Affaires indiennes et du Nord

Indian and Northern Affairs

RECOMMANDATIONS ET RÉSUMÉ

CONFÉRENCE DES SUPERVISEURS DE DISTRICT

OCT. 29 – NOV. 1 1973
EL MIRADOR MOTOR HOTEL, OTTAWA

LIBRARY
DEPT. OF INDIAN AFFAIRS
AND NORTHERN DEVELOPMENT
MAR 11 1974
MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES
ET DU NORD CANADIEN
BIBLIOTHÈQUE

E92
C65414
1973
c.1

TABLE DES MATIÈRES

1ère PARTIE

		Page
1.	Ordre du jour	1
2.	Discours d'inauguration du Sous-ministre adjoint	3
3.	Résumé des opinions des groupes par secteur de problème	8
4.	Recommandations	20
5.	Rapports des ateliers de travail sur le document présenté par la région de la Colombie-Britannique	29
6.	Résolution présentée par Alan Fry et recommandation acceptée	32
7.	Questions préparées par le comité de direction à l'intention des participants	34
8.	Rapports des ateliers de travail sur les questions	36

2e PARTIE

1.	Évaluation de la conférence par M. Rowat	48
2.	Discours de clôture du Sous-ministre adjoint	50

ANNEXES

1. Liste des participants
2. Comité de direction
3. Comité exécutif des surveillants de district
4. Remise de l'administration locale aux Indiens - M. D. Rowat
5. Formule d'évaluation de la conférence

La présente brochure contient les recommandations faites à la conférence nationale des surveillants de district, qui a eu lieu à Ottawa du 29 octobre au 1er novembre 1973 et un sommaire de celle-ci.

On peut évaluer le succès d'une conférence de plusieurs façons. Chaque participant est venu à la conférence dans l'espoir d'en retirer quelque chose, et c'est dans la mesure où il a trouvé ce qu'il cherchait qu'il évaluera le succès de la conférence.

Plusieurs personnes ont dû faire preuve de beaucoup de planification et travailler très fort pour rassembler tous les surveillants de district du Canada. Le comité de direction des surveillants a fait des efforts considérables pour préparer l'ordre du jour et la présentation de la conférence. Il y a également d'autres personnes qui sont restées dans l'arrière-plan mais qui ont travaillé tout aussi fort avant, pendant et après la conférence.

Nous tenons particulièrement à remercier les interprètes Lois Little, Joanne Simonetta, Bill Henderson, Mike Sullivan, Gerry Bell, et les secrétaires qui ont dactylographié tous les textes. Nous apprécions tous le travail que vous avez effectué pour assurer le succès de la conférence.

1ère PARTIE

CONFERENCE DES SURVEILLANTS DE DISTRICT
Du 29 octobre au 1er novembre 1973
PROGRAMME

Le lundi 29 octobre

Arrivée et inscription des délégués et réception sans cérémonie à 18 heures, dans la grande salle de réunion.

Le mardi 30 octobre

9 h	Réunion en petit comité du sous-ministre adjoint et des surveillants de district, à la grande salle de réunion. Réunion distincte des directeurs de l'administration centrale et des régions.
10 h 30	Pause-café.
10 h 45	M. Jack Tulley, président de la Conférence, souhaite la bienvenue aux délégués.
11 h	Un concept d'administration locale, par M. A. Fry.
11 h 15	Les délégués forment des groupes de travail pour s'entretenir du concept décrit par M. Fry.
12 h	Déjeuner.
13 h 30	Les groupes de travail poursuivent les discussions entamées le matin.
15 h 15	Pause-café.
15 h 30	Séance plénière à l'intention de tous les participants, y compris du sous-ministre adjoint et des chefs de direction, afin d'entendre les rapports des groupes de travail concernant leurs réactions vis-à-vis le concept d'administration locale décrit par M. Fry.
18 h	Réception par le ministre, le sous-ministre et le sous-ministre adjoint.
19 h 30	Dîner.

Le mercredi 31 octobre

9 h	Chaque groupe de travail choisit trois ou quatre questions prêtant à discussion parmi les quinze qui figurent à l'annexe A, ou parmi toutes autres questions d'intérêt concernant l'administration locale, et se rassemblent de nouveau en séance plénière afin de présenter des propositions positives ou de soulever d'autres questions nécessitant des éclaircissements de la part des dirigeants supérieurs.

12 h	Déjeuner
13 h 30	Séance plénière portant sur les ateliers de travail du matin.
Soir	Réunion du comité directeur pour prendre une décision concernant l'orientation à donner à la Conférence le jeudi matin.

Le jeudi 1er novembre

9 h	A déterminer.
12 h	Déjeuner.
13 h 30	Les groupes de travail évaluent la Conférence et font des propositions concernant la poursuite des travaux.
15 h 15	Pause-café.
15 h 30	Séance plénière afin de faire lecture des rapports d'évaluation et de présenter des propositions.
16 h 15	M. Rowat fait une brève évaluation de la Conférence.
16 h 30	Le sous-ministre adjoint prononce le mot de la fin.

ALLOCUTION D'OUVERTURE PRONONCÉE PAR LE SOUS-MINISTRE ADJOINT

Messieurs, on me dit que c'est en 1961 que les dirigeants de l'Administration centrale, les directeurs régionaux et les surveillants de district ont tenu leur dernière réunion. Eh bien! il faut croire qu'ils en sont sortis à bout de souffle, puisqu'il leur aura fallu 12 ans pour avoir le courage de se réunir à nouveau.

Permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue à Ottawa ainsi qu'à ces trois jours de discussion sur nos activités et sur notre orientation. J'ose croire qu'avant de retourner chez nous, que ce soit au Yukon, dans les Maritimes, à Moose Factory, à Vancouver, à Meadow Lake ou à Le Pas, nous aurons l'occasion de nous mieux connaître et de comprendre davantage la transformation de notre rôle. Je ne crois pas qu'aucun autre ministère fédéral n'ait un personnel aussi dispersé. C'est bien pourquoi notre réunion prend une importance inestimable et, selon moi, on n'aurait pu la convoquer à un moment plus opportun.

Avant d'entamer nos délibérations, j'estime qu'il serait logique de nous rappeler d'abord l'objectif du Programme:

> "En tenant compte de l'avis des Indiens et des Esquimaux, entreprendre, appuyer et favoriser des activités coordonnées grâce auxquelles ils pourront réaliser leurs aspirations culturelles, économiques et sociales au sein de la société canadienne."

À la lumière de cet objectif, le comité directeur des surveillants de district, qui s'est réuni en août et en septembre, a fixé un autre but à l'intention des délégués à la conférence, à savoir:

> "Concilier les objectifs du programme concernant l'administration locale avec l'orientation du Ministère et le contexte de travail des services régionaux."

Au cours des prochains jours, nous parlerons de"l'administration locale" beaucoup plus en détail. Pour le moment, qu'il suffise de dire que l'administration locale dans une communauté indienne, se résume à l'ensemble des fonctions dont le conseil bande veut bien être comptable. Un régime d'administration locale suppose le droi pour une population, de se gouverner elle-même, tout en respectant les droits réservés aux paliers supérieurs de gouvernement et ce, sans qu'entrent en jeu les or ganismes extérieurs qui ne lui sont pas comptables. Pour notre part, notre tâche la plus compliquée consiste sans doute à "encourager" et à "conseiller" la populat visée avant, pendant et après la cession des pouvoirs de gestion qui s'appliquent chaque attribution. Quant aux règles fondamentales qui doivent régir l'administration locale des communautés indiennes du Canada, il faut convenir que nous devr les élaborer de concert avec la population indienne elle-même, tout en veillant à défendre tant les intérêts des Indiens que ceux du gouvernement.

Passons maintenant à "l'orientation du Ministère" et au "contexte de travail des services régionaux".

Pour ce qui est de fixer notre orientation, et je pense ici aussi bien au rôle du sous-ministre adjoint qu'à celui du directeur régional ou du surveillant de district, il nous faut avant tout réfléchir à la tâche qu'il nous faudra accomplir avec des groupes de gens qui ont été ou qui, dans nombre de cas, sont encore défavorisés, lésés, mécontents, et ce afin de leur permettre de prendre leurs affaires en main sans qu'ils n'aient besoin d'une surveillance de chaque instant. Arrêtez-vous un moment sur la façon dont vous pourrez personnellement contribuer à atteindre cet objectif.

Selon moi, c'est là le premier pas qu'il nous faut tous faire, car si chacun de nous ne s'engage pas à faire preuve de prudence, d'imagination et de dynamisme, soyez certains que nous nous retrouverons tous dans une impasse!

D'accord, me direz-vous, je suis fort bien capable de faire preuve d'imagination et de dynamisme, mais quand je trouve une solution inédite à un problème, les règlements m'empêchent de l'appliquer. En êtes-vous certain? Les connaissez-vous vraiment ces règlements? Ou ne serait-ce pas qu'ils changent si rapidement que vous ne parvenez pas à vous tenir au courant de toutes les modifications qu'on leur apporte? Les fonctionnaires de l'Administration centrale, des régions et des districts ne seraient-ils pas tous mis au fait de ces règlements en même temps?

Vous vous sentez sans doute isolés ou vous croyez qu'on vous laisse en dehors de l'élaboration des lignes directrices générales ou des changements qu'on y apporte. Vous estimez qu'on vous abandonne et que vos talents d'administrateur et de conseiller ne servent à rien.

C'est un fait que nous traversons une période d'évolution rapide, et c'est bien tant mieux! En grande partie, c'est votre bon travail qui a contribué à accélérer l'élan des communautés indiennes. Mais celui qui se laisse dépasser par les événements doit, selon le cas, s'adapter au plus vite ou reconnaître que son travail est terminé et s'attaquer à une autre tâche.

Pour le moment, rares sont les surveillants de district ou les directeurs régionaux qui n'ont pas réussi à s'adapter aux exigences et aux difficultés du "choc du futur". Par conséquent, il convient maintenant d'examiner les lacunes qui peuvent exister dans les rouages du Ministère. Est-ce bien de "l'orientation du Ministère" que nous voulons parler, ou ne serait-ce pas plutôt "l'amélioration des communications entre nos trois paliers d'administration" qui nous préoccupe vraiment?

Pour vous acquitter efficacement de votre tâche, il faut avant tout que vous sachiez exactement ce qu'on attend de vous. Mais cela n'est possible que si vous comprenez et connaissez parfaitement la politique du Ministère.

A moins que je ne me trompe sur la compétence des surveillants de district, je suis d'avis qu'au fond, si vous sentez qu'on vous tient à l'écart, c'est en raison des mauvaises communications. Vous désirez ardemment, j'en suis sûr, contribuer à rendre le rôle du Ministère vis-à-vis les communautés indiennes semblable à celui d'un

ministère des Affaires municipales vis-à-vis les municipalités. Comment donc passer du rôle d'administrateur local ou d'administrateur de village au rôle moins direct, mais tout aussi important, que les ministères provinciaux des Affaires municipales assument vis-à-vis les municipalités dans le domaine de la réglementation, du contrôle et des subventions? Qu'on ne se méprenne pas. Je ne veux pas dire que les communautés indiennes doivent nécessairement devenir des municipalités comme celles qui existent au Canada actuellement. Je suis assez large d'esprit pour envisager à peu près n'importe quelle sorte d'administration locale et pour envisager le jour où le Ministère n'aura plus à assurer la gestion quotidienne des communautés indiennes. Quant aux directives éventuelles du Ministère sur la façon d'améliorer les communications, j'estime qu'il vaut beaucoup mieux profiter de cette réunion pour exposer nos idées à ce sujet. Si nous ne pouvons pas contribuer à résoudre ce petit problème, nous ferions mieux de ramasser nos affaires et de retourner chez nous.

Passons maintenant au "contexte de travail des services extérieurs".

Je sais qu'il vous arrive de vous sentir responsables lorsque les conseils de bande ne peuvent mener des programmes ou des entreprises à bonne fin en respectant les restrictions budgétaires et les paramètres statutaires. Lorsque des fonctions leur sont confiées, vous ne pouvez plus en assurer l'administration ou le contrôle. Il vous faut laisser les événements suivre leur cours et, finalement, c'est vous qui devez rendre des comptes. D'une certaine façon, lorsque les choses vont mal, vous semblez en endosser la responsabilité, même si vous n'avez pas le pouvoir de prévenir les dégâts.

Messieurs, je comprends très bien tous vos tourments et j'ai sincèrement pitié de vous...de nous tous, en fait. Mais laissez-moi vous dire que, même si je le pouvais, je ne ferais rien pour changer la situation!

C'est ça, notre travail! Pouvions-nous vraiment nous attendre qu'une population venait de subir cent ans de paternalisme allait nous faciliter la tâche, quelque louables que fussent nos intentions? Ne savions-nous pas qu'il est plus difficile de faire valoir son influence que d'exercer des pouvoirs? Ne nous sommes-nous jamais rendu compte qu'il est beaucoup moins fatigant de se contenter de donner des ordres et d'obéir? Ne savions-nous pas qu'il était plus difficile de rendre des comptes aux gens que l'on sert qu'à l'autorité supérieure? Seul celui qui s'attire le respect des autres peut exercer une influence sur eux ou leur faire accepter ses conseils. Et cette confiance, il nous faut la re-gagner chaque jour.

Si nous n'y parvenons pas, c'est que des facteurs indépendants de notre volonté interviennent. Il arrivera sûrement que des représentants du Ministère seront rejetés par une communauté, et ce sans raison "valable". En ce cas, il nous faudra étudier la possibilité de les affecter ailleurs. Il en va d'ailleurs de même pour vos employés, quelles que soient leurs fonctions.

Il arrive aussi, ne l'oublions pas, que le conseil de bande demande des choses que le budget ne nous permet pas d'exécuter. S'il ne peut attendre, il ira plus haut, tout simplement. Bien sûr, le directeur régional vous appuiera, mais qu'à cela ne tienne. Le conseil de bande, lui, ira à Ottawa...et voilà! le tour est joué! le projet est accepté, approuvé, financé...Et vous, qui auriez bien voulu jouer le rôle du "chic type" si seulement vous aviez pu accéder à ces fonds, vous vous retrouvez Gros-Jean comme devant.

Mais n'allons pas trop vite. Est-ce bien là un exposé fidèle de la situation? Est-ce bien vrai que nous irions jusqu'à refuser aux chefs indiens le droit d'aller directement à Ottawa sans passer par "l'archange Gabriel" si cela pouvait leur permettre d'en faire bénéficier leur communauté? Non, sûrement pas.

Alors, ne serait-ce pas plutôt que nous aimerions bien pouvoir mettre la main sur les ressources d'Ottawa? Bien sûr. Et c'est ainsi que le "problème des communications" fait encore son apparition. N'y aurait-il pas moyen de court-circuiter le système pour pouvoir trouver l'argent voulu lorsque vous savez que l'idée est valable et que sa mise en oeuvre tient uniquement à l'obtention des fonds? Ou encore, peut-être pourrait-on fixer la date à laquelle cet argent serait disponible pour que le chef et le conseil puissent obtenir la même réponse, quel que soit le palier où ils s'adressent - district, région ou Administration centrale. Très bien. Regardons de plus près ce "contexte de travail des services extérieurs" et voyons ce que nous pouvons faire. Mais n'oublions pas, notre objectif ne consiste pas à rendre tout le monde heureux ou à mettre au point un système administratif parfait. Notre objectif, comme je l'ai dit plus tôt, est le suivant:

> "Entreprendre, appuyer et favoriser des activités coordonnées grâce auxquelles ils pourront réaliser leurs aspirations culturelles, économiques et sociales au sein de la société canadienne."

Il fut un temps où il était de bon ton de se fixer des buts ou des normes en choisissant une devise latine. Si je devais en choisir une maintenant, je pense que j'opterais pour "Nil Desperandum". Grossièrement, cela veut dire "Au diable, les difficultés".

Nous traversons actuellement une période remplie de défis, et "Au diable, les difficultés", nous allons les relever - ensemble!

N'allez pas croire que nous avons convoqué cette réunion pour vous présenter des solutions toute faites sur un plateau d'argent. Par le passé, trop souvent les programmes n'ont fait que refléter l'impatience des "non-Indiens" et une confiance aveugle en des solutions "instantanées". Trop souvent aussi, lorsque les "règles" changeaient, les tâches indéfinies n'étaient reliées à aucune méthode prévoyant des délais indéfinis. Au contraire, les solutions se prenaient sous le coup de l'enthousiasme, en fonction de méthodes en évolution rapide et de "nouvelles idées audacieuses". Et malheureusement, ces idées venaient rarement de la population indienne.

Eh bien! la situation a changé. Aujourd'hui, ces idées viennent et continueront de venir de la population indienne. Ce qu'il nous faut donc, c'est une équipe capable de réagir sensément devant des problèmes et des besoins décelés par les chefs indiens. C'est donc dire que nous ne pouvons plus nous payer le luxe d'attendre tranquillement qu'une méthode "instantanée" nous vienne d'en haut.

