RAPPORT SUR LE PROJET DE CONSEILS DE DISTRICT

E92
C3653
c. 1

ETR
C3653
c.1

14

RAPPORT SUR LE PROJET DE CONSEILS DE DISTRICT

Planification du programme et
coordination de la politique,
Logement et soutien des bandes.

Ministère des Affaires indiennes
et du Nord.

le 3 novembre 1980

RAPPORT SUR LES CONSEILS DE DISTRICT

I. INTRODUCTION

A. Objet de l'étude

Depuis 1976, le nombre de conseils de district établis est passé de 14 à 43. Cette augmentation s'est accompagnée de modifications considérables de leur nature et de leurs fonctions ainsi que de leurs rapports avec le Ministère des Affaires indiennes.

Vers la fin de 1979, il s'est produit une série d'événements qui ont démontré que les conseils de district devenaient les principaux acteurs du processus de gouvernement indien et que, compte tenu de ce nouveau rôle, les politiques et les lignes de conduite actuelles du Ministère n'étaient ni suffisantes ni appropriées. Parmi les développements les plus significatifs, citons la signature d'ententes avec le conseil des tirbus Lesser Slave Lake et Swampy Cree; les propositions faites par le conseil des tribus Dakota Ojibway et Saddle Lake en vue d'un financement en bloc et la proposition de formation du Conseil en tant que Conseil des conseils de tribus.

Pour la première étape de la rationalisation de la politique du Ministère sur les conseils de district, le sous-ministre adjoint aux Affaires indiennes et inuit a donné à la Direction de la planification du programme et de la coordination de la politique et à celle de Logement et soutien des bandes, l'ordre de mener une étude conjointe sur les conseils de district et leurs rapports avec le Ministère.

Les constatations de cette étude sont consignées dans le présent rapport qui formera la base de consultations avec les Conseils de district et autres organismes intéressés à l'élaboration de politiques opérationnelles pour les conseils de district.

B. Méthodologie

1. Organisation

Un comité d'organisation composé des directeurs généraux et des directeurs de Logement et soutien des bandes et de Coordination de la politique et de leurs agents respectifs, a dirigé le projet. La Fraternité des Indiens du Canada avait été confié à participer à l'étude mais n'a pas répondu à l'invitation.

Une équipe formée d'un agent de la Direction du Soutien des bandes et de deux de la Coordination de la politique, a mis à exécution le projet. Les membres se réunissaient une fois par semaine ou plus souvent si la chose était nécessaire.

2. Recherche

On a recueilli des données générales sur les conseils de district à partir des dossiers des registres centraux se trouvant au bureau principal et aux régions. On a extrait les données financières à partir des dossiers de travail, des dossiers régionaux et des dossiers de vérification.

On a fait parvenir un questionnaire à toutes les régions. Ce questionnaire visait à déterminer le nombre de conseils de district sur pied par région et à évaluer le degré général de conformité de ces conseils de district aux politiques et aux critères de programme (ex.: Circulaire de programme D-2).

On a mené des entrevues avec le personnel des régions, des districts et des conseils de district. Les directeurs régionaux de gouvernement local ont été mis au courant de ce projet lors de l'atelier du gouvernement local qui a eu lieu à Ottawa en juin. Chaque région a reçu une lettre de confirmation ainsi qu'une copie du plan de travail. Les régions ont coordonné les visites des lieux. Les membres de l'équipe ont visité les bureaux régionaux de l'Ontario, du Manitoba, et de l'Alberta. Ils ont également rencontré le personnel des conseils de district de la baie Georgienne en Ontario et du Petit Lac des Esclaves en Alberta. L'équipe n'a pas eu à se rendre en Colombie-Britannique puisqu'une visite antérieure du Directeur général et du directeur de la Coordination de la politique avait permis d'obtenir l'information nécessaire auprès du personnel des conseils de région et de district.

3. Dates marquantes de la recherche

5 et 6 mai	- Région de la Colombie-Britannique, Conseil de la tribu de West Coast et bureau du district de Vancouver.
20 mai	- Lettre d'ordre du sous-ministre adjoint et enquête.
Juin, juillet	- Etude des dossiers du bureau principal.
15 et 16 juillet	- Conseil de district de la baie Georgienne, région de l'Ontario.
11, 12 et 13 août	- Conseil de district du Petit Lac des Esclaves, région de l'Alberta
14 août	- Bureau régional du Manitoba
15 août	- Bureau du district de Kenora
Août, Septembre	- Demandes de renseignements supplémentaires aux régions.

4. Problèmes

Les problèmes de compilation des données pertinentes ont été nombreux. Les données financières tirées des listes imprimées, des vérifications et des dossiers en archive, présentaient des contradictions. La documentation provenant des conseils de district était souvent incomplète. Les dossiers du registre central étaient indisponibles, périmés ou prêtaient à confusion. Dans de nombreux cas, il était difficile de déterminer la capacité financière ou d'élaboration de programme d'un conseil de district parce que cette information n'était pas disponible ou ne pouvait pas être vérifiée. Les entrevues menées auprès du personnel du Ministère et des conseils de district ont souvent indiqué des perceptions contradictoires des événements.

II. STATUT ACTUEL DES CONSEILS DE DISTRICT

A. Definition

Dans la présente étude, on emploie le terme "conseil de district" de manière générique pour décrire tout rassemblement de bandes qui, de leur plein gré, se sont jointes ensemble, dans leur intérêt commun, pour fournir des services et(ou) des programmes, et(ou) pour la défense de leurs bandes membres, et qui possède une structure bien déterminée d'appui administratif. Cette définition exclut les organismes tels les conseils de liaison de district qui font essentiellement fonction de mécanismes de consultation avec le ministère ainsi que les organes politiques tels les organismes provinciaux, territoriaux et tribaux.

