de soutien opérationnel, d'infrastructures, d'équipements ou d'accès à l'information dont disposent leurs homologues non autochtones. Or, les services de police des Premières Nations fonctionnant à faible régime, ils peuvent difficilement offrir la même qualité de services que leurs collègues non autochtones.

Une des différences observées au niveau régional est l'assermentation des agents au Québec. En effet, de nombreux répondants ont parlé du fait que dans cette province, les agents de police des Premières Nations doivent être assermentés environ tous les trois ans, tandis que les agents non autochtones, quant à eux, ne sont assermentés qu'une fois et le restent à vie.

• • •

4 CONCLUSION

Il est intéressant de noter que, à certains niveaux, les services de police des Premières Nations ne diffèrent guère des autres organismes des Premières Nations (services des incendies, du développement économique, de l'emploi, de l'éducation, etc.) – les problèmes fondamentaux sont les mêmes partout :

- une insuffisance de fonds;
- une insuffisance de personnel;
- une insuffisance d'infrastructures;
- un manque d'autorité;
- aucune possibilité de stabilité financière à long terme;
- pas de ressources financières locales; et enfin,
- le non-respect des obligations fiduciaires de la Couronne par le gouvernement fédéral.

Différent, ...mais toujours semblable

Les services de police autogérés des Premières Nations ne sont pas seuls à vivre les problèmes décrits dans le présent rapport. En fait, en considérant leur courte existence jusqu'à maintenant, ils sont les derniers à se joindre à une longue liste d'initiatives des Premières Nations encore aujourd'hui insuffisamment financées, à court de personnel et surchargées de travail, et dont l'avenir dépend grandement sur le transfert de paiements offerts par les gouvernements fédéral et provinciaux.

À plusieurs niveaux, les difficultés vécues par les services de police autogérés des Premières Nations reflètent le combat que livrent depuis longtemps les Premières Nations dans le but de reprendre la maîtrise de leur propre avenir. Toutefois, la mise en place des services de police des Premières Nations semble être une démarche davantage motivée par des ambitions politiques qu'une étape logique dans la poursuite de la reprise en main de leur destin et du désir de fournir des services policiers à la collectivité. Cette motivation n'est peut-être pas si mauvaise – mais elle fait partie de la réalité.

Étant donné les lacunes des ententes tripartites actuelles – une insuffisance de financement et de personnel et l'absence d'engagement à long terme –, il y aurait tout lieu de croire que la viabilité et la réussite dans l'avenir ne sont pas des aspects ayant été considérés lors de la négociation de ces ententes. De prime abord, on pourrait affirmer qu'il s'agit ici d'une autre tentative des Premières Nations de reprendre la maîtrise de leur destin. Toutefois, en bout de ligne, on doit se rendre à l'évidence que leur sort relève encore

aujourd'hui des gouvernements fédéral et provinciaux (pas d'ententes = pas de services de police des Premières Nations).

Le climat politique actuel ne permet aucune planification à long terme ni aucun espoir de stabilité dans un avenir prochain. Aujourd'hui, les chefs des Premières Nations poursuivant leur lutte sempiternelle pour faire reconnaître au gouvernement fédéral les droits inhérents et issus de traités de leur peuple, la question de l'avenir des services de police autogérés des Premières Nations (et en fait, de la plupart des initiatives de reprise de pouvoir des Premières Nations) ne constitue qu'une petite pièce sur le grand échiquier qu'est la question autochtone. D'où le sentiment d'impasse.

L'impasse

Pour devenir réellement autogérées (c'est-à-dire posséder leur propre modèle de gouvernement local), les Premières Nations doivent avoir le pouvoir et la compétence de prendre des décisions (des *lois*) reconnues tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs territoires.

En effet, les chefs des Premières Nations exercent présentement des pressions non seulement pour faire respecter leurs droits inhérents et pour voir la Couronne remplir ses obligations fiduciaires, mais aussi pour le droit d'établir leur propre modèle de gouvernement au sein de leurs collectivités, ce qui soulève un grand dilemme. Et l'argent est, encore ici, au cœur même du débat.

L'argent est toujours le facteur décisif une fois la rhétorique et les jeux politiques dispersés. Ce que veulent et requièrent vraiment les Premières Nations, c'est d'obtenir des ressources adéquates pour leur permettre d'*au moins* atteindre le niveau de leurs homologues non autochtones. Et il en est de même pour les services de police. Or, le dilemme d'aujourd'hui réside dans le fait que de nombreuses collectivités des Premières Nations n'ont pas la capacité de générer elles-mêmes des revenus durables. Étant donné cette réalité, elles se montrent peu enclines à engager leurs propres ressources dans les services de police puisqu'elles sont conscientes que les revenus risquent d'être de courte durée. Qui plus est, politiquement parlant, elles ne veulent pas risquer, pour des solutions potentiellement peu viables, de nouvelles occasions de voir la Couronne ne pas respecter ses obligations fiduciaires.

L'avenir des services de police des Premières Nations

Étant donné l'impasse autochtone que l'on connaît actuellement, l'avenir immédiat des services de police autogérés des Premières Nations semble pour le moins obscur, et le restera tant et aussi longtemps que la situation ne changera pas. Les services de police des Premières Nations devront donc se résoudre à *faire de leur mieux avec ce qu'ils ont...* Évidemment, cela ne veut

pas dire que les services de police doivent simplement s'en remettre à la providence, mais plutôt chercher tant bien que mal à obtenir les ressources qui leur permettront enfin de croître – petite démarche dans la grande lutte que les services de police des Premières Nations connaissent déjà trop bien.

• • •