Cette semaine, nous allons tous ensemble réfléchir à notre tâche et nous allons tenter de déterminer les méthodes que nous pourrions améliorer ou que nous pourrions concevoir pour aider la population indienne à atteindre son but, qui est de s'épanouir dans le contexte d'une administration locale ou d'une communauté autonome. Nous allons aussi voir de quelle façon nous pourrions, en tant que conseillers et amis, continuer de mériter sa confiance. Il y a quelques années, lorsque nous

leur avions demandé s'ils aimeraient prendre leurs affaires en main, les Indiens avaient répondu: "Ciel! non. Nous avons encore besoin de vous." Cette réponse, c'est vous qui l'avez méritée. Puissions-nous ne jamais trahir cette confiance de la population indienne.

RÉSUMÉ DES OPINIONS DES GROUPES SELON LE SUJET

On trouvera ci-après des versions abrégées des recommandations que les surveillants de district ont formulées au cours de la conférence. Les difficultés définies par les divers groupes et les solutions proposées à leur égard ont été réunies sous les titres indiqués ci-après:

Conférence des surveillants de district

Suite à donner à la conférence

Étude de M. Rowat

Administration locale

Moral du personnel

Communications

Planification

Classements

Transactions foncières

Rôle du bureau de district

Gestion financière et administration

Nouveaux spécialistes

Loi sur les Indiens

Statut juridique des bandes

Affectation des fonds

Cas de piètre gestion des bandes

Associations d'Indiens

Organisation du Ministère

RÉSUMÉ DES OPINIONS DES GROUPES

Sujet: La conférence des surveillants de district

Solutions proposées:

- Il devrait y avoir au moins une conférence nationale par année, car ces réunions améliorent les communications à tous les niveaux.
- Les réunions constituent un moyen de règlement des problèmes.
- Le comité directeur devrait être permanent.

Sujet: Suite à donner à la conférence.

Solutions proposées:

- On devrait, à l'échelon du district et de la région, tenir des réunions pour l'étude de certaines questions.
- Il devrait, au niveau des districts, y avoir des réunions entre le personnel et les conseils.
- On devrait tenir une autre conférence nationale afin de prendre connaissance des réactions obtenues dans les divers districts et des nouveaux développements ainsi que pour évaluer le progrès accompli.

Sujet: Étude de M. Rowat

Solutions proposées:

- Elle devrait être expédiée aux délégués avant la réunion.
- On devrait mettre en oeuvre un financement proportionnel, afin de satisfaire à tous les besoins.
- Les bureaux régionaux devraient être intégrés à l'administration centrale et celle-ci devrait traiter directement avec les bureaux de district.

Sujet: Administration locale

Solutions proposées:

- On devrait supprimer le plus grand nombre possible de contrôles administratifs.
- On devrait établir des options pour la remise des fonds. Le contrôle financier devrait laisser une certaine latitude aux bandes.

..... **(Voir page suivante)**

- Il faudrait établir un texte de loi fondamental qui permette les virements nécessaires.

- Ce qui importe en premier lieu, c'est d'établir un cadre législatif. Le dégagement progressif du Ministère a une importance moindre. Il y a lieu de poursuivre l'application du concept d'une administration locale par le remplacement graduel du personnel du Ministère par du personnel de la bande.

- Le rôle du personnel devrait évoluer en fonction des désirs et de la compétence de la bande. Le personnel devrait conseiller au lieu d'exécuter.

- On devrait clarifier la situation juridique du conseil de bande.

- On devrait indiquer clairement les pouvoirs qui sont négociables et cessibles, ainsi que les responsabilités qui y sont liées.

- On devrait indiquer les pouvoirs qui ne sont pas négociables ou cessibles, sauf par la passation d'un contrat.

- On doit s'assurer que les responsables s'acquittent des obligations juridiques morales et législatives du gouvernement.

- Les bandes devraient indiquer quels programmes elles désirent administrer.

- Il faudrait déterminer les programmes et opérations administratives dont les bandes pourraient assumer la responsabilité entière.

- Le Ministère devrait faire un examen immédiat de la réglementation existante.

- Il faudrait codifier les décisions du Conseil du Trésor afin d'améliorer leur transmission.

- Le travail juridique devrait être effectué par des spécialistes.

- Tous les bureaux régionaux devraient avoir des consultations avec les bandes afin de mettre sur pied un mécanisme qui leur permette de participer à l'affectation des fonds à l'échelon de la région.

- Le programme devrait être expliqué en détail au personnel.

Sujet: Moral du personnel

Solutions proposées:

- On devrait mettre en oeuvre un programme intensif de recyclage et de mutations en prévoyant des délais de démarrage suffisants.

- On devrait appliquer un programme de formation en cours d'emploi en vue d'accroître la mobilité.

- On devrait établir un programme de retraites anticipées.

- On devrait s'assurer que le personnel concerné bénéficie de toutes les possibilités d'emploi et de formation existantes.

- On devrait améliorer les rapports entre les bureaux régionaux et le personnel des districts pour l'élaboration des plans d'avancement professionnel.

.....(Voir page suivante)

- On devrait attacher plus d'importance à l'orientation du personnel.

- On devrait accroître les crédits de formation.

- On devrait faire connaître au personnel la ligne de conduite et les objectifs établis.

- Le Ministère devrait démontrer aux membres du personnel qu'il se préoccupe de leur carrière.

- Il faudrait coordonner les programmes de réinstallation et ceux de la Main-d'oeuvre du Canada et élaborer un plan efficace de mobilité de la main-d'oeuvre.

- Il faudrait que la planification de l'avenir professionnel devienne un fait.

- Il conviendrait de récompenser l'employé qui réussit de par lui-même à éliminer la nécessité de son poste et devient disponible pour l'exécution d'une nouvelle tâche.

- Il y aurait lieu de faire quelque chose de plus positif que l'établissement de listes de postes qui font double emploi et de listes de mise à pied.

- Il faudrait déterminer les occasions d'emploi existant dans les services afin de permettre à chaque employé d'avancer en fonction de ses intérêts et aptitudes.

- La lettre sur le dégagement échelonné sur une période de cinq ans devrait être annulée et remplacée par une lettre qui exposerait l'orientation adoptée.

- On devrait faire des reclassements de la catégorie WP à la catégorie Pm, afin de souligner le fait que le directeur de district a la responsabilité des programmes d'éducation et de développement économique.

- Les administrateurs devraient tous s'assurer qu'ils ont la bonne attitude en ce qui a trait à l'évolution des rôles

- Dans le recrutement et le remplacement du personnel, on devrait attacher une grande importance à la motivation des candidats.

- On devrait mettre fin aux groupes privilégiés (comme le service de l'éducation) pour ce qui est des possibilités de formation.

- On pourrait recourir à un programme de détachement de fonctionnaires comme celui qu'applique l'ACDI.

Sujet: Communications

Solutions proposées:

- Les communications tant verticales qu'horizontales devraient être améliorées.

- La difficulté tient peut-être à une orientation imprécise et à une insuffisance de renseignements.

- Il devrait y avoir de meilleures communications à l'échelon des bandes.

- Un journal hebdomadaire devrait être envoyé à tout le personnel, aux conseils des bandes et aux organismes indiens.

.....(**Voir page suivant**)

- On devrait créer des groupes d'experts qui étudieraient la situation et recommanderaient des améliorations.

- La Direction devrait être chargée de faire effectuer, au sujet des nouveaux projets, des études destinées à faciliter le travail des directeurs d'agence.

- On ignore si le problème provient du fait que la correspondance est acheminée à un nombre de personnes trop restreint à l'administration centrale.

- L'administration centrale devrait déléguer plus de pouvoirs aux régions et aux districts.

- Les communications avec les bandes ne devraient pas se limiter aux chefs, aux conseils et aux personnels des bandes.

- L'ensemble de l'effectif des bandes devrait être sensibilisé aux fonctions et aux responsabilités des conseils.

Sujet: Planification

Solutions proposées:

- Planification de la stratégie à l'échelon de la région.

- Planification tactique à l'échelon du district.

- Les bureaux régionaux devraient collaborer avec les bureaux de district en ce qui a trait à la formation des membres des bandes.

Sujet: Classement

Solutions proposées:

- Le personnel des Affaires communautaires est défavorisé quant au classement par rapport aux employés des autres programmes. Il conviendrait de remédier à la situation.

- Le personnel des Affaires communautaires doit appliquer au niveau local des idées émanant d'autres programmes et se charger de leur administration.

- Les membres du groupe WP devraient être reclassés, afin de favoriser la poursuite de leur carrière de généralistes compétents, d'améliorer le moral et d'accroître les occasions d'avancement professionnel.

- Le personnel des A.C. est mieux préparé que certainssspécialistes pour traiter avec les Indiens.

- Il faudrait prendre des mesures concrètes pour corriger certains écarts entre les niveaux de rémunération.

- On estime que, à ce niveau d'administration, il n'y a actuellement aucune possibilité de présentation de griefs.

- Les administrateurs doivent accepter les hausses générales de traitement négociées au nom de non-administrateurs.

- La catégorie WP, qui s'applique aux surveillants de district, n'est plus appropriée. La catégorie PM devrait s'appliquer à tous les employés d'un niveau supérieur à celui de subalterne.

Sujet: Transactions foncières

Solutions proposées:

- Suppression des opérations superflues au B.R. et à l'A.C.

- Délégation des pouvoirs vers les bureaux locaux.

- Le personnel des bandes devrait être autorisé à faire des transactions foncières.

- Le B.R. devrait établir un registre des terres.

- On devrait normaliser les baux agricoles et de pâturage pour qu'ils ne presentent aucune difficulté particulière.

- Les mesures prises dans les cas de non-paiement de sommes stipulées dans des baux sont tout à fait insatisfaisantes. Le B.R. serait beaucoup mieux placé pour prendre ces mesures.

- Une administration des baux plus proche des bandes pourrait aider celles-ci à se charger éventuellement de cette tâche.

Sujet: Rôle du district

Solutions proposées:

- Le bureau de district ou la bande devrait conserver la totalité des fonds.

- Le bureau de district devrait jouer un rôle de soutien et veiller à la coordination des programmes.

- Le bureau de district devrait coordonner la formation et aider les bandes à entrer en rapport avec d'autres ministères et des entreprises privées.

- Le bureau de district devrait assurer un contrôle des fonds remis aux bandes.

- Pour être en mesure de toujours satisfaire aux besoins des bandes, le personnel du bureau de district devrait subir un recyclage permanent.

- On devrait diffuser l'information.

Sujet: Gestion financière et administration

Solutions proposées:

- Une surabondance de prescriptions accroît la rigidité et non de la flexibilité.

- Pour améliorer l'efficacité, il faudrait effectuer une vérification préalable au niveau du district.

- Les importantes sommes versées en honoraires de vérification pourraient permettre à la section des finances des districts d'obtenir les services d'experts-comptables plus nombreux.

Sujet: Nouveaux spécialistes

Solutions proposées:

- Il ne serait pas nécessaire de créer de nouveaux postes de spécialistes.

- Les bandes devraient engager elles-mêmes leur personnel.

- Il y aurait peut-être lieu de recourir à d'autres fonctionnaires.

- Il est convenu que les bureaux de district et de région auraient besoin de certains spécialistes.

- Le recrutement devrait être fait en fonction des besoins des bandes. Il serait donc appelé à varier.

Sujet: Loi sur les Indiens

Solutions proposées:

- Modifier la Loi afin de déléguer aux bandes des pouvoirs et responsabilités et de les rendre comptables de leur administration.

Sujet: Statut juridique des bandes

Solutions proposées:

- Adopter des dispositions législatives pour constituer les bandes en personnes juridiques.

- Adopter à l'intention des bandes des dispositions législatives d'autorisation plutôt que des disposition coercitives.

- Traiter les bandes comme des personnes juridiques, sauf lorsqu'il est démontré qu'il y a lieu de ne pas le faire.

Sujet: Affectation des fonds

Solutions proposées:

- Les bandes ne participent pas pleinement à la planification financière, par exemple à l'affectation ou à la réaffectation des fonds, et il faudrait en connaître les raisons.

- Trouver un moyen de faire participer les bandes.

- Expliquer les effets des pressions politiques dans la réaffectation des fonds et inviter les groupes à consulter les Indiens qui peuvent être touchés par de telles mesures. Favoriser la participation jusqu'au niveau régional.

Sujet: Cas de piètre gestion des bandes

Solutions proposées:

- Recourir aux contrôles fondamentaux du Ministère si toutes les autres mesures ne permettent pas de remédier à la situation et d'assurer l'exécution des obligations morales du Ministère.

Sujet: Associations d'Indiens

Solutions proposées:

- Limiter leur rôle au domaine politique et à la consultation.

- Confier aux bandes certaines responsabilités administratives actuellement réservées au Ministère.

- Assurer le financement de base par l'intermédiaire des bandes.

Sujet: Organisation du Ministère

Solutions proposées:

- Faire patienter l'administration centrale.

- Restreindre l'importance des bureaux régionaux et peut-être bien les supprimer.

- Les bureaux de district devraient devenir des services consultatifs et non plus administratifs.

- Réduire le personnel de 6,000 à 1,500.

- Intégrer le centre de coordination des moyens dans des grands centres.

- Faire passer les attributions de S.-M.A. à l'échelon régional.

- Assigner à la Division du personnel une fonction de services plutôt qu'une fonction de gestion.

- Confier au service régional des finances un rôle consultatif au lieu d'un rôle directeur.

- Supprimer le double emploi dans la gestion des programmes effectuée par le bureau régional et le bureau de district.

- Retenir les services d'experts à l'échelon du district afin d'assurer une plus grande accessibilité aux bandes.

RECOMMANDATIONS

GROUPE 1

Communications

1. Le groupe estime qu'il est indispensable de hausser le niveau actuel de communications, tant verticalement qu'horizontalement.

2. En fait, le problème des communications est peut-être causé par l'absence d'orientation précise et l'insuffisance de renseignements à tous les niveaux.

3. On devrait mettre au point une meilleure forme de communication qui commencerait au niveau de la bande et passerait par les divers paliers de la D.a.i. pour aboutir à l'administration centrale.

Recommandations

1. On devrait fonder un journal hebdomadaire, qui serait expédié à tout le personnel, aux conseils de bande indienne et aux divers organismes indiens. On devrait encourager les bandes et le personnel à faire parvenir des nouvelles sur les événements spéciaux survenant dans leur champ d'activité.

2. On devrait former un petit groupe d'experts chargé d'étudier la situation des communications et de formuler des recommandations pour leur amélioration.

OTTAWA (Ontario)
1er novembre 1973

GROUPE 2

Mode d'établissement d'une loi d'administration locale

1. Le Ministère doit immédiatement établir une loi d'administration locale, car nous ne pouvons nous permettre d'attendre que toutes les questions que les Indiens désirent assujettir à la Loi sur les Indiens aient été réglées.

   La première version de la loi pourrait être faite par des personnes comme Don Rowat, la transposition en termes juridiques pouvant être laissée à des experts.

2. Le gouvernement du Canada doit définir clairement les points qui sont négociables et peuvent faire l'objet de cessions aux bandes indiennes, en précisant les responsabilités découlant des cessions et les droits qui ne sont pas négociables ou cessibles, sauf aux termes d'un contrat. De plus, les conditions des contrats doivent être bien précises, de façon que les bandes qui s'engageront à assumer des responsabilités légales du gouvernement du Canada sachent exactement ce qu'on attend d'elles.

3. Le Ministère doit immédiatement faire un examen de la réglementation existante, afin de s'assurer de son applicabilité dans l'administration locale.

Si un tel cadre législatif peut être mis en place, la disparition progressive des districts, des bureaux régionaux et de l'administration centrale sera alors liée au programme et ne constituera plus, en fait, une question litigieuse.

Organisation et formation du personnel

- On doit faire savoir aux membres du personnel qu'ils doivent reconnaître le genre de formation dont ils ont besoin pour mieux s'acquitter de leurs fonctions actuelles ou futures.

- Il est nécessaire de supprimer la disparité entre les divers groupes pour ce qui est des possibilités de formation. Ainsi, le personnel du service d'éducation semble, à cet égard, avoir l'avantage sur les membres des autres services.

Gestion

Les membres du personnel doivent savoir que leur rôle est appelé à changer.

OTTAWA (Ontario)
1er novembre 1973

GROUPE 3

Il a été constaté qu'il y a des disparités entre les régions et qu'il est difficile d'obtenir l'unanimité sur certains des points qui ont été soulevés. Dans l'examen des deux questions, nous supposons que nous traitons les activités telles qu'elles se présentent et que nous formulons des recommandations en vue d'améliorer les services que nous rendons aux conseils de bande et aux Indiens en général. Notre comité était chargé d'étudier les deux questions suivantes:

1. Comment améliorer le moral du personnel?

2. La cession des fonds aux bandes.

On trouvera ci-après quelques points et recommandations ayant trait à ces deux questions, dans l'ordre où elles sont présentées.