Les conseils de district se désignent de diverses façons, en fonction de leur mandat particulier. Certains conseils sont organisés d'après l'affiliation à une tribu et utilise le mot tribal dans leur titre alors que d'autres se désignent sous le nom de conseils de district, conseils de développement, conseils de chefs ou administration tribale.

B. Historique des conseils de district

C'est en Colombie-Britannique, vers le milieu des années 60, qu'ont été formés les premiers conseils de district au pays. Il semble qu'ils aient été créés par des bandes désireuses de devenir des organes de collaboration indépendants, aux fins de promouvoir les buts collectifs au moyen de la dévense politique. Ces premiers conseils de district constituaient souvent une solution locale aux associations régionales d'Indiens.

Au début des années 70, les conseils de district ont commencé à assumer les responsabilités d'établissement et de coordination de programmes. Nombreux ont été ceux qui ont considéré ce développement comme un complément logique à la politique globale du Ministère quant au transfert de l'administration des programmes aux bandes.

En 1976, le Ministère adoptait sa première politique officielle sur les conseils de district: la Circulaire de programme D-2: Conseils de district. Le but et la philosophie de la Circulaire D-2 fait l'objet de l'article IV du présent rapport.

Bien que le Ministère ne se soit doté d'une politique officielle qu'en 1976, il semble qu'il ait encouragé, de manière officieuse, la création des conseils de district. Il existe plusieurs raisons à cela. En Colombie-Britannique, on a estimé que les conseils de district étaient un moyen pratique de transférer la gestion des programmes à un grand nombre de petites bandes qui sont caractéristiques de cette région. Ailleurs, des changements de structure comme la centralisation des bureaux de district ont mené à l'exercice de pression pour créer des conseils en vue de remplacer les services éliminés ou de prévenir l'élimination d'autres services.

La Circulaire D-2 stipulait que le Ministère n'encourageait ni ne décourageait la création des conseils de district. Il semblerait toutefois que l'on n'ait pas suivi cette politique dans plusieurs régions et que la création des conseils continue d'être encouragée de manière active. Les entrevues menées auprès des agents régionaux du Ministère qui participent à la création des conseils de district de même que les données relatives aux fonds fournis par le Ministère en vue de la création de conseils, semblent corroborer cette thèse.

Au début de 1976, il y avait 14 conseils de district: dix situés en Colombie-Britannique et les quatre autres en Ontario, en Alberta et au Manitoba.

Formation des conseils de district par région et par année

Nombre de conseils / RÉGION	avant 1976	1976	1977	1978	1979	après 1979
Ontario	1	1	4	4	7	8
Manitoba	1	2	2	3	6	6
Alberta	2	2	2	5	6	6
Colombie-Britannique	10	10	14	15	18	23
Total	14	15	22	27	37	43

De 1976 à 1979, le nombre de conseils de district a doublé, passant de 14 à 27. De nombreux conseils de district devenaient simultanément des organismes compétents et complexes. Formé en 1974, le conseil de la tribu Dakota Ojibway, dans le sud-ouest du Manitoba, sert d'exemple des avantages à gagner d'une organisation de type conseil de district.

En août 1979, le Ministère des Affaires indiennes signait une entente avec le Conseil régional du Petit Lac des Esclaves situé au nord de l'Alberta, qui permettait à ce dernier de prendre en main les fonctions du bureau du district du Petit Lac des Esclaves.

C'était la première fois qu'un conseil de district se chargeait de l'ensemble des fonctions d'un bureau de district. Ce Conseil est tout de suite devenu un modèle pour de nombreux groupes de bandes mécontentes des opérations du bureau de district dans leur secteur. Plusieurs conseils de district ont pris le Conseil régional du Petit Lac des Esclaves pour modèle lors de la prise en charge des opérations dans leur propre secteur.

Un questionnaire envoyé à toutes les régions en juin dernier a permis d'identifier 43 conseils de district. L'annexe I énumère tous les conseils de district identifiés. Ces conseils sont situés en Colombie-Britannique, en Alverta, au Manitoba et en Ontario. Il se peut qu'on n'en ait pas mentionné quelques-uns qui en étaient aux tous premiers stades de formation. Nous n'avons pas inclus des organismes comme le Cree Regional Authority et le QU'Appelle Valley Indian Development Authority en raison de la nature très spécialisée de leur mandat.

Les conseils de district se composent de 290 bandes qui représentent 127,638 membres. Un peu plus de 50% des bandes et 42% de leurs membres participent aux conseils de district. La population moyenne des bandes appartenant aux conseils de district est de 441 alors que la moyenne nationale est de 525.

C. Facteurs motivant la formation des conseils de district

De nombreux motifs poussent à la formation des conseils de district. Voici une liste des principaux facteurs qui entrent en ligne de compte.

1. Réduction du nombre de bureaux de district. Dans certains endroits, on a fermé des bureaux de district ou en les a fusionnés. Pour les bandes, ceci a signifié la disparition ou la réduction des services et les a amenés à combler le vide dans l'administration des programmes et la prestation de services consultatifs.

2. Autonomie. La création d'un conseil de district fait quelquefois suite au désir d'un groupe de bandes de régir leurs propres affaires. A l'échelle du conseil de district, cette autonomie se manifeste généralement par le désir que les services fournis aux Indiens, le soient par des Indiens. Cette philosophie d'autonomie

est quelquefois motivée par l'incapacité du Ministère à répondre aux besoins croissants et changeants des bandes dans un secteur particulier. Certains conseils incluent dans cette notion d'autonomie la prise en charge éventuelle de toutes les fonctions exécutées en ce moment par leurs bureaux de district.

