

LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION CHEZ LES PREMIÈRES NATIONS : DE LA CRISE À L'ESPOIR

Rapport du Comité sénatorial
permanent des peuples autochtones

L'honorable Gerry St. Germain, président
L'honorable Lillian Eva Dyck, vice-présidente

décembre 2011

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet parlementaire :
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 41^e législature, 1^e session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations
du comité peuvent être consultés en ligne en visitant
www.senate-senat.ca

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou
par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

Table des matières

MEMBRES.....	ii
ORDRE DE RENVOI.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	v
PRÉFACE	vi
INTRODUCTION.....	1
A. MANDAT DU COMITÉ ET PROCESSUS.....	2
MISE EN CONTEXTE.....	5
A. BRÈVE HISTOIRE DE L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS AU CANADA	5
i. Période préeuropéenne.....	5
ii. La période des missions et des pensionnats.....	6
iii. Intégration.....	8
iv. Gestion locale	9
B. LE CADRE ACTUEL POUR L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS.....	10
C. LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	10
D. TENTATIVES RÉCENTES DE RÉFORME.....	13
i. Ententes entre compétences en matière d'éducation.....	13
ii. Initiatives fédérales de réforme	15
iii Réforme de l'éducation des Inuits	16
E. L'ÉCART RELATIF AU NIVEAU D'INSTRUCTION	17
F. APPEL À L' ACTION	18
ÉDUCATION CHEZ LES PREMIÈRES NATIONS :	20
CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU.....	20
A. LIMITES DU MODÈLE ACTUEL.....	21
B. L'IMPORTANCE D'UNE INFRASTRUCTURE D'ÉDUCATION PROPRE AUX PREMIÈRES NATIONS	26
C. LA FORMULE DE FINANCEMENT DU FÉDÉRAL	32
D. LE RÔLE DES PROVINCES ET LES PARTENARIATS.....	40
E. LES ENTENTES TRIPARTITES DANS UN CONTEXTE DE RÉFORME	45
F. LÉGIFÉRER COMME SOLUTION POSSIBLE À LA RÉFORME	48
G. LES INITIATIVES DE RÉFORME FÉDÉRALES EN COURS	55
CONCLUSIONS.....	59
A. LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS	60
B. LES COÛTS ET LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES D'UNE RÉFORME	62
C. RECOMMANDATIONS EN VUE D'UN NOUVEAU CADRE POUR LES SYSTÈMES D'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS AU CANADA	63
D. CONCLUSION.....	69
ANNEXE A – TÉMOINS.....	71

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
41^E LÉGISLATURE, 1^E SESSION
(2 juin 2011 -)

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Lillian Eva Dyck
Vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Salma Ataullahjan
Patrick Brazeau
Larry W. Campbell
*James S. Cowan (ou Claudette Tardif)
Jacques Demers
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Claude Carignan)
Sandra Lovelace-Nicholas
Don Meredith
Jim Munson
Dennis Glen Patterson
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Maria Chaput, Jane Cordy, Roméo Antonius Dallaire, Nicole Eaton, Joyce Fairbairn, C.P., Céline Hervieux-Payette, C.P., Elizabeth Hubley, Vim Kochhar, Hector Daniel Lang, Elizabeth (Beth) Marshall, Elaine McCoy, Wilfred P. Moore, Nancy Ruth, Richard Neufeld, Kelvin Kenneth Ogilvie, Rose-May Poirier, Larry Smith, Carolyn Stewart Olsen et Terry Stratton

Greffière du comité :
Marcy Zlotnick

*Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*
Tonina Simeone

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 16 juin 2011:

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Champagne, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la troisième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2012 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary O'Brien

REMERCIEMENTS

Le comité tient à exprimer sa vive reconnaissance à tous ceux qui ont comparu devant lui dans le cadre de cette importante étude et qui l'ont généreusement fait bénéficier de leur temps, de leurs connaissances et de leur sagesse. Leurs points de vue et leurs expériences ont grandement aidé le comité à saisir les défis auxquels font face les Premières nations pour ce qui est d'offrir une éducation de qualité, en plus d'éclairer ses recommandations.