1. a) Le Ministère a montré à ses employés de tous niveaux qu'il s'intéresse à leur carrière.

   i) Élaboration et mise en oeuvre de programmes de formation du personnel.
   ii) Détermination des compétences des employés avant de pourvoir à des postes, ce qui permet à ces employés de se perfectionner selon leurs intérêts et leurs aptitudes.

   On recommande une augmentation des sommes affectées à la formation, ce qui permettrait de satisfaire davantage les besoins de formation constaté à l'échelon du district.

   b) La lettre énonçant une élimination échelonnée sur une période de cinq ans doit être annulée et remplacée par une lettre indiquant l'orientation prise par le Ministère.

   c) Il est recommandé d'élaborer un programme de déplacement de l'effecti qui assurerait un avancement professionnel continu.

      On reconnaît qu'avec la mise en place d'administrations locales, certaines fonctions exercées à l'échelon de district ou de région devront disparaître. Un plan de déplacement de l'effectif permettrait aux employés touchés d'être affectés à d'autres fonction compte tenu de leurs aptitudes.

   d) Les employés qui ont la responsabilité de programmes pourraient être immédiatement affectés au groupe PM. Les postes de surveillant de district seraient révisés en fonction des autres programmes relevant d'un tel surveillant et seraient modifiés en conséquence.

   e) Au lieu de jouer un rôle de gestion, la Division du personnel rendrai plutôt des services pour le fonctionnement des districts.

GROUPE 3

2. a) Les bandes indiquent les programmes qu'elles désireraient administrer. Il semble y avoir des retards inutiles entre le moment où la résolution est reçue, celui où le directeur régional l'approuve et celui où les fonds sont déposés au compte de banque de la bande.

i) Il devrait y avoir, au bureau régional, un agent chargé de s'assurer qu'il ne se produit pas de retards excessifs.

ii) Le bureau régional d'administration financière devrait abandonner son rôle de direction pour adopter un rôle plutôt consultatif.

iii) La vérification préalable devrait passer du bureau régional au bureau de district.

iv) Les bureaux de district devraient être autorisés à présenter leurs demandes directement aux Services régionaux sans être tenus de faire effectuer une vérification préalable au bureau régional.

Dans la mise en place des administrations locales, il semble normal de supposer que les conseils de bande s'attendront à ce que les bureaux de district leur remettront les fonds dans les délais raisonnables. Avec les contrôles actuels, une mauvaise utilisation des fonds est inévitable. Les vérifications préalables sont faites à l'échelon des districts. S'il est nécessaire de maintenir ces vérifications préalables dans les bureaux régionaux, cela devrait être à titre exceptionnel.

1er novembre 1973

GROUPE 4

Recommandations

Il est proposé par les présentes que toutes les sommes destinées aux associations indiennes et qui sont actuellement sujettes à examen en raison de l'expiration de la période d'application de la décision du Conseil du Trésor valable jusqu'en mar 1974, soient attribuées aux conseils de bande et non à des organismes de tout aut niveau administratif, et ceci par la méthode du financement général. Il est souhaitable que les bandes puissent conserver les sommes ou les remettre à l'associa de leur choix.

Il est préconisé que tous les surveillants de district passent de la catégorie WP à la catégorie PM et qu'il y ait une réévaluation des niveaux en fonction de l'évolution de la fonction de gestion, ainsi qu'une remise à jour des niveaux qui tienne compte de l'accroissement des responsabilités.

Il est proposé également que tous les bureaux régionaux entreprennent des consultations avec les bandes indiennes afin de permettre à celles-ci de participer à la répartition des fonds à l'échelon des régions.

OTTAWA (Ontario)
1er novembre 1973

GROUPE 5

De l'action à la consultation

Propositions à long terme

- Des modifications devraient être apportées à la Loi sur les Indiens afin de donner aux bandes l'autorité et la responsabilité nécessaires.

  - A l'heure actuelle, ces fonctions incombent au Ministère, qui en délègue une partie aux districts.

  - Les exécutants ne pourront être transformés en conseillers tant que la responsabilité juridique et administrative continuera d'incomber au personnel du Ministère.

Propositions à court terme

1. Moyens d'aider les bandes à s'occuper d'exécution:

   a. Réorganisation immédiate des décisions du Conseil du Trésor afin d'améliorer le système d'acheminement de C à B.

   b. Établissement de l'option pour la remise des fonds, conformément à la résolution de Fry et au document de Rowat.

2. L'évolution du rôle du personnel du Ministère, d'exécutant à conseiller, doit être échelonnée en fonction de la croissance du désir et de la compétence des bandes et de leur conseil et personnel.

3. Tous les gestionnaires, de quelque niveau qu'ils soient, doivent:

   a. s'assurer qu'ils ont une attitude saine à l'égard de l'évolution des rôles;

   b. s'assurer que le personnel recruté est bien motivé;

   c. déterminer les attitudes incorrectes et essayer d'y remédier

      - en améliorant le programme de formation du personnel;
      - en établissant un programme bien structuré permettant les mutations d'un ministère à l'autre.

4. A la suite d'une conférence nationale, il devrait y avoir:

   a. des réunions du personnel de district et de région, au cours desquelles on étudierait les sujets abordés à la conférence;

   b. des réunions avec le personnel et les conseils de district, au cours desquelles on étudierait les mêmes sujets;

   c. une autre conférence nationale, au cours de laquelle on signalerait les répercussions et les nouveaux faits et on évaluerait le progrès accompli.

GROUPE 5

5. Le rôle consultatif du personnel de district est affaibli par le fait que celui-ci doit consacrer du temps et de l'énergie à un grand nombre d'exigences de gestion financière et d'administration.

- Or, les restrictions sont de plus en plus sévères, au lieu d'être de plus en plus souples.

Afin d'accroître l'efficacité, nous proposons que les vérifications préalables soient faites à l'échelon des districts.

OTTAWA (Ontario)
1er novembre 1973

GROUPE 6

Transmission, aux bureaux régionaux, de l'administration des transactions foncières

- L'actuel système de délivrance est déficient car il comporte quatre niveaux administratifs distincts, soit

  1. le conseil de bande
  2. le bureau de district
  3. le bureau régional
  4. l'administration centrale, à Ottawa

- Le processus est coûteux et très long. De plus, les Indiens perdent ainsi des occasions de location et, par conséquent, des revenus.

- D'importantes sommes d'argent sont laissées dans un compte en suspens pendant de longues périodes, de sorte que les bandes sont incapables de mettre en oeuvre certains programmes dans des réserves et qu'il en résulte une perte d'intérêts sur ces sommes.

- Le système actuel encourage les locations aux frais de l'État et peut inciter certains locataires à entamer des poursuites judiciaires contre le Ministère.

- Il faudrait uniformiser les modèles simples de baux agricoles et de pâturage afin d'accélérer le processus.

- Il n'est pas économique de passer par quatre niveaux administratifs. Les frais qui peuvent en résulter peuvent être supérieurs aux revenus fournis par les baux.

- Nous perdons une partie de notre crédibilité auprès des Indiens car nous ne pouvons assurer un service dans un délai raisonnable dans la mise en oeuvre de cette partie du programme, chose qui nuit gravement à nos relations pour l'exécution des autres parties du programme.

- Les mesures actuellement prises par suite des défauts de paiement de loyer sont tout à fait insuffisantes. Il y aurait lieu de les confier à l'échelon régional.

- Le fait de rapprocher les bandes de l'administration des baux préparera celles-ci à prendre éventuellement en charge l'administration des terres.

OTTAWA (Ontario)
1er novembre 1973

GROUPE 7

Statut juridique des bandes

Nous recommandons l'établissement de dispositions législatives mettant les bandes en mesure d'obtenir la personnalité juridique.

Ces dispositions devraient conférer une compétence plutôt que de constituer une obligation.

Les bandes pourraient alors profiter de cette faculté par le moyen d'un référendum.

OTTAWA (Ontario)
1er novembre 1973

RAPPORTS DES ATELIERS SUR LE MÉMOIRE DE LA RÉGION DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

LE MARDI 30 OCTOBRE

1er GROUPE

Le groupe s'est dit d'accord avec le mémoire de la délégation de la Colombie-Britannique, à condition toutefois qu'on tienne également compte des facteurs suivants:

- La bande doit exprimer son accord;
- il faut adopter une formule pour définir les responsabilités légales;
- il faut protéger les membres des conseils de bande;
- il faut limiter l'usage des fonds affectés aux services essentiels - éducation, assistance sociale, etc. - afin d'éviter qu'ils ne soient employés à d'autres fins;
- les crédits de la Fonction publique devenus excédentaires doivent être transférés aux bandes sous forme de fonds d'exploitation et d'entretien;
- il ne faut pas seulement transmettre certaines responsabilités aux bandes, mais aussi redéfinir les rôles de tous les paliers du ministère (District, Région, Administration centrale).

RAPPORTEUR: Don Cassie

2e GROUPE

Le groupe a convenu que le mémoire de la Colombie-Britannique présentait aux bandes une option valable, mais a précisé qu'il y en avait bien d'autres possibles. On estime qu'il faudrait énoncer des critères objectifs pour la transmission des pouvoirs aux bandes et que les Indiens et le ministère devraient en négocier l'application en tenant compte des pouvoirs et responsabilités de chaque bande. La haute direction du Ministère, à l'administration centrale, devrait obtenir l'appui ou l'accord du Conseil du Trésor pour procéder à la transmission des pouvoirs.

RAPPORTEUR: Wally Easton

3e GROUPE

Certains se sont dits en désaccord avec le mémoire; ils ont demandé pourquoi on accorderait autant de latitude aux bandes, alors que les bureaux des districts et des régions n'en ont jamais eu. Selon eux, le gouvernement fédéral se doit, en vertu de la Constitution, de tempérer la liberté qu'il envisage de conférer aux Indiens. On a aussi abordé la question de la comptabilité de la bande, tant envers son électorat qu'envers l'organisme qui la finance. D'après le groupe, les contrôles devraient se limiter au minimum indispensable. À propos de financement, (1) les conseils de bande doivent être assurés de la continuité de leur financement; (2) le Conseil du Trésor doit verser directement les crédits aux bandes; (3) il faudrait consulter amplement les bandes au sujet des modalités de ce financement.

RAPPORTEUR: Jack Gover

4e GROUPE

Le groupe a discuté des affectations, du moral et de la formation, en plus du mémoire de M. Fry. On a convenu que le principe énoncé dans ce document était valable, mais que les bandes devaient rester libres de l'adopter. Le principe de la comptabilité, qui manquait aux programmes précédents, doit être intégré à celui-ci. Le groupe estimait que la législation relative aux gouvernements locaux doit être le résultat de discussions menées avec les provinces. Il sera peut-être difficile dans certaines régions, a-t-on ajouté, de constituer les bandes en corporations. Le critère de base qui servirait à déterminer à quel moment la bande assumerait de nouveaux pouvoirs serait laissé à la discrétion de chaque bande.

RAPPORTEUR: E.L. Levert

5e GROUPE

D'après le groupe, les bandes devraient déjà avoir une grande latitude quant à leurs responsabilités et à leur pouvoir de décision dans l'administration de leurs programmes. Le Ministère, de son côté, exercerait un minimum de contrôle sur les bandes. Il faudrait permettre aux bandes de conclure avec le Ministère des accords qui leur permettraient d'assurer certains services essentiels, telle l'éducation. Certains membres du groupe ont approuvé l'institution de mesures de contrôle, mais d'autres les ont rejetées. Le groupe a estimé que définir l'argent comme synonyme du pouvoir, c'était simplifier à l'excès la question.

RAPPORTEUR: R. Taillefer

6e GROUPE

Le groupe a recommandé que l'on confie de plus grands pouvoirs aux bandes, mais ne voyait pas comment le Ministère pouvait le faire sans exercer un contrôle. On a aussi jugé qu'il fallait déterminer quels pouvoirs iraient aux bandes, lesquels resteraient entre les mains du Ministère et lesquels seraient exercés en commun. Le principal, selon eux, c'est de faire savoir aux Indiens que le conseil de bande a des comptes à leur rendre et cela est plus important que le fait que le conseil soit comptable au Ministère. Il faudrait énoncer des directives précises pour éviter que les contrôles s'additionnent aux différents paliers. Le groupe a aussi exprimé l'avis que beaucoup des contrôles actuels manquent de souplesse étant donné la façon dont les demandes sont présentées au Conseil du Trésor. On a enfin distingué les champs de compétence qu'il conviendrait de garder (propriété foncière, statut des membres des bandes, éducation, caisse de prêts au titre du progrès économique des Indiens et des Esquimaux); ceux qu'il y aurait lieu de transmettre aux bandes (police, eau et enlèvement des ordures, logement, voirie, services sociaux, services de prévention); et ceux que le Ministère pourrait occuper en commun avec les bandes (progrès économique, fonds de fiducie, statistique de l'état civil).

RAPPORTEUR: Mike Kartushyn

7e GROUPE

Le groupe ne s'oppose pas au mémoire de M. Fry, mais estime qu'il serait plus à propos de se demander comment on pourrait instaurer l'autonomie. Certains membres du groupe se sont dits d'avis que, si on laissait les bandes établir elles-mêmes la réglementation de leurs nouveaux pouvoirs, elles ne profiteraient peut-être pas des connaissances actuelles. Selon le groupe, pour que cette option donne de bons résultats, il faudrait que les bandes rendent compte des fonds qu'elles administrent. On pourrait verser les sommes appropriées aux fonds des bandes, qui les administreraient à leur guise ensuite. Il faudrait mettre au point des modalités d'exploitation, et trouver des formules pour rendre les bandes comptables et responsables.

RAPPORTEUR: W.K. Jackson

PROJET DE RÉSOLUTION D'ALAN FRY

Le mercredi 31 octobre, Alan Fry a présenté le texte de la résolution suivante, qui s'inspire du mémoire de la Colombie-Britannique déposé à la séance plénière de l'après-midi. On a convenu que le 1er groupe répondrait à cette résolution par des recommandations, le dernier jour de la conférence. Ces recommandations figurent à la page **suivante.**

ATTENDU que les Conseils de bande veulent exercer leurs pouvoirs à titre de gouvernements locaux reconnus;

ATTENDU que le gouvernement fédéral peut transmettre aux Conseils de bandes les pouvoirs qu'ils demandent;

ATTENDU qu'il y a certains pouvoirs que le gouvernement fédéral ne peut pas transmettre aux gouvernements des bandes;

ATTENDU que l'avènement du gouvernement local exige que l'on définisse clairement la répartition possible des pouvoirs, ainsi que les contrôles et les conditions d'admissibilité à ces pouvoirs;

IL EST DÉCIDÉ que la conférence recommande ce qui suit:

1. Le Ministère doit préciser quels pouvoirs il peut et ne peut pas transmettre.

2. Le ministère doit définir les contraintes minimum qui doivent accompagner les pouvoirs transmissibles, de façon que ceux-ci soient aussi complets que possible.

3. Il faut énoncer des critères objectifs pour déterminer l'ampleur des sommes à transmettre aux gouvernements des bandes pour leur permettre d'exercer leurs nouveaux pouvoirs.

4. Dans les champs de compétence transmis aux gouvernements des bandes, il ne doit y avoir aucun doute quant au droit qu'auraient ces gouvernements de déterminer et d'élaborer des programmes et d'affecter les fonds; les pouvoirs transmis doivent être des pouvoirs réels.

5. Il faut consulter sans réserve les dirigeants indiens sur ces diverses questions.

6. Il y aurait lieu de former un comité qui ferait un examen préliminaire de cette recommandation pour en apprécier la portée et qui ferait rapport au Ministère à tous les paliers avant le _____.

1er GROUPE - Recommandations sur le mémoire d'Alan Fry

1. Nous avons discuté du principe énoncé dans le mémoire de la Colombie-Britannique et la résolution d'Alan Fry et, dans l'ensemble, le groupe convient que le principe est bon.

2. La recommandation n° 6 devrait être exprimée dans les termes suivants:

   Le Ministère devrait commencer à examiner la portée de cette recommandation et faire rapport à tous les paliers de la Direction des Affaires indiennes le plus tôt possible.

3. Le groupe félicite les auteurs du mémoire de la Colombie-Britannique pour leur excellent travail.

Quinze questions portant sur des problèmes décrits
par
le comité directeur
à l'intention de la Conférence des surveillants de district

1. Quelle est l'orientation du Ministère? Nécessité de définir de quelle façon les responsabilités, les attributions et les pouvoirs visent les agents de district.

2. Le rôle du bureau de district dans l'administration locale des bandes.

3. Définition de l'Administration locale.
   - Statut juridique des bandes
   - Problèmes de contrôle
   - Problèmes concernant les biens-fonds.