3. Besoins particuliers. Il survient parfois un problème ou un conflit qui affecte un certain nombre de bandes et dont la solution n'est pas facile à trouver. Dans ces cas, la création de conseils permet de résoudre conjointement le problème. Ces problèmes portent surtout sur le développement de l'économie et des ressources, sur les revendications foncières et les droits découlant des traités.

4. Economies de grande échelle. De nombreuses bandes sont petites et ne disposent pas de ressources humaines et financières nécessaires à la prestation de services de manière efficace et économique. La formation de conseils leur permettrait de tirer parti des économies résultant de leur nouvelle échelle. Le fait que les bandes se joignant à un conseil de district cont, en général, plus petites que la bande moyenne au Canada, appuient la thèse selon laquelle les économies de grande échelle constituent un facteur de motivation pour de nombreuses bandes.

5. Orientation de politique. Les bandes se voient quelquefois obligés de s'occuper dew détails administratifs de la prestation de programmes et de services. Ces bandes jugent que la création de conseils de district leur fournit l'occasion de se consacrer davantage à l'élaboration de politiques et au contrôle de la qualité.

6. Financement. Les bandes estiment souvent qu'en présentant un front commun, elles peuvent exercer une plus forte influence sur le Ministère et les autres agences et accroître ainsi le volume des fonds qui leur sont octroyés.

7. Coordination. Les bandes d'indiens collaborent de plus en plus avec divers organismes fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec des agences non gouvernementales. Les bandes d'un secteur particulier peuvent former un conseil de district afin de coordonner les interactions avec ces groupes.

En fonction des entrevues menées sur place, il semblerait que les principaux facteurs motivant la création de conseils de district depuis 1979 soient: la réduction du nombre de bureaux de district, des considérations de financement, des besoins particulier (et surtout le développement des ressources) et l'autonomie.

D. Caractéristiques générales et philosophie

1. La formation des conseils de district et la participation des bandes est volontaire. Le Ministère a encouragé la formation des conseils de district, mais cette forme d'organisation n'a jamais été imposée. Les bandes sont libres de se joindre aux conseils ou de se retirer à leur gré.

2. Les conseils de district sont créés par leurs bandes membres qui les gèrent. Tous les conseils étudiés sont d'accord sur le principe que les conseils de chefs et de bandes constituent le premier palier de prise de décision pour les communautés indiennes.

3. Les politiques sont élaborées par un conseil d'administration composée d'habitude du chef (et quelquefois d'un conseiller) de chacune des bandes membres.

4. Les conseils sont généralement dotés d'une constitution écrite, sous forme de constitution officielle, de lettres patentes officielles, d'une série de résolutions du conseil de bande ou d'une déclaration de mandat officielle.

5. Les opérations sont exécutées par un personnel spécialisé à partir d'un bureau central, sous la direction d'un administrateur délégué qui est embauché.

6. Le Ministère des Affaires indiennes constitue la principale source de financement mais d'autres ministères fédéraux (Santé nationale et Bien-être social), des gouvernements provinciaux et autres agences octroient également des fonds.

7. La plupart des travaux des conseils de district se rapportent directement aux responsabilités du Ministère mais pour certains conseils de district, les interactions avec le ministère ne forment qu'une portion relativement minime de leurs affaires globales.

8. Les conseils de district qui s'intéressent essentiellement à la défense ont tendance à être moins centralisés que les bandes qui exécutent d'autres fonctions. Un conseil de défense fonctionne souvent à partir du bureau de bande du président du conseil.

III. NATURE DES CONSEILS DE DISTRICT

A. Fonctions des conseils de district

1. Fonctions

L'équipe a identifié quatre fonctions principales exécutées par les conseils de district.

a) Administration des programmes

Cette fonction implique la prestation de services locaus financés par le Ministère comme le logement, l'aide sociale, le maintien de l'ordre, les activités récréatives, les services scolaires, etc. Le conseil de district peut également fournir certains services consultatits à titre non officiel.

Le conseil de district prend en main ce type de fonction lorsque les bandes membres estiment que la gestion des programmes, au niveau des bandes, serait inefficace.

b) Services consultatifs

Cette fonction consiste à fournir un appui professionnel et des services de consultation dans des domaines comme le gouvernement local, la gestion financière des bandes, la planification, la gestion contractuelle et le développement économique. Les bandes qui exigent ce genre de service gèrent souvent leurs propres services locaux mais ont besoin de temps à autre d'avis spécialisés. Cette fonction peut aussi inclure la dispense de formation à caractère officielle ou officieux aux employés de la bande.

c) Défense

Cette fonction consiste à prendre la défense des intérêts collectifs ou individuels des bandes membres. Les conseils de district s'acquittent de cette tâche en représentant leurs bandes dans des discussions concernant les allocations de budget par district ou des questions visant tout un secteur comme les propositions de développement économique.

d) Développement

Cette fonction est caractérisée par l'accent sur la promotion du développement économique, social ou politique des bandes membres. L'exécution de ce type de fonction implique quelquefois la promotion d'entreprises ou d'organismes de coopération.

Chacun des 43 conseils de district exécute l'une, plusieurs ou l'ensemble des fonctions décrites ci-dessus, selon diverses combinaisons et à des degrés divers. Un conseil peut se spécialiser en une fonction précise mais participe souvent à d'autres fonctions également.

