



Le financement des services de police autochtones

Mylène Jaccoud, Isabel Gervais et Myriam Spielvogel

Résumé

Le sous-financement des services de police autochtones constitue un problème majeur, qui a un impact direct sur la qualité des services policiers dans les communautés autochtones. L'insuffisance des fonds disponibles a pour effet de restreindre l'accès des policiers à la formation (initiale et continue), ce qui ne permet ni de renforcer les effectifs ni de garantir les mises à jour nécessaires à l'exercice de la profession. Les répercussions se font sentir sur les conditions de travail et les salaires, mais également sur la qualité des infrastructures et des équipements. Il résulte de ces difficultés un manque d'effectifs, un roulement de personnel élevé et des infrastructures et équipements désuets. Ce problème du sous-financement est d'autant plus percutant qu'il se manifeste dans des communautés où les besoins en matière de sécurité publique sont criants. Certaines communautés autochtones ont même été contraintes de démanteler leur corps de police et dépendent actuellement des services de la Sûreté du Québec. Devant l'urgence du problème, les solutions doivent être identifiées et appliquées rapidement.

Le sous-financement : un problème qui n'est pas nouveau

Le sous-financement des services de police autochtones au Canada est identifié comme un problème dans de nombreux rapports de groupes de travail et de commissions d'enquête depuis plusieurs décennies. En 1973, le rapport du Groupe de travail publié par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) est le premier à faire état du financement insuffisant et inéquitable des services de police autochtones (Kiedrowski et al., 2017, p. 586). Depuis, ce constat est sans cesse réitéré, notamment dans le rapport du Groupe d'étude sur le maintien de l'ordre dans les réserves indiennes, publié en 1990 par le MAINC et dans celui de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones (CRPA) en 1991. La mise en place de la Politique sur la police des Premières Nations en 1991 visait, entre autres, à pallier le problème du sous-financement chronique identifié dans les travaux précédents. Or, ce problème a persisté et continue d'être dénoncé dans les commissions d'enquêtes et les travaux de recherche. La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (CERP) mise en place au Québec en 2016 a également souligné la persistance de ce problème à

travers les témoignages et les documents déposés en preuve.

Les sources et modalités du financement des polices autochtones au Québec

Depuis l'adoption de la Politique sur la police des Premières Nations, les services de police autochtones sont financés par le gouvernement fédéral (à 52 %) et par le gouvernement du Québec (à 48 %). Le financement est négocié généralement tous les trois ans pour les ententes de services de police autogérés (SPA) et tous les cinq ans pour les ententes communautaires tripartites (ECT). Les communautés peuvent aussi négocier des ententes bilatérales avec le Québec afin de répondre à des situations de crise. Ces ententes bilatérales sont généralement de courte durée et visent des problèmes spécifiques; les fonds ne peuvent être utilisés pour diminuer les coûts opérationnels.

En 2007, le gouvernement immobilisait le financement du programme des services police des Premières Nations (ci-après « le Programme »), ce qui a eu pour effet de rendre le Programme inaccessible aux collectivités désireuses de se doter d'un service de police et d'empêcher les services existants d'augmenter leur financement. À la suite de

pressions, 189,2 millions de dollars ont été ajoutés aux 102 millions déjà prévus pour le Programme au budget de 2017, totalisant un investissement de 291,2 millions sur cinq ans. Le nouveau montant est destiné aux ententes déjà en vigueur et vise à financer de l'équipement, des salaires et la création de nouveaux postes (Canada, 2018). Malgré tout, le financement des corps de police autochtones n'a jamais augmenté de façon proportionnelle à l'inflation ou au coût de la vie (Conseil des académies canadiennes, 2019).