4. De quelle façon communiquer une ligne directrice concernant l'administration locale?

5. Problèmes relatifs au moral des employés et formation du personnel.
   - Défection de bons employés
   - Personnel dans l'incertitude
   - Conseillers
   - Lettre, 5 ans
   - Problèmes de recrutement
   - Le recrutement s'impose-t-il?
   - Révision de la classification.

6. Organisation des districts.

   - Pouvoir concernant l'emploi de personnel, l'avancement et la majoration des traitements
   - Prestation des services.

7. Programme de planification de la main-d'oeuvre.
   - Planification de la carrière des employés.

8. Faut-il réduire graduellement le nombre d'employés dans les districts et les régions?

9. Motivation des employés appelés à quitter le service.

10. Besoin de renseignements au sujet des résultats des divers "essais" d'administration locale.

11. Rôle des associations et leur réaction vis-à-vis l'administration locale.

12. De quelle façon modifier les règlements par suite de l'évolution des programmes?

13. Besoin de lignes directrices concernant les Indiens qui n'habitent pas dans des réserves.

14. Qu'est-ce que l'expansion économique signifie pour les localités qui se trouvent dans des régions dont le développement est irréalisable?

15. Examen de l'organisation actuelle.
    - Faudrait-il abolir graduellement les districts?
    - Faudrait-il abolir graduellement les régions?

LE MERCREDI 31 OCTOBRE

RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL SUR LES QUESTIONS À L'ORDRE DU JOUR

GROUPE N° 1

De toute évidence, le Ministère doit sans retard donner plus de liberté aux bandes indiennes pour leur permettre de réaliser leurs aspirations légitimes. À cette fin, il va de soi qu'il lui faut établir certains mécanismes de contrôle qui soient le plus souples possible. Ils convient de faire remarquer ici que ces mécanismes ne doivent viser que le domaine financier. Quant au contrôle administratif, il faut chercher à le supprimer le plus possible. Les mécanismes de contrôle financier devront par ailleurs être établis sensément, car s'ils n'accordent aucune latitude aux bandes, ils ne feront que limiter leur action et les décourager.

Par conséquent, compte tenu de l'orientation que nous voulons prendre, nous estimons qu'une loi sur les municipalités s'impose dans le cas des Indiens. À défaut d'une loi, il faudra prendre d'autres mesures pour faire autoriser la cession des pouvoirs. Selon nous, cette loi faciliterait le développement des bandes indiennes et leur permettrait de progresser plus rapidement dans les limites d'une structure coordonnée.

Nous estimons de plus que le moment est venu de repenser le rôle des diverses associations indiennes du Canada. Nous sommes d'avis que les services qu'elles offrent aux bandes doivent se limiter au plan politique et consultatif, car il est certain que celles-ci doivent assumer certaines des attributions administratives qui, à l'heure actuelle, incombent uniquement au Ministère.

Les fonds que le gouvernement fédéral accordent à ces associations, par ailleurs, pourraient être confiés aux communautés indiennes qui se chargeraient elles-mêmes de les transmettre à leurs associations, en totalité ou en partie. Ainsi, les bandes pourraient évaluer l'utilité de leur association, étant donné qu'elles sont à même de déterminer si les services fournis sont satisfaisants et s'ils répondent à leurs besoins.

Si l'on considère la structure du Ministère, il est difficile de ne pas parler des quatre niveaux dont elle se compose: l'Administration centrale, bien sûr, doit continuer d'exister, même si elle pourrait apporter certaines modifications à son organisation au besoin; d'autre part, si l'on tient compte du nouveau concept envisagé et des pouvoirs plus étendus que les bandes assumeront éventuellement, le bureau régional doit modifier son activité actuelle, réduire ses attributions et peut-être même disparaître entièrement; quant aux bureaux de district, il leur faudra transformer leurs tâches d'administration et de surveillance en un rôle consultatif au fur et à mesure que les bandes deviendront des unités fonctionnelles.

Compte tenu du concept envisagé, il est probable que, d'ici environ dix ans, le nombre d'employés du Ministère, qui est de 6,000 à l'heure actuelle, ne sera plus que de 1,500. Il est certain que cette réduction considérable des effectifs influera sur le moral des employés. Voici, par conséquent, les trois recommandations que nous faisons à ce sujet:

1. Établissement d'un programme complet de recyclage et de mutation des employés dont les postes deviennent excédentaires.

2. Mise en oeuvre d'un programme de retraite anticipée à l'intention de ceux qui sont près de l'âge de la retraite. Les fonds affectés à la formation (laquelle n'est pas indiquée dans le cas des employés de ce groupe) pourraient peut-être servir à financer ce programme.

3. Reclassification immédiate des postes de WP dans la catégorie des PM, pour permettre aux titulaires d'accéder à d'autres emplois de la Fonction publique.

Par suite de l'application du concept d'administration locale, nous voudrions que les deux anomalies suivantes soient corrigées:

En raison des modifications qui sont apportées aux attributions du surveillant de district et de la disparité flagrante qui existe dans les programmes qui lui incombent (éducation et progrès économique), le poste qu'il occupe doit être reclassifié immédiatement, peut-être même avec effet rétroactif.

Enfin, étant donné que le Ministère subit une transformation qui ne fera que s'accentuer dans l'avenir, nous sommes d'avis qu'il faut faire un effort spécial pour améliorer les communications. Il y aurait peut-être lieu, par exemple, de lancer un journal dans le genre de Indian News, ou encore de charger une section de dresser des exposés sur les projets destinés à être mis en oeuvre au Canada et qui pourraient intéresser les directeurs ou leur être utiles.

RAPPORTEUR: Y.Savard
OTTAWA, Ontario
le 31 Octobre 1973

GROUPE N° 2

Premièrement, disons que nous ne nous sommes pas penchés sur une question en particulier, mais que nous avons plutôt préféré étudier l'organisation des districts, en escomptant que cette étude s'orienterait vers les sujets de discussion.

Comme l'argent et les programmes seront dorénavant administrés par les bandes, nous estimons que ce n'est pas de "réduction graduelle des districts" dont il faut parler, mais plutôt de leur réorganisation ou de la transformation de leurs tâches d'exécutant en un rôle de conseiller.

Nous sommes d'avis qu'au fur et à mesure que les bandes se chargeront d'administrer les fonds et les programmes, les districts devraient devenir des centres de coordination des ressources et qu'après un certain temps, 2 ou 3 de ces centres pourraient se fusionner de façon à former des "supercentres", compte tenu de l'emplacement, de la distance, etc.

Après avoir étudié le rôle des districts, nous considérons que:

1) Les districts ou les bandes doivent administrer tous les fonds;

2) Les districts doivent jouer un rôle de soutien et assurer la coordination générale des programmes;

3) Les districts doivent aider les bandes à bénéficier de toute la formation nécessaire;

4) Le personnel des districts et de l'administration locale doit faciliter les rapports des bandes avec les autres ministères et avec le secteur privé pour qu'un jour, elles puissent se passer de l'aide du Ministère dans ce domaine;

5) Les districts doivent contrôler les fonds qui sont confiés aux bandes.

Au besoin, il faudra recycler le personnel des bureaux de district pour le rendre apte à répondre aux besoins des bandes.

Nous estimons de plus qu'il ne sera pas nécessaire que le Ministère crée des postes de spécialistes, mais qu'il devra plutôt conseiller aux bandes de recruter elles-mêmes leurs employés ou de faire appel aux experts du gouvernement dont les services sont disponibles. Cependant, les districts et les régions auront besoin de certains spécialistes dans le domaine du travail social, etc.

A l'heure actuelle, la gestion des programmes fait double emploi dans les régions et les districts, et il faudra corriger cet état de choses.

Après avoir étudié la question des transactions foncières, nous sommes convenus que, pour supprimer le chevauchement des tâches entre les régions et Ottawa dans le domaine des baux, il y aurait lieu de décentraliser les services vers les régions et les districts. Il est à espérer que, d'ici quelque temps, les bandes pourront s'occuper elles-mêmes de leurs transactions foncières, avec l'aide de leur personnel.

Selon nous, la région devrait assurer la planification stratégique et les districts, pour leur part, devraient s'occuper de planification tactique. De plus, la région devrait aider les districts à donner la formation nécessaire aux bandes.

Bref, dans l'ensemble, nous sommes d'avis que le moral du personnel des districts est très bas et que le Ministère pourrait en grande partie remédier à cet état de choses. A cette fin, il suffirait de lui faire connaître l'orientation qu'il entend prendre, d'organiser des cours de recyclage et de procéder à des mutations après en avoir avisé les intéressés assez longtemps d'avance.

B.W. Eardley

OTTAWA, le 31 octobre 1973

GROUPE N° 3

Points à considérer

Rôle premier du bureau de district dans le contexte d'une administration locale

1. Rôle en évolution constante

Spécialistes - Formation et aide en vue d'une meilleure compréhension.

2. Conseillers - Rôle qu'il faut viser. Il ne faut pas exercer de pressions.

Quelle est la première tâche du bureau de district? Doit-il d'abord assurer la transmission de l'information ou axer ses activités sur le conseil de bande?

La mauvaise administration des bandes est-elles générale? En ce cas, cherchons-nous à améliorer nos règlements? On met trop l'accent sur cette situation et des problèmes ne peuvent qu'en résulter. Il s'agit là, en fait, d'un processus d'apprentissage.

Le district doit s'assurer que les renseignements sur l'administration des bandes sont transmis aux membres des bandes, de préférence par le truchement du conseil. Toutefois, le personnel de district doit être prêt à répondre aux demandes de renseignements provenant des membres des bandes.

Il faut renseigner les conseillers sur les fnctions du personnel de district.

- Nous devons diffuser l'information. Même s'il nous faut appuyer le conseil chaque fois que nous le pouvons et que nous devons nous garder d'en saper la base, il nous faut, dans nombre de cas, communiquer avec les particuliers.

Le conseil ne doit pas servir de paravent au personnel du Ministère et celui-ci ne doit pas s'en remettre aux autres lorsqu'il reçoit des demandes de renseignements qui ne se rapportent pas à ses principaux secteurs d'attributions.

Les postes de la Section des affaires communautaires sont classifiés à un niveau trop bas par rapport au travail des autres programmes et aux tâches que les titulaires effectuent. Souvent, le personnel des Affaires communautaires doit appliquer les propositions faites par le personnel d'autres programmes dans les services extérieurs et il doit de plus effectuer le travail administratif nécessaire.

Il faudrait reclassifier les postes du groupe d'occupation des WP afin d'encourager le personnel des Affaires communautaires à poursuivre son travail de "généraliste", de rehausser le moral de ces employés et de les aider à faire progresser leur carrière. En général, le personnel des Affaires communautaires est plus en mesure de traiter avec la population indienne que ne le sont certains "spécialistes" d'autres programmes.

L'écart entre les échelons de traitement des surveillants de district et ceux d'autres employés du Programme existe depuis trop longtemps et il y aurait lieu de prendre des mesures pour rectifier la situation.

- On a soulevé la question du statut juridique des bandes.

- Certaines opinions contradictoires ont été formulées.

- Conclusion - Il faut considérer les bandes commes des groupes légalement constitués et ce, juqu'à preuve du contraire.

Les attributions du personnel de district dans le domaine de la formation doivent être déterminées en tenant compte de la situation actuelle des bandes. Il faut évaluer les niveaux actuels de communication entre les membres et le conseil. Pour que l'administration locale soit efficace, il fat encourager la communication. Ce but sera atteint grâce à des méthodes de formation régulière et (ou) spéciale et, dans les deux cas, cette formation devra être assurée en permanence.

Il pourrait devenir nécessaire de faire appel aux principaux mécanismes de contrôle ministériels si tous les autres procédés ne réussissent pas à améliorer l'administration des bandes et à permettre au Ministère de remplir ses obligations morales.

OTTAWA (Ontario)
le 31 octobre 1973

B.F. MacKenzie

GROUPE N° 4

Nous avons longuement discuté des communications. En général, nous estimons que la communication constitue encore une voie à sens unique. Il est difficile de déterminer si le problème découle du fait que le volume de correspondance est transmis à un trop petit nombre de fonctionnaires de l'Administration centrale. Selon nous, il faudrait que l'Administration centrale décentralise plus de services vers les régions et que celles-ci, par ailleurs, délèguent plus de pouvoirs aux districts.

Nous sommes d'avis qu'on ne tient pas assez de réunions aux paliers inférieurs et qu'une conférence nationale des surveillants de district devrait être organisée au moins une fois par année. Ces réunions contribuent à améliorer les communications à tous les niveaux et permettent de régler bien des problèmes. Par exemple, si un problème surgit quelque part, il est facile à régler s'il a déjà été solutionné ailleurs.

Nous estimons de plus qu'il faudrait établir un comité directeur permanent. À l'Administration centrale, il existe un comité exécutif de planification. Pour leur part, les directeurs régionaux se réunissent tous les trois mois. Pourtant, au palier des surveillants de district, il n'existe aucun comité interrégional.

Nous constatons de plus que les surveillants de district ne bénéficient d'aucun système de griefs.

Lorsque les majorations de traitement sont négociées, les administrateurs n'ont pas voix au chapitre. Ils doivent accepter la majoration générale qui est négociée au nom des non-administrateurs. Très souvent, le surveillant de district compte parmi son personnel des employés qui sont mieux rémunérés que lui. Selon nous, le groupe d'occupation des WP ne devrait plus comprendre les postes de surveillants de district. Ces postes devraient être reclassifiés dans la catégorie des PM, à un niveau supérieur aux postes des subalternes. Dans les districts, les administrateurs de programmes devraient occuper des postes de même niveau et correspondant aux attributions qui se rattachent à la planification des dépenses d'investissement.

Les bandes ne participent pas assez à la planification financière, c'est-à-dire qu'elles ne prennent pas part à l'affectation ou à la réaffectation des fonds et qu'elles n'en connaissent pas les motifs sous-jacents. Selon nous, ce travail ne se fait qu'au palier des districts et il faudrait concevoir une méthode afin que les bandes puissent y participer. Lorsque des pressions politiques sont exercées concernant la réaffectation de fonds, il faudrait conseiller au groupement qui demande les fonds supplémentaires de retourner dans son secteur et, de concert avec la population touchée, de participer à la solution du problème. Cette participation devrait aller jusqu'au palier régional.

Il faudrait que la population indienne sache que les fonds obtenus par des moyens politiques ne représentent pas un gain, puisque ces fonds sont généralement prélevés sur l'argent déjà alloué à d'autres bandes, par le truchement du système de réaffectation.

M. Levert

OTTAWA (Ontario)
le 31 octobre 1973

GROUPE N° 5

Les discussions ont surtout porté sur les questions n°s 5,7 et 15 qui figuraient à l'ordre du jour.

- Nous avons longuement parlé du moral et de la formation du personnel.

- On a mentionné que la circulaire de 1969 n'avait pas encore été abrogée, ce qui avait des effets négatifs sur le moral du personnel. Toutefois, nous sommes convenus que cette question découlait davantage du Livre blanc et qu'à la lumière des déclarations du premier ministre, du ministre et du sous-ministre adjoint, elle n'avait plus tellement d'importance. Sept des opinions exprimées ont plutôt porté sur l'établissement de l'administration locale.

- Le ministre nous a fait remarquer que nous formions une catégorie bien spéciale d'employés, puisque nous devons nous efforcer de rendre nos services inutiles. Toutefois, nous ne sommes pas organisés pour donner une formation suffisante et quotidienne aux employés dont les postes deviennent excédentaires. Il faut améliorer les communications entre le personnel des bureaux régionaux et celui des bureaux de district, afin d'établir des plans de carrière à l'intention des employés.

- Il faudrait mettre davantage l'accent sur l'orientation du personnel. Les deux sections du personnel devraient s'assurer que toutes les possibilités d'emploi et de formation sont offertes aux employés touchés et elles devraient de plus s'occuper de coordonner les réaffectations et les autres programmes qui sont offerts par le ministère de la Main-d'oeuvre du Canada.

- On a de plus mentionné que les surveillants de district devraient avoir des entretiens avec leurs employés pour essayer de les encourager lorsque le moral est bas ou lorsqu'ils traversent une période de transition. Selon nous, l'employé dont le poste devient excédentaire et qui est mis en disponibilité devrait pouvoir bénéficier de toutes les ressources disponibles pour planifier sa nouvelle carrière.

- Nous nous sommes aussi penchés sur les questions de classification. Selon nous, une importante somme d'argent sert à payer les honoraires de vérificateurs et nous ne voyons pas pourquoi on ne se servirait pas de cet argent pour doter la section financière du district d'un expert-comptable. Ainsi, cet argent ne servirait pas seulement à acquitter le coût des vérifications de fin d'année et serait beaucoup plus utile. Nous estimons qu'en raison du bas moral des employés, il y aurait lieu d'étudier sérieusement la classification actuelle des emplois.