2. Enquête sur les fonctions

L'équipe a mené une enquête afin de déterminer les fonctions accomplies par les conseils de district, d'après le financement qu'ils reçoivent du Ministère. On a constaté qu'en 1979-80, les conseils de district avaient reçu du Ministère un financement pour plus de 60 buts précis. Ces 60 buts peuvent se diviser en quatre catégories

générales de financement: administration des programmes, défense, fonctions politiques ou consultatives, allocation des ressources, services consultatifs et(ou) formation.

Les catégories de financement donne une idée de la façon dont de nombreux conseils exécutent chacune des quatres fonctions principales. Le tableau ci-dessous indique le nombre de conseils recevant un financement pour chacune des 4 catégories.

Constatations de l'enquête

Région	Nombre de Conseils dans la région	Inactif	Administration des programmes	Défense	Allocation	Avis et Formation
Colombie-Britannique	23		3	21	16	15
Ontario	9	2	5	2	0	1
Manitoba	6		0	0	0	6
Alberta	6		3	4	0	2
Tous les conseils	43	2	11	27	16	24

Comme l'indique le tableau, les principaux secteurs d'activité des conseils de district sont les avis, la formation et la défense alors que la gestion directe des services locaux représente le secteur de moindre activité. Ceci peut signifier que les conseils de district préfèrent fournir aide et appui plutôt que de prendre en charge le contrôle direct de la prestation de services. Cela correpond à la philosophie générale de maintien de la prééminence des conseils de chefs et de bandes.

IV. POUVOIR OPERATIONNEL

Le pouvoir opérationnel des conseils de district provient de la Circulaire D-2: Conseils de district. Cette Circulaire, qui est entrée en vigueur le 1er avril 1976, vise à décrire les conditions d'admissibilité des conseils de district à l'obtention de fonds du Ministère.

A. Conditions fondamentales énoncées dans la Circulaire D-2

La Circulaire D-2 énonce les modalités fondamentales de financement des conseils de district par le Ministère:

1. Les conseils de district sont définis comme étant "... tout rassemblement de bandes qui, de leur plein gré, ont consenti à unir leurs efforts et leurs ressources, essentiellement pour faciliter l'administration ou la prestation d'un ou de plusieurs services locaux financés par le Ministère ...".

2. Les conseils de district doivent être constitués en vertu de législation fédérale, provinciale ou territoriale.

3. La Circulaire ne s'applique pas aux conseils de district qui existent principalement pour donner des avis ou des consultations.

4. Le Ministère n'encourage ni ne décourage la formation des conseils.

5. Les conseils sont le produit de leurs bandes membres. Les bandes ne peuvent pas déléguer leur "juridiction exclusive" (selon la définition fournie par la Loi sur les Indiens) aux conseils de district.

6. La Circulaire exige que les conseils de district concluent des ententes avec les bandes, relativement à la prestation de services locaux.

7. Les apports aux conseils de district pour les programmes et les fonds fixes sont régis par des dispositions identiques à celles qui s'appliquent aux bandes et qui sont énoncées dans la Circulaire D-4.

8. Le Directeur général régoinal peut autoriser un "apport spécial" aux conseils de district durant les trois premières années de leur fonctionnement. Cet apport devait servir à défrayer les frais d'exploitation généraux ne se rapportant pas aux programmes. Le montant de cet apport était fonction de l'apport fait par les conseils de bandes pour le fonctionnement du conseil de district. On prévoyait qu'à partir de la quatrième année, le conseil de district serait en mesure de fonctionner à l'aide des fonds reçus conformément à la Circulaire D-4.

En résumé, la Circulaire D-2 reconnaissait les conseils de district comme étant des associations volontaires et constituées, de bandes qui se sont unies en vue de dournir des services locaux à leurs membres. La Circulaire stipulait que les conseils devaient être financés de la même façon que les opérations de programmes de bandes, à l'exception de la possibilité d'un apport spécial au cours des trois premières années.

B. Résultats de l'enquête D-2

L'équipe a mené une enquête afin de déterminer le degré auquel les conseils de district se conforment aux conditions fondamentales énoncées dans la Circulaire D-2. Les membres ont obtenu des renseignements fiables sur 40 des 43 conseils identifiés. Sur ces 40, il n'y avait que six qui se conformaient aux modalités fondamentales de la Circulaire. Voici un résumé des résultats de l'enquête:

1. 19 des 40 conseils exécutent des fonctions autres que celles de mise à exécution de programmes autorisées par la Circulaire D-2.

2. 22 des 40 conseils n'ont pas satisfait l'exigence de constitution.

3. 16 des 40 conseils ne se sont pas conformés à l'exigence de désignation de représentants aux conseils de district par résolution du conseil de bande et à ce que la participation ou le retrait des conseils de district se fasse également par résolution.

4. 23 sur 32 conseils* recevant un financement de 1978 à 78 recevaient du Ministère des fonds autres que les apports, généraux et spéciaux, pour programmes, autorisés par la Circulaire D-2. Il semble que ces fonds non mentionnés dans la Circulaire, servaient surtout à défrayer les coûts essentiels des conseils de district, ce qui est en contradiction directe avec le dessein de la Circulaire.

5. 27 des 32 conseils ne se fonformaient pas aux lignes directrices relatives au calcul des frais généraux selon la Circulaire D-2.

   * 1978-79 est l'année la plus récente pour laquelle les données de financement sont disponibles. Depuis 1978-79, 11 conseils ont été créés.

Des 40 conseils de district, seuls 6 observaient toutes les exigences fondamentales énoncées dans la Circulaire D-2. Les constations de l'enquête tendent à appuyer ce point de vue, souvent exprimée par les fonctionnaires du Ministère et les représentants de conseils de district, à l'effet que la Circulaire D-2 n'est plus acceptable.