La négociation des ententes : un cadre remis en question par les leaders autochtones

La reconduction du financement à la fin d'une entente n'est pas systématique. Les montants seraient alloués en fonction de critères comme la situation géographique des communautés, leurs problématiques particulières et la vision du Conseil de bande. Le financement devrait, certes, être octroyé en tenant compte du contexte (niveau de sécurité, situation géographique, etc.), mais également de la performance des services (taux d'arrestation, taux d'élucidation des crimes, etc.) afin de dresser un portrait plus juste des besoins spécifiques de chaque communauté (Kiedrowsky, Jones et Ruddell, 2017). Quoi qu'il en soit, les représentants des Premières Nations souhaiteraient que les communautés puissent définir elles-mêmes les critères et les besoins en fonction de leurs réalités, plutôt que de dépendre de critères déterminés par des fonctionnaires éloignés de leur contexte. C'est ce qui fait dire à certains que le cycle de dépendance et de paternalisme perdure en dépit des objectifs de la Politique sur la police et les Premières Nations de 1991. Dans cette veine, les leaders autochtones dénoncent le cadre de négociations d'ententes qualifiées de « contrats d'adhésion » plutôt que « d'ententes véritables ».

Impacts du sous-financement

L'autodétermination mise à mal

L'absence de financement adéquat vient paralyser les services de police autochtones et place ceux-ci en situation de vulnérabilité, voire d'échec (Clairmont et Murphy, 2000). Le déficit accumulé important dans plusieurs communautés menace l'existence même des corps policiers autochtones. Faute de fonds, certains services de police autochtones ont dû être démantelés; la Sûreté du Québec (SQ), souvent

située loin de la communauté et mobilisant des agents qui ne connaissent pas les réalités autochtones, prend alors le relais (Jaccoud et Spielvogel, 2018). Le sous-financement entrave ainsi l'autodétermination des peuples autochtones et leur capacité à développer des services dans le champ spécifique de la sécurité publique.

Formation : qualité et accès

Le sous-financement des corps policiers autochtones empêche également ceux-ci de satisfaire entièrement aux normes de formation fixées par la PPPN (Conseil des académies canadiennes, 2019). L'enjeu de la qualité de la formation se greffe à celui de la capacité d'y accéder. Puisque les communautés autochtones ne participent pas au financement de l'École nationale de police du Québec, contrairement aux autres corps de police de la province, la formation des membres des Premières Nations et des Inuit est nettement plus onéreuse (Jaccoud et Spielvogel, 2018). Aux frais de la formation s'ajoutent ceux du déplacement et de l'hébergement pour la durée de la formation. En moyenne, les coûts de formation d'un aspirant policier non autochtone sont d'environ 8 000 \$, alors que ceux d'un aspirant policier autochtone s'élèvent à 28 000 \$ (ENPQ, 2018).

Conditions de travail et salaires inéquitables

Le sous-financement des services policiers en communauté autochtone a pour conséquence une offre de conditions salariales nettement inférieures à celles octroyées par les autres corps policiers de la province, un écart évalué à 40-50 % de moins que la moyenne du Québec. C'est en outre au Québec que les policiers autochtones ont les salaires les plus bas au Canada, les autres services policiers offrant des salaires paritaires avec les corps policiers provinciaux ou fédéraux (Curtis, 2016 dans Conseil des académies canadiennes, 2019).

Ces conditions sont d'autant plus inéquitables qu'elles ont cours dans un contexte où les corps de police autochtones travaillent dans des communautés où l'indice de gravité des crimes violents est 14 fois plus élevé et celui de la criminalité générale, 7 fois plus élevé que la moyenne provinciale (Conseil des académies canadiennes, 2019). Dans plusieurs milieux autochtones, le travail policier implique aussi de gérer les affaires d'incendies, les transports

et des services médicaux, en plus d'assurer les suivis judiciaires. Ainsi, suivant l'opinion de l'APNQL, les Premières Nations doivent supporter un service essentiel avec des moyens nettement inférieurs à ceux des autres corps policiers (APNQL, 2018). Les directeurs de police autochtones estiment que les conditions salariales devraient être ajustées aux salaires offerts dans les services municipaux allochtones ou ceux de la SQ (Zacharie, 2018). Selon les représentants des Premières Nations, cette disparité représente un cas de discrimination envers les communautés autochtones (APNQL, 2018).