- Discussion sur les questions relatives aux membres de bande qui n'habitent pas dans les réserves. Des entretiens se sont ensuivis afin d'échanger des renseignements généraux sur les programmes à frais partagés qui existent dans les régions (subventions provinciales et municipales), et il ressort que nombre de bandes bénéficient de ces programmes.

- Nous avons consacré une demi-heure à la lecture de l'exposé de M. Rowat intitulé "Etablissement d'une administration locale - Nécessité de clarifier les concepts."

- Nous avons ensuite invité M. Rowat à se joindre à nous afin de discuter de quelques-unes de ses propositions.

- Avant d'ouvrir les discussions, nous voulons attirer l'attention de tous les délégués sur l'importance de cet exposé. Nous estimons qu'il s'agit en fait d'un exposé des plus importants qui porte sur nombre de sujets dont nous avons discutés. Selon nous, il peut influer sur l'opinion des délégués concernant la résolution qui a été présentée hier. Nous proposons au comité directeur de l'étudier. (Séance plénière - Selon nous, on aurait dû envoyer l'exposé de M. Rowat aux délégués avant qu'ils ne viennent à Ottawa.)

- Nous avons longuement discuté du mode de financement que M. Rowat propose dans son exposé, soit d'un financement proportionnel fondé sur les besoins des bandes. Une somme plus élevée serait accordée à celles qui en ont le plus besoin et il ne serait pas question d'avantager les grosses bandes au détriment des petites.

- Nous avons aussi discuté de la proposition de M. Rowat, selon laquelle les bureaux régionaux seraient abolis et leurs services seraient transférés à l'Administration centrale pour traiter directement avec les bureaux de district. Nous estimons qu'à la longue, ce procédé se révélerait plus efficace.

- Nous nous sommes demandés s'il convenait de faire financer les associations d'Indiens directement par les bandes, comme on l'a proposé, plutôt que par l'État.

- Nous avons aussi parlé du projet de détachement du personnel qui permettrait aux fonctionnaires de travailler comme conseillers ou employés des bandes. Selon nous, ce projet pourrait contribuer à rehausser le moral du personnel. Il y aurait peut-être lieu de mettre en oeuvre un programme de détachement du personnel comme celui de l'Agence canadienne de développement international.

- Nous nous sommes également entretenus de l'établissement possible de services centralisés à l'intention de plusieurs bandes, afin de réduire les frais d'administration. Ces centres pourraient ultérieurement devenir des bureaux de district dirigés par les Indiens.

- Dans l'ensemble, la session a donné lieu à des échanges agréables de renseignements sur des sujets d'intérêt national.

R.G.Witt

OTTAWA (Ontario)
le 31 Octobre 1973

GROUPE N° 6

1. Appliquer le concept d'administration locale et remplacer progressivement le personnel du Ministère par le personnel administratif des bandes.

2. Conseiller plutôt qu'exécuter.

3. a) Selon nous, il y aurait lieu de reconnaître les conseils de bande comme des personnes juridiques. Des éclaircissements s'imposent à ce sujet.

   b) Déterminer les programmes et les attributions administratives qu'il serait possible de confier entièrement aux bandes; déterminer les services administratifs que l'on pourrait transférer aux bandes et sur lesquels on pourrait exercer un contrôle limité pour s'assurer que les obligations légales, morales et statutaires du gouvernement seront remplies.

   c) i) Nous estimons que les bureaux régionaux devraient établir un cadastre le plus tôt possible pour que l'approbation des baux fonciers se fasse dans les régions plutôt qu'à l'Administration centrale (diminution des voies hiérarchiques pour réduire les délais).

   M. Fernand Marcoux ajoute l'alinéa suivant afin d'exposer les problèmes particuliers qui se posent au Québec dans le domaine des terres.

   ii) Problèmes concernant les terres du Nouveau-Québec.
   Au Nouveau-Québec, la situation des Indiens et des Esquimaux est différente de celle de leurs congénères du reste de la province ou des autres régions du Canada. Les Indiens et les Esquimaux du Nord ne possèdent aucune réserve et toutes les terres sont détenues par la province. Les réactions que les travaux de la baie James ont suscitées montrent bien l'importance du problème. La situation, en fait, est assez compliquée: Les Indiens et les Esquimaux estiment qu'il sont chez eux, mais ils n'ont aucun droit sur les terres. Corrélation avec l'Administration locale:

   - Comme ils n'ont pas le même statut juridique que les bandes qui vivent dans les réserves, les villages ont demandé à être légalement constitués.

   - Ces groupes, toutefois, fonctionnent sans mandat précis, et nous avons l'impression qu'ils travaillent dans le noir. Il s'ensuit donc des retards dans le cas des droits et des pouvoirs nécessaires à l'établissement d'une administration locale. Les efforts déployés actuellement afin de clarifier la question des terres, par exemple, ou encore de déterminer plus précisément les limites des agglomérations ou l'étendue des zones de chasse, doivent se poursuivre et ce, non seulement dans le contexte de la baie James. Par conséquent, il nous faut nous orienter vers l'établissement d'une administration locale qui sera semblable à celle des municipalités et qui permettra aux bandes d'adopter certains règlements et de se financer elles-mêmes au moyen d'impôts directs ou indirects.

4. La communication ne doit pas s'arrêter au palier des chefs, des conseils et du personnel des bandes. À l'aide de matériel audio-visuel, il faut renseigner la population indienne sur les fonctions et les attributions des conseils et du personnel des bandes pour qu'elle puisse les tenir comptables de leurs activités. À cette fin, nous pourrions aussi donner des cours intensifs de formation. N.B. "Programme pilote".

5. - Selon nous, les déclarations que le Ministre a faites hier soir contribueront grandement à rehausser le moral du personnel.

   - Il faudrait prendre des dispositions avec tous les ministères pour faciliter la mutation du personnel. Nous estimons que cette mesure s'impose si nous voulons encourager les employés et leur donner l'assurance qu'ils ne seront pas mis à pied si leurs postes deviennent excédentaires ou s'ils ne peuvent s'adapter à la nouvelle orientation du Ministère.

   - Il y aurait peut-être lieu d'établir un programme de "formation en cours d'emploi" pour rendre le personnel apte à passer d'un ministère à un autre.

   - Des problèmes de recrutement se posent en raison de "l'abolition progressive" qui menace le bureau des Affaires indiennes.

   - Devons-nous recruter des employés? Dans une grande mesure, la nécessité du recrutement dépend des besoins des bandes, lesquels varient d'une région à l'autre.

   - Nous recommandons l'abolition de la catégorie des WP et la reclassificatinn de ces postes dans le groupe d'occupation des PM. A l'heure actuelle, le surveillant de district compte parmi son personnel des employés qui sont mieux rémunérés que lui (Ed 5, CP 2, etc.). Une reclassification est donc nécessaire pour rectifier cette situation et pour permettre au surveillant de district d'occuper un poste qui corresponde à ses attributions.

15. Nous recommandons l'abolition graduelle des bureaux régionaux. Les employés qui possèdent les connaissances nécessaires devront toutefois continuer de travailler dans les districts pour faciliter les communications avec l'administration des bandes.

OTTAWA (Ontario)
le 31 octobre 1973

S.M. Malkowich

GROUPE N° 7

Au moyen de procédés uniformes, faire connaître le programme d'administration locale dans les districts

Communiquer les lignes directrices et les objectifs du programme au personnel (s'il est bien compris, le changement ne se heurte habituellement à aucune opposition).

Démontrer, par des preuves tangibles, que l'on s'occupe vraiment de planifier les carrières.

Adopter des termes plus positifs que "excédentaire " et "liste de mises en disponibilité".

Décentralisation réelle

Affecter un sous-ministre adjoint dans chaque région

- Pour se rapprocher des bandes - les réactions seront plus rapides et plus claires.

- Pour mieux interpréter les besoins régionaux.

- Pour donner plus de prestige aux rapports du Ministère avec les associations et les gouvernements provinciaux.

Politique concernant l'administration locale

Politique d'une grande souplesse pour permettre à chaque bande de se développer en fonction de ses propres besoins.

OTTAWA (Ontario)
le 31 octobre 1973

J. Homan

2e PARTIE

EVALUATION: Observations de M. D.C. Rowat

Programme de la conférence

Je sais très bien qu'il est difficile d'établir le programme d'une conférence aussi importante que celle-ci, soit de décider combien de temps il faut accorder aux séances de travail et aux séances plénières, ou encore de déterminer si les délibérations sur les résolutions ne demandent pas trop de temps, etc. Toutefois, il aurait sans doute valu la peine d'organiser un ou deux débats d'experts au cours des séances plénières afin d'orienter les discussions et, sans doute qu'au début, il aurait été plus utile de confier à chaque groupe quelques sujets de discussion différents plutôt que de laisser tous les groupes discuter des 15 mêmes questions.

Bilan de la conférence

Les craintes que j'avais au début de la conférence ont eu tôt fait de se dissiper. Je croyais en effet que la plupart des surveillants de district opteraient pour le statu quo et qu'ils ne feraient que remuer des cendres. Je me suis rendu compte que tel n'était pas le cas. Il est vrai que certains membres du comité directeur n'ont pas tellement aimé les longues discussions sur le financement de base et qu'ils ont constaté que les intérêts personnels prenaient quelquefois le pas sur les grands principes de l'heure. Sur ce dernier point, je dirais qu'il s'agissait là d'une attitude tout à fait naturelle. Elle s'explique d'ailleurs facilement si l'on songe qu'il n'y a pas eu de conférence du genre depuis des années et qu'il a fallu en organiser une pour permettre enfin aux délégués d'échanger des renseignements sur ce qui se passe dans chaque région. Elle est aussi attribuable à un manque d'orientation pendant la période de transition qu'ils traversent.

Vu l'incertitude politique qui règne dans le cas de la révision de la Loi sur les Indiens, il ne faut pas s'étonner si l'Administration centrale n'a pas pu donner cette orientation. La population indienne devra contribuer à la révision de la Loi, et c'est pourquoi il s'ensuit nécessairement des retards. Mais sur le plan de l'administration locale, cette absence de lignes de conduite précises permet à tous de relever un défi intéressant, de tenter divers essais et de créer même des précédents. En effet, les surveillants de district sont libres d'aller de l'avant et d'aider à élaborer des lignes directrices et à établir l'orientation future. Comme M. Wight le faisait remarquer, une bonne partie des lignes directrices viendront des paliers inférieurs, car c'est le presonnel des districts qui est le mieux placé pour juger la situation et pour connaître les besoins des Indiens. Je suis d'accord avec M. Wight. En grande partie, les essais qui seront faits et les précédents qui seront créés par les districts formeront la base de la révision de la Loi sur les Indiens.

A l'heure actuelle, je suis d'avis que ni le gouvernement, ni le Ministère, ni les Indiens ne savent vraiment quelle serait la meilleure orientation à prendre, et ce en raison de la grande diversité des bandes, de la nouvelle prise de conscience des Indiens et de la complexité des problèmes qui en découlent. Le nouveau système doit prendre forme progressivement. C'est pourquoi le personnel traverse actuellement une période de transition difficile qui occasionnera inévitablement des erreurs. Mais il traverse aussi une période de défis qui lui donne l'occasion de faire des essais.

Tout au long de la conférence, on a su établir un juste équilibre entre les questions d'actualité et les événements à venir. Parce que nous traversons une période de tansition, il nous faut essayer de régler les problèmes immédiats, mais il nous faut aussi songer à ceux qui surviendront sans doute plus tard.

À cette fin, il faut délimiter clairement les pouvoirs et les services que les Indiens pourront assumer entièrement, soit ce que j'appelle les "pouvoirs transférables".

Dans le cas des problèmes à court et à long terme, je pense que les discussions des divers groupes de travail ont été très fructueuses. Je vous remercie de m'avoir permis d'assister à cette conférence, et j'espère que j'aurai l'occasion de vous rencontrer de nouveau.

MOT DE LA FIN PRONONCÉ PAR LE SOUS-MINISTRE ADJOINT

Merci, monsieur le président. Lorsqu'un congrès de fonctionnaires a lieu à Ottawa, il est presque inévitable qu'un représentant de l'Administration centrale soit appelé à s'absenter pour aller régler quelque problème, et c'est bien ce qui s'est produit dans mon cas. J'ai dû m'absenter et je vous prie de m'en excuser.

Mais passons aux choses sérieuses. Je ne crois pas exagérer en disant que c'est sans surprise aucune que je me suis rendu compte que vos discussions avaient surtout porté sur deux sujets fondamentaux, à savoir les procédés d'établissement d'une administration locale dans les communautés d'autochtones, puis (et ce qui est tout aussi important) l'organisation du Ministère et les questions de personnel. Jetons d'abord un rapide coup d'oeil sur ce dernier point, soit sur les questions qui intéressent les employés, ces employés qui constituent l'essence même de l'organisation.

Ce fut un réel plaisir, tout au moins pour moi, d'entendre le ministre et le sous-ministre parler du bon travail qui se fait dans les services extérieurs, et je peux vous assurer que tous deux étaient sincères dans leurs propos. J'ose croire que vous vous ferez maintenant un devoir de transmettre leur message à votre personnel. C'est très bien de recevoir des louanges ou des félicitations d'un ministre, d'un sous-ministre ou autre, mais il ne faut pas en rester là. Il incombe ensuite à chacun de nous de transmettre ces propos du mieux que nous pouvons à nos subalternes. Toutes nos paroles, toutes nos actions, doivent tendre vers l'objectif du Ministère, qui consiste à aider les bandes à prendre leurs affaires en main.

Un personnel démoralisé et mal informé ne peut qu'ajouter au problème plutôt que contribuer à le solutionner, alors qu'un personnel dynamique et bien renseigné ne peut, au contraire, que nous aider à atteindre nos objectifs.

Dans un des rapports présentés hier, on mentionne que le moment n'est pas encore venu d'abolir progressivement nos opérations. Je suis tout à fait d'accord sur ce point. En effet, le rôle des bureaux de district et de région change, mais, selon moi, il est toujours aussi important. S'il est vrai que, dans certains domaines, les employés constatent que leurs services ne sont plus nécessaires, il faut dire que, dans d'autres secteurs, il existe une véritable pénurie de compétences et souvent, notre tâche consiste alors à recycler le personnel et à le réorienter vers ce que nous pourrions appeler de nouveaux rôles. Dans certaines régions (je devrais plutôt dire, dans la plupart des régions), on abat de l'excellente besogne; le personnel ne se rend pas seulement compte que le Ministère effectue véritablement son travail, mais il assiste également au transfert des fonctions vers les communautés indiennes et il sent qu'il représente un rouage important de ce processus. J'estime de plus que les employés doivent reconnaître que le Ministère est disposé à prendre des mesures pour les aider à poursuivre leur carrière, au fur et à mesure que ces changements se produisent. Lorsque je jette un regard sur ce qui s'est passé depuis le peu de temps que je travaille au Ministère, je dois dire que je ne suis pas du tout découragé. Au contraire, je ne peux que me réjouir du progrès accompli et de la mise en oeuvre de programmes positifs élaborés par des gens comme vous, des gens qui travaillent avec les communautés indiennes. Je sais que le mérite en revient souvent à Ottawa, mais c'est également Ottawa qui doit en assumer la responsabilité. J'encourage tous ceux qui ont l'occasion de participer à l'élaboration de ces nouveaux programmes à continuer leur bon travail. J'ose espérer que l'on saura, dans les moments de dépression, de frustration ou de découragement, se rappeler les réalisations passées.

En peu de temps, nous avons réalisé énormément de progrès. Et même si nous avons encore beaucoup de pain sur la planche, il ne faut pas se laisser décourager par quelques échecs, mais plutôt songer à tout ce que nous avons accompli. Nous allons déterminer où et quand il serait possible de transférer des programmes, et nous allons également déterminer quels sont les groupes d'occupation que ces mesures pourraient toucher. Comme je l'ai mentionné plus tôt, nous nous occuperons aussi de former les employés qui n'auront plus à appliquer les programmes, afin de les orienter vers un rôle de conseiller. Dans le cas de ceux qui sont prêts à déménager, j'espère que nous pourrons les réaffecter à des postes qui conviennent mieux à leurs talents et à leurs aptitudes, que ce soit au Ministère ou dans d'autres secteurs de la Fonction publique. Le simple fait de renseigner le personnel ne suffit pas. Il nous faut en plus le former, de façon à l'amener à accroître son apport à l'activité globale.

Pour en venir au deuxième point, soit à l'important sujet que constitue l'établissement d'une administration locale, je dirais que le congrès nous aura avant tout permis de nous rapprocher et d'apprendre ce qui se passe dans les différentes parties du pays. Souvent, les contacts personnels et officieux sont aussi profitables que les séances d'étude officielles.