V. FINANCEMENT DES CONSEILS DE DISTRICT

A. Sources

Les transferts directs en provenance du Ministère constituent la principale source de fonds.

D'autres agences gouvernementales, fédérales et provinciales fournissent des fonds pour des projets ou des programmes précis. En 1979-80 par exemple, le Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a octroyé $204,909 aux conseils de district. En l'absence de rapports de vérification détaillés pour les conseils de district, il a été impossible de calculer le montant global ou le financement en provenance de sources autres que le Ministère. Les entrevues menées auprès des représentants des conseils et des fonctionnaires du Ministère semblent toutefois indiquer que les fonds ne provenant pas du Ministère sont considérables et croissants.

B. Pouvoir de financement

1. Loi

Il n'existe pas d'autorité statutaire précise pour les conseils de district dans la Loi sur les Indiens ou dans toute autre législation.

2. Autorisation financière

Trois délibérations du Conseil du Trésor autorisent le Ministère à consacrer des fonds aux opérations des conseils de district.

a) TB/CT 725-973 - 1er avril 1974

Il s'agit de la première délibération du Conseil du Trésor autorisant l'apport de fonds aux conseils de district. Elle stipule:

> "... une seule autorisation globale qui permettra au Ministère de transférer des fonds pour tous les programmes d'immobilisations et d'organisation et méthodes approuvés dans les crédits budgétaires aux ... conseils de district".

Elle émet la mise en garde suivante:

> "Les implications financières des conseils de district indiens en charge de programmes exigent un examen par le Conseil du Trésor puisque ceci signifie le financement d'un palier de gouvernement local indien en sus de celui des bandes."

b) TB/CT 734-786 - 15 avril 1975

Cette délibération amende la délibération précédente 725-973. L'amendement a permis aux bandes d'effectuer, à même leurs fonds essentiels, des apports aux conseils de district en autant qu'un tel financement est conforme aux lignes directrices du Ministère quant aux conseils de district.

c) TB/CT 763-729 - 6 avril 1979

Cette délibération prote sur les modalités, agréées par le Conseil du Trésor, de versement de fonds à des catégories précises de bénéficiaires dont les associations, les organisations et les conseils de district.

Les délibérations du Conseil du Trésor permettent au Ministère de verser à un conseil de district des fonds pour toute fin rentrant dans un compte de dépenses en vertu du Vote 15: Subventions et apports. Il existe également quatre catégories susceptibles de faire l'objet de subventions: Réserves et fidéicommis, Instruction, Services sociaux et Gouvernement des bandes. En d'autres termes, ceci signifie que le Ministère est autorisé à financer les conseils de district pour la gamme complète de programmes et de services pour lesquels il verse des fonds aux bandes individuelles.

C. Apport direct du Ministère des Affaires indiennes aux conseils de district

En 1979-80, les apports directs du Ministère aux conseils de district se sont élevés à $10,341,538. Les prévisions pour le présent exercise indiquent que l'apport atteindra $17,524,051, ce qui représente une augmentation de 69.5% par rapport à 1979-80. En l'absence de données exactes, l'équipe n'a pas pu comparer les chiffres de 1979-80 et 1980-81 à ceux des années précédentes.

La comparaison des apports aux conseils de district avec les apports aux bandes donne une idée de l'importance des fonds versés par le Ministère aux conseils de district. Les $10,341,454 mis à la disposition des conseils de district en 1979-80 représentent 8% du total des apports et subventions à leurs bandes membres et 3.6% du total des apports et subventions à tous les conseils de bandes dans l'ensemble des régions. Nous supposons que les fonds mis à la disposition des conseils de district auraient été mis à la disposibion des conseils de bandes d'une autre manière*

Le tableau ci-dessous fournit les données comparatives par région.

Région	Apports et subventions aux conseils de district exprimés en % du total des apports et subventions aux bandes membres et conseils de district	Apports et subventions aux conseils de district exprimés en % des apports et subventions à toutes les vandes et conseils de district.
Ontario	2.4%	1.1%
Manitoba	4.3%	3.4%
Alberta	23 %	12.5%
Colombie-Britannique	6.9%	5.4%
L'ensemble	8 %	3.6%

* Des $10,3 millions octroyés aux conseils de district, la part du Conseil régional du Petit Lac des Esclaves en Alberta atteint à elle seule presque 5 millions. Si l'on écarte l'Alberta, la proportion de financement des conseils de district par rapport aux bandes devient de 4.5%

D. Financement de base

La Circulaire D-2 stipulait que les coûts essentiels des conseils de district seraient defrayés par un apport de fonds spécial du Ministère au cours des trois premières années et ensuite par les bandes participantes. Comme nous l'indiquons plus bas, il semble que cette politique n'ait pas été suivie.

20 pour cent du total des apports aux conseils de district pour 1979-80, soit $2,035,751, ont été dévités aux activités principales d'administration de programmes et de gouvernement de bandes. Les rapports de vérification de 1979-80 n'étaient pas disponibles lors de la rédaction du présent rapport, mais les discussions avec les fonctionnaires régionaux ont confirmé qu'une forte proportion, peut-être même 75%, des $2,035,751 octroyés pour les activités principales servaient à défrayer les coûts essentiels des conseils de district. Ces coûts incluaient les frais de déplacement et les honoraires des chefs ou de leur représentant, le salaire du personnel de soutien et de direction et les frais généraux de bureau.