Je tiens à remercier personnellement les membres du comité, pour les nombreuses heures qu'ils ont consacrées aux réunions à Ottawa et à nos missions d'étude. À la lecture du rapport, le lecteur sera à même de constater leur volonté de faire en sorte que tous les enfants autochtones aient accès à des programmes scolaires qui les prépareront à mener une vie épanouissante et productive.

Il importe de souligner particulièrement le travail de Tonina Simeone, du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, pour l'appui fourni au comité et le professionnalisme dont elle a fait preuve durant toute cette étude. Mentionnons également la greffière du comité, Marcy Zlotnick, qui a organisé toutes les réunions du comité pour cette étude, en plus de superviser la traduction et l'impression des rapports. Le comité souhaite par ailleurs remercier Ceri Au, conseillère principale en communication du Sénat, pour son aide précieuse en ce qui a trait à la publication des travaux.

Enfin, nous tenons à remercier le personnel de tous les membres du comité, pour la surcharge de travail que l'étude lui a occasionnée.

Je sais que je m'exprime au nom du comité en disant espérer sincèrement que le gouvernement jugera ces recommandations pertinentes et opportunes. Je souhaite que notre rapport contribuera à la réforme et au renouvellement de l'éducation des Premières nations dont elles ont urgemment besoin.

Sénateur Gerry St. Germain

Président du comité

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

À titre de président du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, je suis honoré d'avoir participé à l'étude du comité sur l'éducation primaire et secondaire des Premières nations au Canada et de présenter ce rapport en son nom.

Pendant des milliers d'années, les peuples autochtones du Canada ont coexisté et organisé leurs structures sociales en fonction du monde qui les entourait. Avant l'arrivée des colons européens, les Premières nations disposaient de leurs propres systèmes d'éducation bien établis. L'apprentissage était axé sur leur environnement naturel et les enfants acquéraient, dès leur plus jeune âge, les compétences nécessaires pour bien se développer dans cet environnement et apporter leur contribution à leur famille et à leur collectivité.

Pendant plus d'un siècle, cependant, les politiques canadiennes ont érodé les systèmes sociaux et politiques traditionnels des peuples autochtones. Les nations autochtones ont été systématiquement anéanties, « détribalisées » en fait. Ces grandes nations ont été reléguées dans des réserves trop petites pour soutenir leur prospérité et leur mode de vie, des réserves qui sont devenues des ghettos pour les collectivités des Premières nations et qui les ont aliénées du reste de la société canadienne. Les Canadiens commencent à comprendre les conséquences traumatiques du système des pensionnats, un système assimilationniste qui n'a pas su éduquer les enfants autochtones et les a délibérément dépouillés de leur langue, de leur culture et de leurs traditions, arrachés à leur foyer, à leur famille et à leur communauté, et beaucoup trop souvent brutalisés. Les gouvernements se sont succédé et le cercle vicieux s'est perpétué... au détriment de l'esprit, du cœur et de l'âme des Autochtones. Après ces attaques systémiques, les peuples autochtones ont finalement été acculés à l'aide sociale. Et tout cela a abouti à l'horrible dilemme auquel nous sommes aujourd'hui confrontés.

Aujourd'hui, les collectivités des Premières nations sont passionnément engagées dans la lutte menée en faveur de changements fondamentaux, et ce, non seulement pour que tous les enfants aient la chance de voir éclore leur plein potentiel créatif et économique, mais également --- ce qui est tout aussi important --- pour que l'éducation ne serve plus jamais à les déconnecter et à les éloigner de leur identité et de leur culture.

Nous avons entrepris ces travaux parce que nos études antérieures, qu'elles aient porté sur le développement économique, la gouvernance, les revendications particulières ou d'autres questions, ont toujours fait ressortir que le développement du potentiel des citoyens autochtones passe par l'éducation. Après de nombreux mois d'enquête, nous sommes convaincus que le système disparate actuel d'écoles des Premières nations exploitées et financées individuellement dans les réserves ne répond pas aux besoins des élèves des Premières nations. Une approche au cas par cas qui consisterait simplement à allouer plus d'argent ne fonctionnera pas. Une restructuration complète de l'éducation des Premières nations s'impose.