La décision que vous avez prise de former des comités en vue de présenter des recommandations était fort judicieuse. Comme vos propositions s'appuient sur votre riche expérience, expérience qui prend encore plus de valeur au cours d'une réunion comme celle-ci, soyez assurés que nous les étudierons avec soin et que nous verrons à les appliquer chaque fois que nous le jugerons possible. Il va sans dire que certains de nos procédés sont devenus périmés et que d'autres doivent faire l'objet de "grosses réparations". Nous accorderons une attention spéciale à vos propositions sur la façon d'améliorer la communication entre les districts, les régions, les bandes et l'Administration centrale. Des formules, des définitions et des critères plus précis s'imposent pour faire face au problème qui se présente lorsque des gens se servent des mêmes mots pour exprimer des idées différentes.

Tout comme vous, j'estime que, dans le cas des bandes les plus évoluées notamment, le moment est venu de nous attaquer de nouveau à la question du statut juridique. Les structures ou même les mesures législatives que nécessitent une administration locale peuvent prendre forme aussi rapidement que certaines bandes le désirent, comme il se doit.

Je tiens maintenant à remercier tout particulièrement M. Don Rowat de sa contribution. Il est intéressant de constater la similitude qui existe entre une de ses recommandations et celles des délégués à la conférence, à savoir "qu'il nous faut délimiter les pouvoirs que nous pourrions céder aux bandes et ceux que le gouvernement doit continuer d'exercer". Mais, comme je l'ai dit mardi, trop souvent dans le passé, les programmes (et il en va de même pour l'établissement de l'administration locale que je peux toutefois difficilement qualifier de "programme") n'ont fait que refléter l'impatience des "non-Indiens" et leurs penchants pour ce que j'appelle des solutions toute faites. Je me dois donc de mettre l'accent sur le fait que les pouvoirs ne seront cédés aux conseils de bande que lorsqu'ils seront prêts à les assumer et lorsqu'ils voudront bien les assumer. Il n'est pas question de leur imposer quelque méthode, option ou changement que ce soit.

Ce n'est qu'à la suite de consultations et d'accords mutuels que l'on précédera à la transmission des pouvoirs.

Mardi, j'ai également mentionné que, selon moi, on n'aurait pu convoquer la conférence à un moment plus opportun. En effet, je doute fort qu'à peine un mois après être entré en fonction, un autre sous-ministre adjoint ait eu l'occasion de rencontrer tous les administrateurs des directions, des régions et des districts et ce, au même endroit et en même temps. Avant de terminer, permettez-moi de faire une petite mise en garde. Le Ministère et les contribuables ont dépensé une grosse somme d'argent pour nous permettre de nous réunir ici pendant quelques jours. Il serait donc juste que ces milliers de dollars rapportent des dividendes. Selon moi, il faut reconnaître qu'une conférence de cette importance, qui vous aura permis de quitter votre travail pour presque une semaine entière, de quitter les gens que vous servez et de prendre un petit congé aux frais du contribuable, doit aboutir à des résultats concrets, tant sur le plan financier que sur le plan humain. Mais je suis certain que nous n'aurions jamais convoqué cette conférence si nous n'avions pas jugé que les dépenses qu'elle occasionne ne seraient pas faites en vain. Je vous remercie d'avoir bien voulu y participer et je souhaite à tous et à chacun un bon voyage de retour. Au revoir et bonne chance.

ANNEXES

ANNEXE I

LISTE DES PARTICIPANTS

A LA CONFERENCE DES SURVEILLANTS DE DISTRICT

du 29 octobre au 1er novembre 1973

Surveillants de district - Programme des affaires indiennes et esquimaudes

Région des Maritimes

C.S. Thompson	Surveillant de district	District de la Nouvelle-Ecosse
J. Touchie	Surveillant de district	District du Nouveau-Brunswick
D. Gourley	Coordonnateur représentant	Ile-du-Prince-Edouard

Région de Québec

Y. Savard	Surintendant de district	District de l'Abitibi
P. Champagne	Surintendant de district	District de Montréal
A. Blouin	Surintendant de district	District de Pointe-Bleue
F. Boivin	Surintendant de district	District de Sept-Iles
R. Taillefer	Surintendant de district	District de la baie d'Ungava
F. Marcoux	Surintendant de district	District de la baie d'Hudson

Région de l'Ontario

D.R. Cassie	Surveillant de district	District de la baie James
P.J. Hare	Surveillant de district	District de Kenora
W. Reese	Surveillant de district	District de Sioux Lookout
M.P. Aked	Surveillant de district	District de London
R.M. De La Roche	Surveillant de district	District de Kingston
D.J. Borton	Surveillant de district	District de Brantford
G.V. Closs	Surveillant adjoint de district	District de l'île Manitoulin

R.W. Readman	Surveillant de district	District de Nakina
W.K. Jackson	Surveillant de district	District de Lakehead
E.L. Levert	Surveillant adjoint de district	District de Sault-Ste-Marie
J.R. Gover	Surveillant de district	District de Georgian Bay
A.J. Boisvert	Surveillant de district	District de Sudbury
D.T. Allan	Directeur	District de Fort Frances

Région du Manitoba

G.A. Brown	Surveillant adjoint de district	District de Le Pas
W. Lesky	Responsable adjoint	Agence de Island Lake
J. Feely	Conseiller local du gouvernement	Manitoba
S. Malkowich	Conseiller local du gouvernement	Manitoba
B. Eardley	Conseiller local du gouvernement	Manitoba

Région de la Saskatchewan

S.C. Read	Surveillant de district	District de Prince-Albert
J. Whitehawk	Surveillant de district	District de Yorkton
R.J. Lagimodiere	Surveillant de district	District de Saskatoon
W.A.S. Barnes	Surveillant de district	District de Touchwood-File-Hills Qu'Appelle
H.L. Hansen	Surveillant de district	District de North Battleford

Région de l'Alberta

M. Kartushyn	Surveillant adjoint de district	District de Blackfoot/ Stony Sarcee
P. Swartman	Surveillant de district	District de Blood/Peigan
J.H. Van de Voort	Surveillant de district	District d'Edmonton/Hobbema
H. Gladstone	Surveillant de district	District de Saddle Lake/ Athabaska

R. Mackenzie	Directeur	Agence de Fort Vermillon
R. Styra	Directeur	Agence du Petit lac des Esclaves

Région de la Colombie-Britannique

W.R. Cooke	Surveillant de district	District de South Island
W.J. Easton	Surveillant de district	District de Fraser
A.E. Fry	Surveillant de district	District de North Island
V. Rhymer	Surveillant adjoint de district	District de la Côte-Nord
A.C. Roach	Surveillant de district	District des Lacs
J.L. Homan	Surveillant de district	District de Thompson River
J.N. McFarlane	Surveillant de district	District de Babine
R.G. Witt	Surveillant de district	District de Bella Coola
D.M. Hett	Surveillant de district	District de Kootenay/ Okanagan
W.G. Robinson	Surveillant de district	District de Terrace
E.J. Underwood	Surveillant de district	District de Williams Lake
H.M. Browne	Surveillant de district	District de Fort St-John

DIRECTEURS REGIONAUX

R.D. Brown	Directeur régional	Amherst (N.-E.)
R.L. Boulanger	Directeur régional	Ste-Foy (Québec)
H.R. Rodine	Directeur régional	Toronto (Ontario)
W.C. Thomas	Directeur régional	Winnipeg (Man.)
O. Zabreski	Directeur régional	Regina (Sask.)
F.A. Clark	Directeur régional adjoint	Edmonton (Alb.)
L.E. Wight	Directeur régional	Vancouver (C.-B.)
W.A. Gryba	Représentant régional	Yellowknife (T.N.-O.)

REPRESENTANTS D'OTTAWA

M.P. Lesaux	Sous-ministre adjoint Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. R.M. Connelly	Directeur, Direction des Affaires communautaires Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. G.K. Gooderham	Directeur suppléant, Direction de l'éducation, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
	Directeur suppléant, Direction du progrès économique des Indiens et des Esquimaux Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. R.G. Tompkins	Directeur délégué, Direction des politiques de la planification et de la recherche Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. E.T. Parker	Directeur suppléant, Direction de l'administration des programmes, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
	Conseiller suppléant (finances et gestion) du Programme, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.

M. D. Chatain	Chef, Direction des études et affectations spéciales. Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. G.E. Bell	Coordonnateur de la conférence, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. V. Boultbee	Coordonnateur de la conférence, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. P. Cameron	Planification des politiques et recherche, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. J.R. Tully	Président de la conférence, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. V.M. Gran	Chef, Administration des Bandes, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
M. J.G. McGilp	Représentant spécial, Programme des affaires indiennes et esquimaudes.
Dr. D. Rowat	Département des Sciences Politiques, Université de Carleton.

Comité de direction de la conférence

Les membres du Comité de direction de la conférence ont été chargés par les directeurs régionaux, l'été dernier, de préparer l'ordre du jour et la présentation de la conférence.

Alan Fry	District de North Island	- Colombie-Britannique
Bill Cooke	District de South Island	- Colombie-Britannique
Jan H. Van de Voort	District d'Edmonton/Hobbema	- Alberta
J. Whitehawk	District de Yorkton	- Saskatchewan
Gordon Brown	District du Pas	- Manitoba
Bill Reese	District de Sioux Lookout	- Ontario
M.P. Aked	District de London	- Ontario
R.M. De La Roche	District de Kingston	- Ontario
Paul Champagne	District de Montréal	- Québec
A. Blouin	District de Pointe-Bleue	- Québec
C.A. Thompson	District de la Nouvelle-Écosse	- Nouvelle-Écosse

Comité exécutif des surveillants de district

Le Comité exécutif est composé des représentants mentionnés ci-dessus, élus par les différentes régions, pour agir à titre de porte-parole des surveillants de district. Ce Comité continuera également à travailler après la conférence.

Alan Fry	District de North Island	- Colombie-Britannique
Bill Cooke	District de South Island	- Colombie-Britannique
Jan H. Van de Voort	District d'Edmonton/Hobbema	- Alberta
J. Whitehawk	District de Yorkton	- Saskatchewan
Gordon Brown	District du Pas	- Manitoba
Bill Reese	District de Sioux Lookout	- Ontario
M.P. Aked	District de London	- Ontario
A.J. Boisvert	District de Sudbury	- Ontario
Paul Champagne	District de Montréal	- Québec
A. Blouin	District de Pointe-Bleue	- Québec
C.S. Thompson	District de la Nouvelle-Écosse	- Nouvelle-Écosse

ANNEXE 4

Octobre 1973

ETABLISSEMENT D'UNE ADMINISTRATION LOCALE A L'INTENTION DES INDIENS

NECESSITE DE CLARIFIER LES CONCEPTS

Par M. Don Rowat
Professeur de sciences politiques
Université Carleton

TABLE DES MATIERES

	Page
Entrée en matière	1
1. Les concepts d'autodétermination et d'association	1
2. La structure des services extérieurs et de l'administration locale	7
3. Le personnel administratif local	10
4. L'organisation du Ministère	16
5. La budgétisation	17
6. Le rôle des associations indiennes régionales	21
Conclusion	24

ANNEXE 1: Graphique de la répartition proposée des pouvoirs entre l'administration fédérale et les Indiens, selon le degré d'autodétermination.

ANNEXE 2: Taux de renouvellement des chefs de bande au Manitoba.

ANNEXE 3: Taux de renouvellement des conseillers de bande au Manitoba.

ENTREE EN MATIERE

Le présent document est une version révisée du mémoire dressé en août 1973 à l'intention du comité d'étude du concept du Manitoba. Même si ce mémoire était axé sur les problèmes de la région du Manitoba, étant donné qu'il traitait de concepts et de problèmes généraux, les autorités du Ministère ont estimé qu'il fallait le réviser pour lui donner une portée encore plus générale.

A titre d'expert-conseil du Ministère pour un court mandat, et compte tenu des quelques connaissances que je possède à l'égard du gouvernement canadien et de l'administration locale, j'aborderai le sujet "de haut en bas", c'est-à-dire de façon macroscopique plutôt que microscopique. Mes observations se fondent surtout sur l'étude de quelques documents importants, sur deux conférences ministérielles auxquelles j'ai assisté, ainsi que sur des entrevues avec les fonctionnaires de l'Administration centrale. Sans connaître très bien la base même des affaires indiennes, j'ose croire que la présente analyse, faite par un observateur de l'extérieur, sera profitable au Ministère et, partant, aux Indiens du Canada.

1. LES CONCEPTS D'AUTODETERMINATION ET D'ASSOCIATION

a) Les problèmes généraux

Selon moi, l'existence de deux concepts qui ne sont pas assez clairement définis constitue, à l'heure actuelle, le principal problème que représente l'établissement d'une administration locale à l'intention des Indiens. De plus, le premier de ces deux concepts est trop vague pour être appliqué avec succès dans sa forme actuelle. Je les appellerai ici le concept d'autodétermination et le concept d'association. Tous deux ont été mis de l'avant par les Indiens et semblent avoir été adoptés sans restriction par le gouvernement.

Le concept d'autodétermination est exprimé de diverses façons. On dit, par exemple, que les Indiens doivent prendre leurs propres décisions concernant leur avenir, qu'ils doivent arrêter leurs propres

plans et fixer eux-mêmes leurs objectifs. Le problème, c'est que ce concept est très vague et qu'il est rare qu'on y apporte des restrictions. Pourtant, il existe divers degrés d'autodétermination. C'est ainsi qu'une municipalité autonome n'a pas les mêmes pouvoirs qu'une nation souveraine. Cependant, lorsqu'on parle d'autodétermination, il est rare qu'on en précise le degré. Il se peut que les Indiens veulent dire une chose et le gouvernement une autre, ce qui constitue une source de malentendus. A mon avis, le gouvernement devrait toujours préciser que le concept d'autodétermination comporte des restrictions constitutionnelles évidentes et qu'il n'est pas synonyme de nation indépendente. Je ne crois pas non plus qu'il veuille dire que les Indiens pourront assumer librement les pouvoirs qui sont dévolus au gouvernement fédéral par la constitution, à savoir les affaires étrangères, la défense, le commerce, les affaires bancaires, le système monétaire, les poids et mesures, et autres. Le sens de ce concept ne peut s'étendre à des pouvoirs d'autodétermination supérieurs à ceux dont bénéficient les provinces en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et, en général, pour les hommes politiques et les représentants du gouvernement fédéral, ce concept ne vise que des pouvoirs autonomes comparables à ceux des municipalités. Il importe donc que le gouvernement fasse clairement comprendre aux Indiens que leur autodétermination doit nécessairement être limitée et qu'il définisse clairement le degré d'autonomie qu'il envisage finalement de leur accorder (pouvoirs plus ou moins semblables à ceux des municipalités ou des provinces).

A moins, bien sûr, que les bandes indiennes n'aient autant d'indépendance que les provinces et qu'elles ne deviennent ainsi des éléments du système fédéral, le gouvernement du Canada devra nécessairement exercer un droit de regard constitutionnel et juridique sur toutes les affaires indiennes, tout comme les provinces le font dans le cas des municipalités. A ce sujet, il faudra là encore que le gouvernement s'entende clairement avec la population indienne.

Le concept d'association a un sens tout à fait différent et, selon moi, il est viable et pratique. Il pourrait d'ailleurs être intégralement appliqué sur-le-champ, puisqu'il permet au gouvernement fédéral de continuer à détenir les pouvoirs nécessaires. Toutefois, il comporte un certain nombre de significations ou d'applications bien précises. On pourrait l'appliquer en vue d'atteindre diverses fins, par exemple pour permettre au gouvernement et à la population indienne de déterminer ensemble

i) le degré d'autodétermination qui sera finalement accordé aux Indiens;

ii) les catégories de pouvoirs dont les diverses bandes pourront bénéficier selon le nombre de leurs membres et leur degré de développement, ainsi que les différentes étapes qu'elles pourraient avoir à franchir pour exercer le maximum de pouvoirs;

iii) la nature des pouvoirs que les bandes les plus développées pourront finalement exercer.

L'analyse de la situation indique, entre autres choses, que le gouvernement fédéral doit continuer d'administrer (soit seul, soit de concert avec les Indiens) les programmes nationaux qui relèvent de sa compétence, aux termes de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du

Nord britannique, et qu'il doit en dernier assumer la responsabilité de ces programmes. De plus, le système selon lequel les bandes doivent passer un contrat pour administrer certains services, ne concorde pas avec le concept d'autodétermination et ne devrait pas s'appliquer dans un domaine à l'égard duquel on aura accordé le pouvoir d'autodétermination aux Indiens. En vertu de ce système, en effet, on présente aux Indiens des programmes qui en sont au stade de la mise en oeuvre, ce qui ne permet pas aux destinataires d'établir eux-même l'ordre des priorités dans le domaine en question. Toutefois, ce système peut servir lorsqu'il s'agit de passer des contrats afin d'administrer des programmes fédéraux qui font partie du secteur de compétence réservé au gouvernement fédéral. Le concept de "pouvoirs réservés" qui est appliqué en Inde pourrait être utile ici et, à compter de maintenant, je me servirai de l'expression "pouvoirs non transférés" pour parler des programmes nationaux qui incombent au gouvernement fédéral en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. (L'expression "pouvoirs non transférés convient mieux que "pouvoirs réservés", en raison de la confusion possible entre les termes "réservé" et "réserve".)