E. Rapports fiscaux entre les conseils et leurs bandes membres.

1. Financement des conseils de district par leurs bandes membres

La Circulaire D-2 autorise le transfert de fonds d'une bande à son conseil de district. Ces transferts se rapportent d'habitude à la gestion directe de programmes ou de services par les conseils de district. Compte tenu de la difficulté à obtenir des rapports de vérification de la part des conseils de district, il nous a été impossible d'établir une comparaison entre le transfert direct de fonds aux conseils de district par le Ministère et par les bandes. Sur la base des données disponibles, il semble toutefois que le transfert en provenance des bandes soit négligeable par rapport à celui du Ministère.

Certaines bandes fourni-sent également à leurs conseils de district des fonds pour défrayer les coûts essentiels. Ces apports, au montant par ailleurs négligeables, semblent rares.

2. Les conseils de district en tant que mécanisme d'allocation de fonds aux bandes

On a identifié seize conseils de district qui participaient au processus d'allocation de fonds à leurs bandes membres ou qui en avaient la charge.

Les conseils de district s'acquittent de cette tâche en servant d'organe consultatif dans les décisions d'allocation faites par le bureau du district ou de la région ou en recevant de fait les fonds pour le programme en vue de les allouer aux bandes membres.

VI. CONCLUSIONS

La portée et le mandat de la présente étude n'a pas permis une évaluation détaillée de tous les aspects des conseils de district. Sur la base de discussions avec les fonctionnaires du Ministère et les représentants des conseils de district ainsi que de l'analyse des documents et données pertinents, l'équipe est arrivée à certaines conclusions provisoires sur les avantages et désavantages de ce type d'organisme dont voici un résumé:

A. Avantages

1. Les conseils de district représentent la manifestation du désir des bandes d'Indiens de mener leurs affaires selon un mode convenant à leurs besoins et souhaits particuliers et ils devraient donc être considérés comme un élément d'atteinte des objectifs d'autodétermination et d'indépendance économique.

2. De nombreuses bandes d'Indiens sont petites, isolées, ne disposent pas des ressources humaines et financières ou ne possèdent pas l'expérience leur permettant d'offrir des services locaux. Les conseils de district représentent un moyen d'améliorer ces conditions par l'entremise d'institutions dirigées par des Indiens.

3. Le transfert direct, par le Ministère ou d'autres agences (Santé nationale et Bien-être social), des fonctions aux conseils de bandes individuels est souvent peu pratique compte tenu des problèmes précités d'échelle et de ressources. Les conseils de district permettent aux collectivités indiennes de prendre en main le contrôle de leurs affaires.

4. Les conseils de district peuvent regrouper les ressources politiques ou administratives, ou les deux, de leurs bandes membres et sont donc en mesure de présenter une position coordonnée et globale quant aux questions se rapportant aux intérêts collectifs de ces bandes. Ceci renforce la position des communautés indiennes lors de la négociation de tout point relié à leurs intérêts collectifs, et en même temps facilite pour le gouvernement les négociations et les consultations avec les communautés indiennes.

5. Les conseils de district permettent aux chefs, aux conseils de bandes et aux administrateurs d'acquérir les compétences voulues pour la gestion des opérations de leurs conseils de bandes. Nombreux sont les conseils de district qui estiment que la formation constitue leur fonction principale, bien qu'essentiellement officieuse, et qui ont même suggéré qu'une fois que les agents et les fonctionnaires locaux auront acquis l'expérience nécessaire, la présence des conseils de district ne sera plus nécessaire.

6. Les fonctions exécutées par le Ministère ou d'autres agences gouvernementales, pour les bandes ou en leur nom, sont souvent limitées par des méthodes et des exigences bureaucratiques sans grand lien avec les besoins et les désirs des communautés indiennes. Les conseils de district leur permettent d'échapper à quelques-unes de ces contraintes et de desservir les Indiens de façon plus appropriée à leurs désirs.

B. Désavantages

1. Le Ministère et le peuple indien en général considèrent les conseils de chefs et de bandes comme l'élément essentiel d'autonomie indienne.

   Tous les conseils de district étudiés semblaient être d'accord avec l'opinion émise et affirmaient qu'ils étaient le produit des bandes individuelles et n'existaient que pour desservir les besoins des bandes. Le danger est qu'une fois les conseils de district établis, ils pourraient assumer une existence propre et diminuer ainsi le rôle des conseils de chefs et de bandes.

   Les conseils de district risquent également de former un autre palier de gouvernement. Ceci peut ne pas être négatif en soi tant que les conseils de district demeurent le produit des bandes individuelles et qu'ils ne répètent pas les fonctions exécutées par d'autres agences ou conseils de bandes. L'exécution d'une fonction par l'intermédiaire du conseil de district qui tient un rôle quelque peu semblable à celui des gouvernements locaux dans le système municipal, est souvent la méthode la plus efficace.

2. Les conseils de district exercent des pressions croissantes sur le Ministère en vue d'obtenir des fonds pour défrayer leurs frais généraux et administratifs et d'assumer la responsabilité des programmes et de leur financement. Il est fort probable qu'au tout début, la gestion par les conseils de district s'avérera moins efficace et plus coûteuse.

3. Il peut survenir un conflit entre les conseils de bandes et les conseils de district lorsqu'ils se rendent compte qu'ils se disputent les mêmes ressources financières limitées.

4. Les conseils de district sont des organismes formés volontairement et ne correspondent donc pas nécessairement aux arrangements administratifs (bureaux de district, centres de service) conçus par le Ministère.