Effectifs insuffisants et haut taux de roulement du personnel

Le sous-financement des services de police autochtones les empêche d'offrir des salaires concurrentiels et affecte la rétention des recrues (Conseil des académies canadiennes, 2019; Kiedrowski et al., 2017). Selon les directeurs de police, le stress, la surcharge de travail, l'absence de renfort ou de soutien, le manque de main-d'œuvre et l'ostracisme que vivent les policiers autochtones dans leur communauté rendent la rétention et le recrutement du personnel policier difficile. Les mauvaises conditions de travail poussent ainsi les agents à quitter les corps de police autochtones (Jaccoud et Spielvogel, 2018). Le taux de roulement élevé et la rétention du personnel policier sont des problèmes récurrents dans l'histoire de la police autochtone au Canada et au Québec, problèmes bien antérieurs à l'adoption de la PPPN et qui persistent (Murphy et Clairmont, 1996 ; Clairmont et Murphy, 2000 ; SPC, 2016).

Infrastructures et équipements désuets

Le sous-financement des services policiers autochtones se répercute aussi sur la qualité des infrastructures, que plusieurs témoins considèrent déficientes, insuffisantes, désuètes et inaptes à répondre aux besoins des communautés. Comme le font valoir les auteurs du mémoire de Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam (2018), les services de

police autochtones sont désavantagés, par exemple, pour l'achat d'équipement : ne pouvant offrir un volume d'achat comparable à celui de la SQ, ils ne peuvent bénéficier de prix forfaitaires et se voient donc contraints de payer beaucoup plus cher leurs équipements. Plusieurs services de police dans les communautés autochtones continuent ainsi de fonctionner avec des infrastructures et des équipements (véhicules et équipement technologique, entre autres) déficients. Les autorités autochtones ne cessent de réitérer l'urgence des besoins en cette matière. Malgré l'exigence d'inspections annuelles contenue dans les ententes de financement, certains postes de police demeurent vétustes, ce qui va à l'encontre du Code du bâtiment. On évoque entre autres des problèmes structurels, de moisissures ou de risques d'incendie¹. Or, les réparations nécessaires à la mise à niveau des infrastructures ne sont pas budgétées dans les ententes de financement et doivent être prises en charge par la communauté, souvent sans aide gouvernementale² (Conseil des académies canadiennes, 2019).

Incapacité à offrir des services diversifiés et spécialisés

L'insuffisance de moyens entrave également le déploiement de programmes diversifiés et spécialisés, notamment les programmes de prévention de la criminalité (Aubert et Jaccoud, 2012; CERP, 2018). Dans les services de police dotés de programmes spécialisés (en toxicomanie ou violence, par exemple), les agents formés ne peuvent se consacrer pleinement à ces tâches, faute de personnel (Vicaire, 2018, p. 85 et 86; Zacharie, 2018, p. 16).

Les revendications et les appels à l'action

La CERP a déposé des appels à l'action relatifs au problème du sous-financement des services de police autochtones au cours de ses travaux. Elle a, en particulier, appelé à la révision du processus de négociation des ententes tripartites afin que les

¹ En 2015, les gardes de sécurité du ministre Kelley, en visite à Wemotaci pour l'ouverture d'une école primaire, refusent que celui-ci entre dans le poste de police, le considérant trop dangereux (Alcon, Picard, Mathias, Flamand, Mapachee, Haymond, 2018, p. 48-49).

² En 2010, le fédéral s'est retiré d'une entente de financement avec Manawan pour la construction d'un poste de police. La communauté dut contracter un prêt et couper une partie du budget policier pour le rembourser, ce qui a accru son déficit.

communautés y soient réellement intégrées (Appel 3.1) et à un financement adéquat, paritaire et pérenne afin de sortir les corps policiers autochtones de la précarité (Appel 3.2). Du côté des leaders autochtones, notamment de l'APNQL, on estime que les services policiers autochtones doivent être considérés comme des services essentiels et non comme de simples programmes renouvelables (APNQL, 2019, p. 3). On considère en outre que les Autochtones « devraient participer au choix du modèle adapté à leur collectivité », « devraient avoir leur mot à dire au sujet du niveau et de la qualité des services de police qui leur sont fournis » et que la « participation réelle des communautés des Premières Nations à la négociation des ententes signifie que toutes les parties communiquent significativement leurs points de vue dès l'étape de la conception et peuvent ainsi déterminer les besoins et les priorités en matière de services de police communautaires » (Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, 2017, p. 12).