L'analyse indique en outre que le système de financement global ne peut s'appliquer au secteur des pouvoirs non transférés, mais seulement au domaine d'activités qui, d'un commun accord, sera désigné comme secteur autonome et que j'appellerai dorénavant le secteur des "pouvoirs transférés". C'est donc une erreur, selon moi, de parler du système de financement global sans préciser qu'il doit se limiter au secteur des pouvoirs transférés.

Pour ce qui est de la bureaucratie qui, selon certains Indiens et fonctionnaires du Ministère, ne doit pas exister au-delà du palier des bandes, l'analyse montre au contraire qu'il doit y avoir une bureaucratie pour administrer les services nationaux qui continueront de relever du gouvernement fédéral en vertu des pouvoirs non transférés. J'estime qu'il doit de plus y avoir une bureaucratie supérieure pour superviser et conseiller les bandes qui n'auront pas atteint le stade d'autodétermination totale dans le secteur des pouvoirs transférés, et même pour aider et conseiller celles à qui tous les pouvoirs auront été dévolus, étant donné que les bandes sont minuscules et qu'elles ne comptent pas toutes les compétences nécessaires à une administration moderne.

b) Manitoba

L'analyse qui précède aide à expliquer les problèmes qui se posent actuellement au Manitoba et à délimiter les propositions réalistes et viables. Les Indiens ont demandé un régime d'autodétermination et d'association, et le Ministre et les fonctionnaires supérieurs leur ont promis ce régime presque sans restriction et sans en explorer toute la portée. On n'a pas clairement fait la distinction entre le concept d'autodétermination et le concept d'une association à parts égales, mais par ailleurs, on s'est rendu compte qu'en pratique, il était impossible de leur accorder l'autodétermination totale. Ayant mélangé ces deux concepts, on hésite maintenant à appliquer le second. Il importe que chacun se rende compte que l'autodétermination doit comporter des limites et qu'il faut la définir de façon plus réaliste et précise. D'autre part, les fonctionnaires du

Ministère doivent aussi admettre qu'une fois ces limites convenues, les bandes indiennes les plus dévelopées devront bénéficier d'une administration entièrement autonome dans le secteur des pouvoirs qui leur auront été transférés. J'estime que toutes les propositions qui sont faites doivent comporter une définition claire et précise des deux catégories de pouvoirs (transférés et non transférés), sans quoi il sera impossible de les mettre en application. Par ailleurs, on pourrait, selon moi, instaurer les mécanismes de consultation concernant l'association à parts égales avant même de mettre cette définition au point, pourvu que les Indiens admettent que l'auto-détermination doive comporter des limites.

A cet égard, le Manitoba se trouve dans la même situation que les autres régions, sauf qu'au palier des districts, il ne compte plus aucun bureau qui pourrait servir de base à la consultation ou à des programmes administrés conjointement. Pourtant, une entente conjointe s'impose au palier des districts ou de la région:

i) pour donner des conseils au sujet de l'administration des programmes nationaux qui continuent de relever du gouvernement fédéral en vertu des pouvoirs non transférés, ou pour administrer ces programmes conjointement;

ii) pour administrer les programmes pour le compte des bandes qui ne sont pas prêtes à assumer tous les pouvoirs et tous les services qui leur ont été transférés;

iii) pour conseiller les bandes locales et les aider à administrer les services qui leur incombent en vertu des pouvoirs transférés, notamment dans le cas des bandes qui n'ont pas encore été capables d'assumer entièrement ces pouvoirs.

Malgré tous ces besoins, il semble qu'il n'existe aucun mécanisme officiel de consultation ou d'administration conjointe au Manitoba, et les propositions Wahbung concernant l'établissement de comités

mixtes au niveau régional n'ont jamais été mises en application. Il semble que la situation soit à peu près la même dans les autres régions.

2. LA STRUCTURE DES SERVICES EXTERIEURS ET DE L'ADMINISTRATION LOCALE

a) Problèmes généraux

Sans doute pour les raisons données dans la première section, des mécanismes communs (Indiens-Ministère) de consultation et d'administration font généralement défaut. Vu le grand nombre de bandes dans chaque région, les districts constituent un niveau logique de consultation et d'administration conjointe. Dans la plupart des régions, le nombre de bandes est trop élevé pour que ces mécanismes ne soient instaurés qu'au palier régional. De plus, l'administration conjointe à l'échelon des districts permettrait au Ministère de garder les meilleurs éléments de son personnel dans les districts jusqu'à ce qu'un nombre suffisant d'Indiens soient aptes à les remplacer progressivement. Je propose donc que des comités représentatifs des Indiens soient mis sur pied dans les districts, tout au moins à des fins de consultation et probablement pour assurer également l'administration conjointe.

Il faudrait aussi répartir les conseils de bande par catégories, selon leur taille et leur stade de développement, afin de déterminer objectivement quels pouvoirs ils sont capables d'assumer, plutôt que de laisser le gouvernement user de paternalisme à l'égard de chaque demande de pouvoirs ou de services présentées par les bandes.

La limite des pouvoirs à transférer aux bandes et la nature précise de la supervision que le gouvernement exercera finalement

sur ces pouvoirs doivent être déterminées au palier national ou régional, par le truchement de la consultation, et devront sans doute faire l'objet des mesures législatives ou de décrets du conseil. La catégorisation des bandes qui ne seront pas investies des pleins pouvoirs pourrait se faire au palier régional en vertu d'une entente conjointe. Moins il y aura des catégories et plus les procédés juridiques, financiers et administratifs seront simplifiés. Par exemple, les bandes, à l'instar des municipalités, pourraient être réparties par hameau, village, ville et administration autonome. Les administrations des hameaux seraient investies de pouvoirs minimums, alors que les administrations autonomes assumeraient des pouvoirs plus étendus que ceux que détiennent habituellement les municipalités (voir le graphique à l'annexe n° 1). Toutefois, si l'on accorde aux Indiens le pouvoir d'assurer des services du niveau provincial, ces services devront être administrés par un organisme d'un palier supérieur à celui de la bande. Les bandes passeraient d'une catégorie à l'autre au fur et à mesure de leur développement.

b) Manitoba

Pour atteindre les buts susmentionnés, il semble qu'un mécanisme conjoint s'impose au palier régional du Manitoba, en vue d'assurer au moins la consultation, si ce n'est les services administratifs. Il y a donc lieu de se demander pourquoi le projet Wahbung concernant l'établissement de comités mixtes n'a jamais été réalisé. Le principe semble acceptable, même si l'on pourrait prétendre qu'un seule comité mixe pour tous les services assurerait une meilleure

coordination que des comités distincts pour chaque service. D'autre part, des comités mixtes contribueraient à accroître la représentativité globale des chefs indiens, ce qui, d'autre part, permettrait de connaître davantage les points de vue des Indiens. Ce projet me semble donc viable et acceptable, et il est certain qu'il vaudrait mieux établir ces comités que de n'avoir aucun mécanisme de consultation. Si l'on opte pour un mécanisme destiné à assurer l'administration conjointe en plus de la consultation, un seul organisme mixte serait beaucoup plus avantageux, puisqu'il permettrait de mieux coordonner les travaux d'administration. Toutefois, je ne vois pas pourquoi des comités fonctionnels distincts ne seraient pas également établis à des fins de consultation.

L'argument invoqué au paragraphe a) ci-dessus à l'égard de l'établissement souhaitable de comités de district me porte à me demander s'il ne serait pas également souhaitable de créer des comités du genre au Manitoba afin d'assurer l'administration conjointe et (ou) la consultation.

Comme dans les autres régions, il semble aussi qu'il soit nécessaire de répartir les conseils de bande du Manitoba en catégories, selon leur stade de développement, ce qui leur permettrait d'être investis de pouvoirs plus ou moins étendus, selon le cas, et d'être traités en fonction de leur catégorie par le Ministère et par les comités mixtes qui seraient créés.

c) Renseignements nécessaires

Pour étudier ces propositions à fond, il faudra obtenir les renseignements suivants:

i) la nature et la portée des mécanismes actuels de consultation;

ii) le rôle actuel des Fraternités en ce qui a trait à la prestation de services consultatifs et administratifs aux bandes;

iii) la mesure dans laquelle les limites des districts actuels ou antérieurs du Ministère (lesquels, au Manitoba, continuent de servir de base à l'emplacement des bureaux de conseillers des bandes locales) coincident avec celles des districts administratifs des Fraternités, afin de déterminer quels sont ceux qui pourraient servir de base aux comités de district.

Afin de répartir les conseils de bande en catégories, il faudra se renseigner sur les questions suivantes:

i) le nombre de membres des bandes et le revenu par personne;

ii) les programmes qu'elles administrent actuellement;

iii) le nombre de bandes qui ont adopté leurs propres règlements, le nombre de règlements qu'elles ont adoptés, ainsi que la nature et l'objet de ces règlements;

iv) les conseils qui ont un personnel rémunéré, et le nombre de membres de ce personnel;

v) l'emplacement géographique des réserves, et la densité démographique de chacune.

3. LE PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL

a) Problèmes généraux

N'importe quelle forme de gouvernement autonome ne peut qu'aboutir à un échec si les citoyens ne connaissent pas leurs droits et leurs responsabilités. C'est pourquoi il faudra mettre en oeuvre un programme conjoint afin de former les membres des bandes dans ce domaine. De plus, si l'on veut leur céder une gamme de pouvoirs exclusifs en vertu desquels ils bénéficieront d'une autonomie

quasi complète et ne feront l'objet d'à peu près aucune supervision ministérielle, la compétence de l'administrateur clé, soit de l'administrateur de bande, prendra une importance capitale pour le succès de l'entreprise d'autodétermination. Bref, cette personne devra être un administrateur qualifié possédant une bonne connaissance des procédés comptables, de la Loi sur les Indiens et des règlements connexes, ainsi qu'un niveau d'instruction générale le plus élevé possible. Selon moi, la compétence de cet administrateur serait encore beaucoup plus valable que le meilleur et le plus détaillé des règlements administratifs et financiers. J'ai eu l'occasion de jeter un coup d'oeil sur quelques projets de règlements types à l'Administration centrale et je les ai trouvés si compliqués et si obscurs que très peu d'administrateurs de bande, sans parler des chefs ou des conseillers, peuvent les comprendre ou se soucient même de les suivre.

Il est donc absolument nécessaire de définir une fois pour toute les qualités que doivent posséder les administrateurs de bande, d'insister pour que tous les futurs administrateurs réunissent ces qualités, et de voir à rehausser en conséquence la compétence des administrateurs actuels. Selon moi, la compétence de ces administrateurs est vitale pour le succès du projet d'administration locale, au point que le gouvernement devrait fortement y mettre l'accent dans le cadre du plan d'association. L'administrateur de bande ne sert pas seulement de guide aux chefs et aux conseils; en s'appuyant sur la loi et sur les règlements édictés tant par le gouvernement fédéral que par les bandes, il sert

aussi de protecteur contre les caprices de certains chefs et membres des conseils dont le mandat n'est souvent que provisoire, contre les procédés illégaux ou frauduleux et contre les mesures arbitraires des autorités supérieures. En fait, il faudrait que la loi protège l'administrateur qualifié contre les renvois arbitraires. Par exemple, la loi devrait prévoir un vote unanime de la part du chef et du conseil ou une majorité spéciale, ainsi que la possibilité d'en appeler à un juge, comme dans le cas des administrateurs municipaux du Québec.

Pour résoudre le problème, il faudrait selon moi établir une école nationale à l'intention des administrateurs de bande, dont le rôle consisterait surtout à former de nouveaux administrateurs qualifiés, et il faudrait aussi prévoir des cours par correspondance et des programmes de formation sur place à l'intention des administrateurs actuels. La plupart des cours de formation sont malheureusement toujours très courts; par ailleurs, une école coûte cher et, pour la fréquenter, les administrateurs actuels devraient s'absenter de leur travail. Cependant, les cours par correspondance, comme ceux que l'université Queens offre aux greffiers-trésoriers et aux évalateurs des municipalités, ne comportent aucun de ces inconvénients.

En général, un problème connexe se pose dans le cas du chef qui fait fonction d'administrateur de bande. Etant donné que l'administrateur de bande doit faire preuve de compétence administrative en tout temps, les chefs ne devraient pas assumer cette fonction, parce qu'il est difficile d'insister sur les qualités

que doit réunir un homme politique élu. De plus, la non-réélection d'un chef compétent représente naturellement une perte. Ce problème n'est pas tellement grave si le chef peut bénéficier de cours de formation et si le taux de renouvellement est peu élevé. Toutefois, les chefs ne devraient faire fonction d'administrateurs que dans le cas des bandes les plus petites et les moins développées. En ce qui a trait à l'affectation future du personnel ministériel qui travaille dans les districts, un autre problème se pose généralement. Si l'on instaure une forme d'administration conjointe au palier des districts ou des régions, les meilleurs éléments et ceux qui conviennent le plus aux communautés indiennes pourraient continuer de travailler pour le Ministère à titre d'administrateurs, à un palier supérieur à celui des bandes. Quelques-uns pourraient même faire fonction d'administrateurs de bande, du moins provisoirement, jusqu'à ce que des Indiens soient aptes à occuper ce poste.

b) Manitoba

Sans doute, la plupart des problème et des questions traités ci-dessus au sujet des administrateurs de bande s'appliquent également au Manitoba. Il n'y a plus d'administrateurs de district dans cette région, mais le rôle des conseillers de l'administration locale continue de poser un problème. Si un système d'administration conjointe est instauré dans la région, les plus compétents pourraient faire partie du personnel administratif de la région et être affectés dans les districts. Par ailleurs, si l'on décide d'instaurer un système d'administration conjointe dans les districts, ils pourraient alors

faire partie du personnel de district.

Une bonne administration est tellement pour le succès de l'expérience envisagée qu'il y a lieu de se demander s'il ne faudrait pas créer une Fonction publique régionale-locale qui permettrait de sélectionner ou d'accréditer, au palier régional, des fonctionnaires qui seraient ensuite détachés auprès du conseil de bande ou employés par lui. Des dispositions du genre existent en Inde et en Irlande. En Inde, les fonctionnaires du gouvernement central sont détachés auprès des Etats et travaillent avec le personnel sur place. En Irlande, il y a une Commission de nominations locale qui est un organisme national financé par les administrations locales. C'est d'abord la Commission qui choisit et accrédite les administrateurs des comtés et des municipalités ainsi que les autres fonctionnaires locaux, mais ils sont en fait employés par les administrations locales et ils passent graduellement à des administrations plus importantes, au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience. Les administrateurs de comté administrent aussi toutes les localités du comté, et les petits comtés comptent un coadministrateur. Cette idée de se partager les services d'un administrateur compétent serait certainement valable dans le cas des petites bandes indiennes. De plus, afin de protéger les membres des bandes contre toute décision arbitraire que pourraient prendre les conseils ou les administrateurs de bande, un protecteur des Indiens pourrait être nommé au palier régional pour enquêter sur les plaintes.

c) Renseignements nécessaires

Si l'on veut étudier les propositions décrites ci-dessus en vue d'une application générale, il faudra se renseigner sur les questions suivantes:

i) le personnel et le nombre de membre de toutes les bandes;

ii) le nombre de chefs qui font fonction d'administrateur;

iii) la compétence et la formation des administrateurs de bande;

iv) le taux de renouvellement des chefs de bande;

v) le nombre, les qualités et le rôle des membres du personnel consultatif des districts.

Apparemment, l'Administration centrale ne possède aucun renseignement sur le nombre de chefs qui font fonction d'administrateurs et il lui faudrait obtenir ces renseignements des bureaux régionaux. Elle possède toutefois des données sur le taux de renouvellement des chefs et des conseillers. Ces données ont été analysées dans le cas du Manitoba et les tableaux qui figurent aux annexes n°s 2 et 3 comportent les résultats de l'analyse. Ces tableaux montrent qu'entre 1967 et 1973, plus de la moitié des chefs et des conseillers ont en général été remplacés à chaque élection. C'est donc dire que les avantages que représente la formation des chefs et des conseillers sont annulés à chaque élection, même si les chefs et les conseillers défaits peuvent, à titre de membres de la bande, continuer de contribuer à la solution des problèmes de la bande.