   Au point de vue administratif, ceci peut créer des situations difficiles surtout lorsqu'un conseil de district n'englobe qu'une partie des bandes dans un secteur administratif donné. Dans ces cas, le Ministère peut devoir répéter les fonctions exécutées par un conseil de district afin de s'assurer que les bandes non membres du conseil, reçoivent quand même les services auxquels elles ont droit.

VII. QUESTIONS DE POLITIQUE

A. Hypothèses et principes

L'équipe a dressé la liste ci-dessous de principes et d'hypothèses qui sert de base pour l'analyse des principaux problèmes touchant le développement des conseils de district et pour la formulation de recommandations au sujet des nouvelles orientations en matières de politique:

1. Le Ministère continuera d'encourager le développement de l'autonomie et de l'indépendance économique chez les Indiens en tant que moyen de les aider à améliorer leurs conditions économiques et sociales.

2. Les conseils de chefs et de bandes continueront d'être le palier principal de prise de décision pour les collectivités indiennes.

3. Le Programme des Affaires indiennes et inuit continuera d'encourager l'établissement des ressources financières, administratives et humaines destinées à appuyer les initiatives de développement indiennes.

4. Dans un avenir prévisible, le Ministère disposera de nouveaux fonds limités.

5. Les conseils de district sont des organismes qui échappent au contrôle direct du Ministère; la formation de nouveaux conseils de district se poursuivra.

B. Problèmes

Les recherches et l'analyse entreprises semblent indiquer que le conseil de district a constitué, et continue de constituer, un élément important du développement et d'autodétermination et l'indépendance indiennes. Nombre de politiques actuelles du Ministère sur les conseils de district semblent toutefois inappropriées ou insatisfaisantes.

Il est essentiel qu'en consultation avec les conseils de district et autres organismes intéressés, le Ministère mette au point de nouveaux programmes et politiques répondant mieux aux besoins et désirs des conseils de district. Ces politiques et programmes ne viseraient pas à diriger ou à contrôler les conseils de district, mais plutôt à établir des lignes directrices quant à l'interaction du Ministère avec les conseils.

L'élaboration de politiques appropriées nécessitera l'analyse de plusieurs problèmes précis se rapportant aux rapports du Ministère avec les conseils de district. Voici une brève description de quelques-uns de ces points:

1. Appui du Ministère à la formation de conseils de district.

La politique officielle du Ministère, telle qu'énoncée dans la Circulaire D-2, vise à ne pas encourager ni décourager la formation de conseils de district. En dépit de cette politique, la formation de conseils de district s'est poursuivie et a souvent été encouragée et aidée par le Ministère.

Il est temps que le Ministère réexamine sa politique générale sur les conseils de district.

Questions de politique

a) Ce type d'organisation constitue-t-il une aide ou un obstacle au développement de l'autonomie?

b) Quelle priorités dans ses projets globaux pour les années 80 le Ministère devrait-il accorder au développement des conseils de district?

c) Quel rôle les conseils de chefs et de bandes devrait-il jouer dans la formation et le fonctionnement des conseils de district?

2. Lignes directirces opérationnelles quant aux conseils de district

Comme l'indiquait notre analyse, les lignes directrices actuelles, soit la Circulaire D-2, semblent insuffisantes et inappropriées.

Questions de politique

a) Faut-il de nouvelles lignes directrices? Dans l'affirmative, quelle doit en être la philosophie?

b) Ces lignes directrices devraient-elles indiquer au Ministère comment établir des rapports avec les conseils de district ou devraient-elles énoncer les critères et les mécanismes de contrôle relatifs aux conseils de district?

3. Autorisation pour le financement des conseils de district par le Ministère

L'autorisation actuelle du Ministère pour le financement des conseils de district découle de la même autorisation qui permet les apports aux conseils de bandes.

Questions de politique

a) Ce type d'autorisation est-il suffisant et approprié aux fonctions spéciales exécutées par les conseils de district?

b) Est-il nécessaire d'obtenir une autorisation spéciale pour le financement des conseils de district?

4. Financement des conseils de district

Les conseils de district sont présentement financés de manière essentiellement spéciale, à l'aide de fonds qui étaient réservés à diverses activités en vertu des crédits budgétaires pour la région et le district. Il semble qu'on ait prêté peu d'attention aux besoins de financement spéciaux des conseils de district.

L'analyse du financement et du fonctionnement des conseils de district indique trois catégories générales de frais:

a) Les frais permanents de prestation de services et de mise à exécution de programmes constituent les frais fixes.

b) Les frais de développement sont les coûts d'apprentissage engagés par les conseils de district lorsqu'ils prennent en charge les services et lesprogrammes qui étaient autrefois fournis par le Ministère. Ces coûts, occasionnés pour la plupart par le manque d'expérience et de compétence, font partie intégrante du processus de développement de tout type de nouvel organisme.

c) Les frais essentiels et généraux sont ceux reliés aux structures administratives et politiques et à la prestation de services et mise à exécution de programmes.

Questions de politique

a) Les conseils de district sont généralement financés directement par le Ministère. Ce système de financement affecte-ti-il l'autonomie du gouvernement des bandes? Faut-il le modifier?

b) Comment le Ministère peut-il organiser le financement des conseils de district de façon à prendre en considération ces trois catégories de financement? Quel rôle le conseil de district doit-il jouer dans les décisions de financement?

c) Peut-on, ou doit-on, obtenir une autorisation du Conseil du Trésor pour accroître au maximum l'autonomie des bandes sans limiter excessivement la liberté d'action des conseils de district?

d) Quelle priorité accorder aux conseils de district et aux conseils de bandes quant aux décisions de financement?