Le présent rapport contient deux recommandations clés qui, à notre avis, sont essentielles à une réforme structurelle et feront naître l'espoir pour l'éducation des Premières nations actuellement en crise. L'éducation est le véhicule qui nous élève tous. Notre première recommandation, soit l'élaboration d'une loi sur l'éducation des Premières nations, a pour objet la conception d'un véhicule nouveau et meilleur. La deuxième recommandation fournira le carburant nécessaire à l'alimentation de ce véhicule qui nous mènera là où il faut aller. Nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas relever ce défi. Le coût --- en occasions ratées --- serait si élevé que ce serait inacceptable, tant pour les Premières nations que pour le Canada. Il s'agit non pas d'une affaire autochtone mais d'une affaire canadienne, et nous devons tous en assumer la responsabilité en tant que Canadiens. Nous sommes à un moment crucial de notre histoire commune. Ensemble, les Canadiens doivent agir sans tarder, avec résolution et courage. Le Canada doit y parvenir.

PRÉFACE

*Les jeunes de ma nation désirent ardemment
les savoir-faire qui leur donnent à eux et à leur peuple
dignité et résolution.*

*Ce sont eux nos nouveaux guerriers.
Leur entraînement sera beaucoup plus long
et plus exigeant qu'autrefois...*

*Mais ils en sortiront la main tendue
non pas pour recevoir de l'assistance,
mais pour s'emparer de la place qui leur revient dans la société.*

Chef Dan George

Ils [les enfants] portent en eux les aspirations et les buts de leurs parents, de leurs grands-parents et de la collectivité en général. Leurs rires et leurs babillages dans les couloirs et les salles de classe reprennent ceux de leurs prédécesseurs [...] Dans leur cartable, ils portent un fardeau symbolique qui les ralentit [...] Ces écoliers n'en sont pas non plus conscients lorsqu'ils rentrent à l'école. Ils sont porteurs d'un déficit pédagogique national et collectif¹.

L'éducation au sein des Premières nations est en crise. Dans certaines communautés, sept élèves sur dix ne termineront pas leurs études secondaires cette année. Dans beaucoup d'autres, certains enfants ne fréquenteront jamais une école dotée d'une bibliothèque, d'un laboratoire ou d'un gymnase. Et, ce qui est encore plus incroyable pour un pays riche comme le nôtre, c'est que certains enfants autochtones ne mettront même jamais le pied dans une école digne de ce nom².

Si nous sommes d'avis que l'éducation est un droit fondamental, alors nous avons certainement nié ce droit aux enfants autochtones.

Depuis plus de 35 ans, une ribambelle d'études ont relevé les graves lacunes du système d'éducation des Premières nations du Canada, dont la formation, la conservation et le recrutement des enseignants, l'élaboration d'un programme adapté à leur culture, l'enseignement des langues, l'engagement parental et les fonds qu'exige un enseignement de qualité. Ces études préconisent toutes diverses réformes cruciales pour accroître les bénéfices que retirent les jeunes Autochtones de leur système d'éducation. Malheureusement, bien peu d'entre elles ont été mises en œuvre.

Les témoins que nous avons entendus nous ont clairement fait savoir qu'ils n'avaient pas besoin, et qu'ils n'avaient que faire, d'un énième rapport leur répétant ce qu'ils savent déjà. Ce qu'il faut, selon eux, ce sont des actions immédiates et un soutien sérieux pour mettre sur pied des systèmes d'éducation dotés de toutes les ressources nécessaires. Voilà le message

¹ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, Bob Atwin, directeur général, First Nation Education Initiative Incorporated, 4 octobre 2011.

² Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, Angus Toulouse, chef régional, Chefs de l'Ontario.

que le comité a entendu. Avec le présent rapport, nous voulons prendre acte des mesures déjà prises sans nous dérober devant les dures vérités que nous avons entendues.

Parmi toutes les questions que le comité a examinées, l'éducation compte certainement parmi les plus importantes. Nous ne pouvons plus nous permettre de sacrifier l'éducation des enfants autochtones sur l'autel d'une pensée politique étroite. Les coûts humain et financier de la négligence quant à leur scolarisation sont trop lourds pour qu'on se contente de petites mesures.