En fin de compte, la question du financement des corps policiers autochtones nécessite une réflexion globale et en profondeur afin que ceux-ci puissent assurer des services de qualité, comparables à ceux de leurs homologues non autochtones.

POUR EN SAVOIR PLUS :

- CERP : www.cerp.gouv.qc.ca
- Sécurité publique du Canada : www.securitepublique.gc.ca

RÉFÉRENCES

Alcon, L. Picard, G. Mathias, S., Flamand, R., Mapachee, G., Haymond, L. (2018). Témoignage présenté devant la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès CERP, notes sténographiques du 22 mars.

APNQL (2018). Mémoire présenté à la Communication présentée à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce P-1171, M-030 (CERP).

Aubert, L. et Jaccoud, M. (2012). La Politique sur la Police des Premières Nations : une avancée en matière de gouvernance? *Canadian*

Journal of Criminology and Criminal Justice, 54(3), 265-285.

- Canada, Sécurité publique (2018, 10 janvier). 291,2 millions de dollars seront investis pour la sécurité des collectivités autochtones. GCNWS, communiqué de presse. Repéré à https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2018/01/291_2_millions_dedollarsserontinvestispourlasecuritedescollctiv.html
- CERP (2018). *Analyse des sondages des corps de police autochtones*. Document déposé à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce PD-17 (CERP), mise à jour janvier 2019.
- Clairmont, D. et Murphy, J. (2000). *Les services de police autoadministrés des Premières Nations : Aperçu des problèmes d'organisation et de gestion*. Ottawa : Solliciteur général du Canada.
- Conseil des académies canadiennes (2019). *Vers la paix, l'harmonie et le bien-être : Les services de police dans les communautés autochtones*. Ottawa (ON): Comité d'experts sur les services de police dans les communautés autochtones, Conseil des académies canadiennes.
- ENPQ (2018). *Présentation de l'ENPQ*, 8 décembre. Document déposé à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce P-314 (CERP).
- Greenland, J. et Alam, S. (2017). Police resources in Canada, 2016. *Juristat*. Repéré à <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2017001/article/14777-eng.pdf>
- Innu Takuaihan Uashat mak Mani-utenam. (2018). Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce P-595, M-009 (CERP).
- Jaccoud, M. (2014). Peuples autochtones et pratiques d'accommodements en matière de justice pénale au Canada et au Québec. *Archives de politique criminelle*, 36, 227-239.
- Jaccoud, M. et Spielvogel, M. (2018). *Les services policiers en contexte autochtone : Une*

- recension des écrits*. Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce PD-6 (CERP).
- Kiedrowski, J. S., Jones, N. et Ruddell, R. (2017). 'Set up to fail?' An analysis of self-administered indigenous police services in Canada. *Police Practice and Research*, 18(6), 584-598.
doi:10.1080/15614263.2017.1363973
- Ligue des droits et libertés (LDL). (2017). Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce P-1156, M-014 (CERP).
- Pekuakamiulnuatsh Takuhikan (2017). Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, pièce P-222, M-005 (CERP).
- SPC, Sécurité publique du Canada (2016). *Évaluation du programme de police des Premières Nations, 2014-2015*. Ottawa : Gouvernement du Canada. Repéré à <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltn-frst-ntns-plcng-2015/indexfr.aspx>
- Vicaire, J. (2018). Témoignage présenté devant la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (CERP), notes sténographiques du 23 août.
- Zacharie, D. (2018). Témoignage présenté devant la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (CERP), notes sténographiques du 19 juin.