5. Accords

Les accords du Ministère avec les conseils de district relativement au transfert des responsabilités et autres points, sont négociés sur une base spéciale. Le Ministère ne semble pas s'être doté d'une politique sur le mode de négociation des accords, sur leur contenu ni sur la philosophie qui est à leur base. Les accords n'incluent pas de méthode pour s'assurer que les conseils de district puissent être tenus responsables de leurs actions.

Questions de politique

a) Quels sont la philosophie et le but des accords conclus avec les conseils de district? Qui doit les négocier et comment?

b) Comment le processus de négociation peut-il garantir que les bandes individuelles et leurs membres comprennent les accords et y consentent?

c) Quels sont les mécanismes à mettre en place pour s'assurer que les conseils de district répondent de la gestion efficace et responsable de leurs fonctions?

d) Quelles dispositions faut-il inclure au sujet des bandes qui ne désirent plus faire partie des conseils de district?

e) Quel rôle le bureau principal, la région et le district devraient-ils jouer dans la négociation et l'administration des accords?

6. Prise en charge des bureaux de district

Le Conseil de district du Petit Lac des Esclaves a été le seul à assumer la responsabilité de l'ensemble des opérations d'un bureau de district. D'autres conseils de district ont pris en charge une partie des responsabilités d'un bureau de district et plusieurs ont exprimé le désir de prendre éventuellement en main toutes les fonctions non statutaires du bureau de district. Le Ministère n'est pas doté d'une politique lui permettant de faire face à la prise en charge partielle ou complète des fonctions par les conseils de district.

Questions de politique

a) Personnel

Les prises en charge signifient toujours un transfert d'années-personnes du Ministère aux conseils de district. Il existe beaucoup de confusion et d'incertitude quant à la façon dont il faut s'y prendre.

1) Quel devient le statut des fonctionnaires du Ministère lorsqu'un conseil de bande ou de district se charge de l'exécution de leurs tâches?

2) Quelles sont les politiques en matière de congé-formation, de recyclage et de réinstallation?

3) Un employé qui a perdu son poste par sa faute fait-il l'objet d'une considération spéciale?

4) Comment se fait la conversion des années-personnes?

5) Si le Ministère se charge à nouveau de l'administration des programmes, comment se fait la dotation en personnel?

6) A la clôture de l'année-personne, peut-on garder le personnel aux fins de formation?

7) Les avantages sociaux sont-ils transférables?

b) Inefficacité découlant de la prise en charge des fonctions d'un bureau de district

Les conseils de district ne coincident pas toujours avec les unités administratives du Ministère. Il peut par exemple y avoir 8 bandes dans un district mais seules 5 sont membres du conseil de district local. Si le conseil de district décide d'assumer la responsabilité d'un programme exécuté par le bureau de district, ce dernier sera forcé de continuer à fournir des services aux 3 bandes qui ne font pas partie du conseil de district. L'inefficacité se produit également lorsque les conseils de district ne fournissent pas les services dont ils ont assumé la responsabilité.

Comment peut-on organiser les transferts de façon à surmonter ou à atténuer ces insuffisances?

7. Systèmes d'information

Le Ministère et les conseils de district ne disposent pas de renseignements sûrs et détaillés pour planifier en vue de l'avenir et pour tirer parti de l'expérience des autres.

Questions de politique

a) Comment peut-on fournir au Ministère et aux conseils de district une information sûre et détaillée?

VIII. PHASE II DU PROJET RELATIF AUX CONSEILS DE DISTRICT

L'équipe compte faire du présent rapport la base des consultations avec les conseils de district et autres parties intéressées. L'élaboration future de politiques, de programmes et de dispositions de financement dépendra du résultat de ces consultations.

Novembre 1980.

ANNEXE I: LISTE DES CONSEILS DE DISTRICT PAR REGION

Ontario

1. Conseil de district de la baie Georgienne
2. Conseil de district de Fort Francis
3. Conseil de district de Kenora
4. Union des chefs et conseillers de Manitoulin
5. Conseil de district de Windego
6. Conseil de district de Kayanha
7. Conseil de district de Petahbun
8. Conseil éducatif du district de Lonton

Manitoba

9. Conseil de district Dakota-Ojibway
10. Conseil de district de Keewatin
11. Conseil de district d'Interlake
12. Conseil de district de Swampy Cree
13. Conseil de district des ressources du sud-est
14. Conseil de district de la région de l'ouest

Alberta

15. Conseil de district du Petit Lac des Esclaves
16. Conseil de district du nord-ouest
17. Conseil de district du nord-est
18. Conseil de district de Yellowhead
19. Conseil de district d'Athabasca
20. Conseil de district des Quatre Bandes

Colombie-Britannique

21. Conseil de tribu Gitskan-Carrier
22. Conseil de tribu Bella Coola
23. Bureau du chef du district de South Island
24. Conseil de tribu Nuu-Chah-Nulth
25. Conseil de district de Kwawkiutl
26. Conseil du secteur Whe-La-La-U
27. Conseil central des tribus du sud
28. Conseil de tribu Okanagan
29. Conseil indien du secteur de Kootenay
30. Administration indienne de la Vallée de Nicola
31. Conseil central des tribus de l'intérieur
32. Conseil de tribu Carrier-Sekani

33. Conseil de tribu Northcoast
34. Conseil de tribu Chilliwack
35. Conseil de tribu Desolation Sound
36. Conseil indien du district de Lilloet
37. Conseil de tribu Caribou
38. Conseil de district de Fort St-John
39. Conseil de district du canyon du Fraser
40. Conseil de district de Terrace
41. Conseil de tribu Nishga
42. Conseil de district de l'ouest de Fraser
43. Conseil de district de Lake