4. L'ORGANISATION DU MINISTERE

a) Problèmes généraux

Certes, je ne connais pas à fond l'organisation du Ministère; il est néanmoins évident que deux problèmes sérieux en découlent. D'abord, il existe un manque de coordination au palier local, en raison de ce que Denis Chatain appelle "le système tripartite" (le programme des Affaires indiennes comprend en effet trois directions fonctionnelles, soit celles des affaires communautaires, des services d'éducation et du progrès économique) ainsi que de la copie de ce système dans les régions et les districts. Souvent, on passe par-dessus le directeur régional et on communique directement avec l'Administration centrale. L'autre problème, c'est que par suite de la décentralisation des pouvoirs vers les régions, l'Administration centrale est de moins en moins au courant de ce qui se passe dans les services extérieurs. Il est certain que ce problème ne fera que s'aggraver lorsqu'on accentuera la décentralisation vers les bandes et qu'on leur confiera des domaines précis de compétence. Le premier problème commande une solution énergique: réorganisation totale de l'Administration centrale de façon que les principales divisions du programme deviennent des directions régionales plutôt que des directions fonctionnelles. Quant au second problème, il pourra être réglé si l'on affecte des représentants régionaux à l'Administration centrale, afin d'assurer la liaison avec les régions.

b) Manitoba

Le premier problème peut difficilement être résolu au bureau régional, si ce n'est par quelques efforts supplémentaires pour

coordonner le travail des sections fonctionnelles. De toute façon, le problème disparaîtra sans doute de lui-même lorsque d'autres pouvoirs seront dévolus aux bandes et qu'on fera davantage la distinction entre les attributions des bandes et les services fédéraux administrés par les bureaux régionaux en vertu des pouvoirs non transférés du gouvernement.

Pour ce qui est du deuxième problème, une administration régionale décentralisée permet, entre autres avantages, de faire l'essai de différentes méthodes dans différentes régions. Dans le cas du Manitoba, par exemple, il y aurait peut-être lieu de détacher un représentant régional auprès de l'Administration centrale, à titre d'essai. Pour que ses fonctions n'empiètent pas sur le secteur de compétence du directeur régional, ou pourrait l'affecter à un poste d'un niveau subalterne équivalant à peu près à celui d'adjoint administratif. Il serait chargé de tenir l'Administration centrale au courant des problèmes régionaux, d'activer la réalisation des projets régionaux, de faire partie des comités de l'Administration centrale à titre de représentant de la région et de tenir le directeur régional au courant de l'activité de l'Administration centrale.

5. LA BUDGETISATION

En raison de leurs liens étroits avec le Conseil du Trésor et, partant, de leur connaissance plus approfondie des responsabilités du gouvernement avec les contribuables, les agents du budgétisation du Ministère ne sont probablement pas disposés à céder une partie de leurs pouvoirs et de leurs attributions aux bandes locales. De

plus, étant donné que le système de financement global est actuellement illimité, il suffirait de peu pour que les bandes le considèrent comme une invitation à l'irresponsabilité financière et au chaos administratif, voire au gaspillage et à la mauvaise gestion des deniers publics. Il est certain que les agents de budgétisation hésiteraient moins à céder leurs pouvoirs si ceux-ci étaient clairement définis et restreints, comme je le propose ci-dessus, de façon que le contrôle illimité des Indiens qui ressort du système global ne s'applique pas aux programmes nationaux qui entrent légitimement dans la sphère des pouvoirs non transférés du gouvernement. Et leurs craintes se dissiperaient s'ils savaient aussi que les administrateurs de bande ont la compétence voulue pour administrer les fonds publics et pour en être comptables.

Dans le cadre des pouvoirs transférés, toutefois, pour que l'administration locale soit pleinement autonome, il faut que les bandes se chargent de toute leur activité financière, c'est-à-dire qu'elles doivent être libres d'administrer tous les aspects de leur budget, si ce n'est de déterminer elles-mêmes l'importance des fonds à accorder. Les systèmes qui exigent que les budgets soient soumis à l'approbation d'une autorité, évoquent le paternalisme. Un autre système consisterait à dresser les budgets en vertu d'une entente conclue préalablement entre les bandes de chaque région. Celles-ci sauraient que le Conseil du Trésor n'analyserait pas leur budget en détail, mais qu'il ne ferait que réduire les totaux régionaux d'un certain montant, tout en leur laissant le soin de déterminer à

quel poste les coupures devraient être effectuées. Ce système serait préférable, parce qu'il permettrait aux Indiens de prendre leurs propres décisions dans ce domaine. Par ailleurs, il ne comporte aucun critère objectif concernant les réductions budgétaires. Cette question ferait donc l'objet de négociations politiques entre les bandes et, en ce cas, nul doute que c'est le plus fort qui s'en tirerait à meilleur compte. En d'autres termes, les bandes les plus développées, soit celles qui ont le moins de besoins, pourraient s'adjuger la part du lion.

Il faudrait donc établir une formule objective de péréquation des subventions à l'intention des bandes. A la faveur de cette formule, le gouvernement ne déterminerait que le montant total à accorder et ne pourrait décider à quel poste budgétaire les réductions devraient être faites. Les Indiens, pour leur part, ne pourraient pas discuter sur le montant accordé à chaque bande. L'expérience acquise dans d'autres secteurs indique que la meilleure formule consiste à accorder des subventions proportionnelles et à les accroître ou à les réduire selon les besoins et le taux de prospérité, pour en arriver à une meilleure péréquation.

Toutefois, pour déterminer les besoins ou le taux de prospérité, il faudrait s'entendre sur les critères à adopter, ce qui pose un problème. Etant donné que la plupart des critères d'appréciation sont discutables, les Indiens devraient collaborer à leur formulation et s'entendre sur cette question. Un autre problème se pose en ce qui a trait à l'élaboration d'une formule à la fois équitable et assez simple pour être comprise. Habituellement, on peut en arriver

à une formule simplifiée qui comprend des critères de péréquation approximatifs, mais il faut en ce cas prévoir des exceptions à la règle. Une bonne façon de résoudre le problème consisterait à accorder un gros pourcentage de l'allocation totale (disons 75%) en se fondant sur une formule objective, puis à laisser les bandes négocier le reste de la répartition entre elles selon l'ancienne formule politique.

Une des meilleures façons de fixer les subventions proportionnelles le plus objectivement possible consiste à se fonder sur le revenu par personne, sur le taux de chômage, sur le nombre d'enfants et de personnes âgées, ainsi que sur la densité de la population. Evidemment, lorsque le revenu par personne est élevé, les frais de bien-être et autres dépenses sont moindres. Par contre, si une bande compte un taux élevé de chômage ou un grand nombre d'enfants ou de gens âgés par rapport à l'ensemble de sa population, les dépenses qui nécessitent des services comme ceux de l'éducation et du bien-être sont plus fortes. De même, l'éparpillement de la population entraîne une augmentation des frais dans le domaine des routes, de la prestation des services, et autres. Il faudrait donc tenir compte de ces facteurs pour réduire ou accroître les subventions proportionnelles dans le cas de chaque bande. Ainsi, si le gouvernement décidait d'accorder des subventions proportionnelles de $100 cette année, la plupart des bandes recevraient environ $100 par personne, mais il se pourrait qu'une bande prospère ne reçoive que $75 par personne et que la bande qui est la plus dans le besoin obtienne $140 par personne.

6. LE ROLE DES ASSOCIATIONS INDIENNES REGIONALES

a) Problèmes généraux

Le rôle des Fraternités indiennes comme organismes administratifs aussi bien que politiques semble soulever une vive controverse. Selon les représentants du Ministère, les chefs de bande, ou du moins les membres des bandes, ne veulent pas que les Fraternités deviennent des organismes administratifs parce que cela ne ferait que remplacer une bureaucratie par une autre (soit celle du Ministère par celle des Indiens). Toutefois, comme la taille des bandes indiennes est infime, il est évident que si l'on cède aux Indiens le pouvoir d'administrer un éventail de services assez large, certains de ces services ne pourront être administrés efficacement qu'avec l'aide d'un organisme plus important. Dans les districts où il n'y a aucun comité d'Indiens, il faudra que ces services soient administrés au palier régional. En principe, je ne vois vraiment pas pourquoi ils ne seraient pas alors administrés par les Fraternités, même s'il devenait nécessaire d'établir des organismes administratifs distincts.

Selon moi, l'opinion des représentants du Ministère ne reflète pas vraiment les vues des chefs et des membres des bandes. Cette opinion traduit plutôt leurs propres désirs, parce qu'ils craignent que les Fraternités ne veulent s'arroger le plus d'attributions et de pouvoirs possibles. Toutefois, si l'on décide d'adopter ma proposition tendant à une démarcation précise entre les pouvoirs non transférés et les pouvoirs transférés, il est certain que les Fraternités n'auraient pas le pouvoir d'administrer les services nationaux compris dans la sphère des pouvoirs non transférés. Ces services

pourraient tout au plus être administrés par des organismes mixtes fondés sur le principe d'association. Ainsi, les représentants du Ministère accorderaient plus volontiers aux Fraternités le pouvoir d'administrer des services et de donner des conseils aux bandes dans les limites des pouvoirs transférés. Je ne vois pas pourquoi les bandes ne pourraient pas confier des attributions à leurs représentants, au palier du district ou de la région, pour leur permettre de fournir des services communs qu'elles ne peuvent elles-mêmes offrir de façon économique. En fait, cette délégation d'attributions s'impose si l'on veut transférer aux bandes une gamme de pouvoirs assez vaste. Comme ces dernières sont minuscules, il serait souhaitable que les travaux d'administration se fassent en bonne partie à un niveau supérieur si on décide de leur accorder les mêmes pouvoirs qu'à une municipalité normale. D'autre part, si on leur attribue des pouvoirs équivalant à ceux d'un gouvernement provincial, il serait logique que les Fraternités assurent alors l'administration des services au palier régional. Il est peut-être vrai que l'administration ministérielle a contribué, par le passé, à rendre toute forme de bureaucratie si rebutante pour les bandes et pour les chefs, qu'ils considèrent maintenant qu'un palier supérieur d'administration ne peut servir qu'à "remplacer une bureaucratie par une autre". Cependant, il ne s'agit là, selon moi, que d'un faux-fuyant découlant de la politique qui consiste à "diviser pour régner", ce qui permet au gouvernement de refuser aux bandes certains pouvoirs sous prétexte que celles-ci sont trop petites pour administrer certains services efficacement. De toute façon, même si

le gouvernement accepte d'accorder tous les pouvoirs voulus aux Indiens, les représentants du Ministère invoquent la même raison pour les leur refuser. D'autre part, il faudrait que les Fraternités soient surtout financées par les bandes pour s'assurer que celles-ci en contrôlent l'activité.

b) Manitoba

Tout ce qui précède s'applique tant au Manitoba qu'aux autres régions, sauf que si l'on n'établit pas d'organismes indiens dans les districts du Manitoba, il sera encore plus nécessaire que la Fraternité des Indiens administre les services généraux dans les limites des pouvoirs transférés.

c) Renseignements nécessaires

Pour vérifier s'il est bien vrai, comme je le soutiens, qu'un palier supérieur d'administration ne ferait, selon les Indiens, que remplacer une bureaucratie par une autre, il y aurait lieu de faire un sondage d'opinion parmi les chefs et les membres des bandes à ce sujet. Peut-être serait-il bon également de vérifier si certains services administrés par les Fraternités ne font pas partie d'un programme national devant logiquement être administré par le gouvernement fédéral en vertu des pouvoirs non transférés, ou si des services ne pourraient pas être administrés aussi bien par les bandes elles-mêmes. De cette façon, le gouvernement pourra s'assurer que les Fraternités ne cherchent pas à centraliser les services inutilement.

CONCLUSION

Si l'on décide d'adopter la proposition fondamentale du présent mémoire, c'est-à-dire de séparer les pouvoirs fédéraux qui s'appliquent aux Indiens en pouvoirs non transférés et en pouvoirs "transférés", il faudra faire une étude sérieuse afin de déterminer quels sont les pouvoirs et les services qui font partie de chaque catégorie. Il faudra en effet faire une analyse approfondie de tous les pouvoirs et services gouvernementaux qui s'appliquent aux Indiens afin de décider lesquels pourraient entièrement être transférés. Parmi ceux qui continueront de faire l'objet du contrôle gouvernemental, il y en a sûrement qui ne nécessiteront pas une administration directe de la part du gouvernement fédéral et qui pourraient être désignés en vue d'une administration fédérale-indienne conjointe. Les décisions concernant les pouvoirs et les services devant être transférés ou administrés conjointement feraient l'objet de discussions et de négociations entre le gouvernement fédéral et les représentants des Indiens avant d'être finalement adoptées, probablement en vertu d'une modification à la Loi sur les Indiens et de l'approbation du Parlement.

ANNEXE 1

Graphique de la répartition proposée des pouvoirs entre le gouvernement Fédéral et les Indiens, selon le degré d'autodétermination

GOUVERNEMENT FEDERAL

POUVOIRS TRANSFERES

(Pouvoirs et programmes des Indiens - services contrôlés entièrement par les Indiens ou conjointement avec eux)

SPHERE DE PLEINS POUVOIRS	SPHERE D'ADM. CONJOINTE PROVISOIRE (supervision fédérale grandement réduite)		
BANDES AUTONOMES	VILLES	VILLAGES	HAMEAUX
(Bandes assumant les pleins pouvoirs sur tous les services)	(Bandes assumant presque les pleins pouvoirs et plus de la moité des services	(Bandes assumant des pouvoirs lilimités et moins de la moitié des ser services)	Bandes assumant l'administration conjointe de tous les programmes Transfert graduel des pouvoirs et des programmes

POUVOIRS NON TRANSFERES

(Programmes administrés à l'échelle nationale - avec l'avis et la participation des Indiens

Sphère possible d'administration conjointe de certains programmes nationaux.	Programmes nationaux administrés uniquement par le gouvernement fédéral

ANNEXE 2

TAUX DE RENOUVELLEMENT DES CHEFS DE BANDE AU MANITOBA

PERIODE DE SIX ANS - de 1968 à 1973

AOUT 1973

ELECTION	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	TOTAL
ELECTIONS EN VERTU DE LA LOI SUR LES INDIENS								
Nombre d'élections	14	17	23	19	23	18	14	128
Nouveaux Chefs	6	8	11	14	13	11	10	73
Taux de renouvellement de plus de 50%				oui	oui	oui		oui
ELECTIONS SELON LA COUTUME INDIENNE								
Nombre d'élections	-	1	2	4	4	6	2	19
Nouveaux Chefs	-	1	1	4	4	6	2	18
Taux de renouvellement de plus de 50%		oui		oui	oui	oui	oui	oui
TOTAUX								
Nombre d'élections	14	18	25	23	27	24	16	147
Nouveaux Chefs	6	9	12	18	17	17	12	91
Taux de renouvellement en POURCENTAGE	42.86%	50.00%	48.00%	78.26%	62.96%	70.83%	75.00%	61.90%
POURCENTAGE	43%	50%	48%	78%	63%	71%	75%	62%

ANNEXE 3

TAUX DE RENOUVELLEMENT DES CONSEILLERS DE BANDE AU MANITOBA

PERIODE DE SIX ANS - de 1967 à 1973

AOUT 1973

ELECTIONS	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	TOTAL
ELECTIONS EN VERTU DE LA LOI SUR LES INDIENS	14	17	23	19	23	18	14	128
Nombre de conseillers élus	40	27	92	49	88	39	55	390
Nouveaux conseillers	15	24	63	36	50	30	42	260
Taux de renouvellement de plus de 50%		oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
ELECTIONS SELON LA COUTUME INDIENNE	-	1	2	4	4	6	2	19
Nombre de conseillers élus	-	2	10	18	7	18	4	49
Nouveaux conseillers	-	2	10	13	7	11	4	47
Taux de renouvellement de plus de 50%		oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
TOTAUX								
Nombre de conseillers élus	40	29	102	67	95	57	59	449
TAUX DE RENOUVELLEMENT EN POURCENTAGE	37.50%	89.66%	71.57%	73.13%	60%	71.93%	77.97%	68.37%
POURCENTAGE	37%	90%	72%	73%	60%	72%	78%	68%

Évaluation de la

Conférence nationale des administrateurs de district

Veuillez répondre franchement aux questions suivantes.

1. Les objectifs de la conférence étaient-ils bien choisis et importants pour vous?

   Oui_____ Non_____ Si non, quels autres objectifs auraient dû être inclus?

2. Avez-vous été satisfait de la date et de la durée de la conférence?

   Oui____ Non_____ Expliquez

3. Pour chacun des sujets traités à la conférence, donnez une évaluation de son importance pour vous et votre opinion sur la façon dont on en a traité.

	très intéressant	intéressant	pas intéressant	traité complètement	traité suffisamment	lacune dans certains domaines essentiels
Identification des problèmes						
Politique et orientation						
Administration locale						
Moral du personnel						
Rôle du district						
Problèmes futurs						

4. Veuillez évaluer les façons de procéder adoptées à la conférence, indépendamment des sujets.

5. Quelles améliorations proposez-vous qu'on apporte à ces façons de procéder?

6. A votre avis, quelles sont les cinq principales forces ou valeurs de la conférence?

7. A votre avis, quels ont été les principales faiblesses de la conférence?

8. Que recommanderiez-vous relativement à la date, à l'endroit, aux sujets, aux participants, etc., pour la prochaine conférence?

9. Y a-t-il d'autres observations que vous désiriez faire?