Heureusement, les gouvernements reconnaissent de plus en plus l'urgence de réformer les systèmes d'éducation primaire et secondaire des Premières nations pour donner aux enfants autochtones les mêmes débouchés que ceux dont profitent les autres Canadiens. Ce que nous conseillons au gouvernement fédéral revêt certes la forme de recommandations pratiques visant une réforme exhaustive de l'éducation primaire et secondaire dans les réserves autochtones, mais nous rappelons aux dirigeants que ces recommandations ne sont pas des fins en elles-mêmes. Nous sommes maintenant tous sur le chemin de la réconciliation. Pour progresser honorablement sur ce chemin, nous devons bien sûr transformer l'éducation des Premières nations de façon que les enfants reprennent contact avec leurs langues, leurs cultures et leurs communautés. Mais nous devons en plus transformer notre relation fondamentale avec les Premières nations de ce pays en la faisant passer du paternalisme au partenariat. Enfin, nous devons faire honneur à nos promesses et à nos responsabilités et agir dès aujourd'hui avec audace pour restaurer ce qui a été indûment anéanti : l'espoir d'un enfant pour son avenir, la chance de voir éclore son plein potentiel créatif et de prendre sa place légitime dans sa communauté et dans son pays.

A. MANDAT DU COMITÉ ET PROCESSUS

Les membres du comité s'inquiètent depuis fort longtemps de l'écart significatif qui existe entre le niveau de scolarité des enfants autochtones vivant dans les réserves et celui du reste de la population canadienne, écart qui, au rythme où vont les choses, prendra une trentaine d'années à combler. Devant l'évident besoin d'améliorer les résultats de l'éducation des enfants autochtones, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a convenu, en avril 2010, d'entreprendre une étude sur les stratégies potentielles pour réformer l'éducation primaire et secondaire offerte dans les réserves.

En fixant les paramètres de notre étude, nous avons gardé à l'esprit que de nombreux aspects de l'éducation des Premières nations avaient déjà fait l'objet d'études approfondies. Bien que nous ayons énormément bénéficié de ces travaux, notre intention n'est pas de réexaminer des enjeux déjà bien cernés et documentés ailleurs. Le comité a plutôt décidé de se concentrer sur la recherche de solutions aux barrières structurelles empêchant la prestation d'un enseignement primaire et secondaire de grande qualité dans les réserves. Pour ce faire, nous avons prêté une attention particulière à trois thèmes généraux : les structures de gouvernance et de prestation des services, les accords tripartites en matière d'éducation et les cadres législatifs possibles.

Le comité a commencé ses audiences à Ottawa le 13 avril 2010. Nous avons tenu 28 réunions publiques et entendu plus de 90 témoins. Nous avons également organisé, le 18 octobre 2011, une table ronde où nous avons invité des intervenants reconnus dans le domaine de l'enseignement pour nous aider à formuler des propositions de réforme concrètes. Y ont participé Marlene Atleo, Bruce Stonefish, Colin Kelly, James Wilson et Harvey McCue. Leur point de vue privilégié et éclairé s'est avéré d'une aide inestimable dans l'étude des options possibles de réforme.

Le comité pensait aussi qu'il était essentiel de visiter des écoles dans les réserves et de rencontrer des enseignants, des directeurs et des élèves dans leur communauté pour mieux comprendre leur quotidien. Nous nous sommes rendus en Saskatchewan, en Nouvelle-Écosse, en Alberta et au Nouveau-Brunswick, où nous avons eu le privilège de rencontrer les dynamiques et brillants élèves de l'école d'immersion crie Kihew Waciston, de l'école primaire Chief Taylor, du Mount Royal Collegiate, de l'école primaire Whitecap, de l'école primaire et intermédiaire d'Eskasoni, de l'école secondaire Chief Allison Bernard et de l'école primaire Chief Harold Sappier. Enseignants et membres de la communauté nous ont accueillis chaleureusement dans leurs écoles et nous ont parlé avec fierté de leurs réalisations et avec franchise de leurs difficultés. Nous avons été témoin des efforts concertés des communautés pour se réapproprier leurs langues et avons constaté l'importance des programmes d'immersion dans les écoles primaires. Les enfants nous ont souhaité la bienvenue avec enthousiasme dans leur propre langue et de jeunes artistes en herbe nous ont chanté des chants traditionnels. Dans chacune des écoles que nous avons visitées, nous avons rencontré des enseignants et d'autres personnes dévouées s'efforçant d'élaborer des programmes répondant le mieux possible aux besoins de leurs élèves et soucieux de leur

offrir un environnement d'apprentissage sécuritaire et chaleureux, le tout à l'aide de ressources limitées.

Nous avons été touchés de voir les réussites, mais aussi les obstacles auxquels les Premières nations sont confrontées dans leurs efforts pour offrir des services éducatifs de base à leurs enfants. Nous avons écouté attentivement les témoins qui ont comparu devant le comité et faisons maintenant rapport de nos conclusions.

A. BRÈVE HISTOIRE DE L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS AU CANADA

Il est temps de tourner le dos aux politiques et aux approches ratées du passé et de permettre aux Premières nations de prendre les rênes de leur système d'éducation³.

Pour orienter correctement les réformes éventuelles de l'éducation des Premières nations, il faut d'abord et avant tout comprendre les facteurs ayant mené à la présente situation. Et pour y parvenir, la clé consiste à reconnaître que l'éducation des Premières nations, dans notre pays, a pratiquement toujours été caractérisée par une conception européenne de l'éducation. Il n'est donc pas étonnant que cette histoire soit jalonnée de conflits, qui émanent non seulement du choc des cultures, mais aussi de l'exclusion des communautés, des parents et des aînés autochtones de l'éducation de leurs enfants⁴.

Force est de constater que l'éducation officielle des Premières nations était essentiellement dominée soit par l'église, soit par le gouvernement, et qu'elle reposait sur des principes idéologiques plutôt que pédagogiques. Il en résulte que de nombreux Autochtones se font une image négative de l'éducation, en ce qu'elle incarnait, à leurs yeux, une volonté de minimiser leurs langues et leurs cultures. Vu sous cet angle, on comprend que l'éducation des Premières nations, loin d'outiller et de valoriser les enfants et les jeunes autochtones, n'a réussi qu'à les appauvrir d'une génération à l'autre.

Devant cet échec, les Premières nations ont initié un mouvement de transformation fondamentale qu'ils pilotent aujourd'hui avec détermination. Elles le font non seulement pour que tous les enfants aient la chance de réaliser leur plein potentiel, mais aussi, comme l'a exprimé le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Shawn A-in-chut Atleo, pour « que plus jamais nos enfants ne [soient] arrachés à leur maison et à leur famille et privés de leur identité et de leur culture au nom et sous le couvert de l'éducation⁵ ».

i. Période préeuropéenne

³ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, Shawn A-in-chut Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, 2 novembre 2011. [ci-après *Témoignages*]

⁴ Sheila Carr-Stewart et Larry Steeves, *First Nations Educational Governance: A Fractured Mirror*, *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, n° 97, décembre 2009, p. 2.

⁵ *Témoignages*, chef national Shawn Atleo, 2 novembre 2011.

Avant l'arrivée des colons européens, les Premières nations disposaient de leurs propres systèmes d'éducation bien établis. Dès leur plus jeune âge, on enseignait aux enfants, dans le contexte de leur communauté et de leur environnement naturel, les compétences et les attitudes nécessaires à leur survie au quotidien. Leurs connaissances, qui s'articulent autour d'une vision spirituelle du monde, étaient transmises de façon informelle par les aînés et les autres membres de la communauté. Voici comment Verna Kirkness décrit ce modèle d'enseignement spontané :

Le développement de la personne dans sa globalité était appuyé par un enseignement qui prenait souvent la forme de contes, où les enfants apprenaient les valeurs traditionnelles comme l'humilité, l'honnêteté, le courage, la bonté et le respect. L'éducation traditionnelle était fortement liée à la survie de la famille et de la communauté. L'apprentissage était axé sur les connaissances pratiques. Garçons et filles apprenaient très tôt à observer, à utiliser, à respecter et à composer avec leur environnement. L'indépendance et l'autonomie étaient des concepts admirés que l'on transmettait aux jeunes. Par l'observation et la pratique, les enfants apprenaient à chasser, à trapper, à pêcher, à cultiver, à cueillir leur nourriture, à prendre soin des enfants et à construire des abris. Ils apprenaient en expérimentant ce que leur environnement leur offrait⁶.

C'est à cette époque uniquement que l'éducation des enfants et des jeunes autochtones a été entièrement conçue, planifiée et offerte par les communautés autochtones dans le but de les préparer à l'environnement dans lequel ils allaient vivre⁷.

ii. La période des missions et des pensionnats

Il n'y a pas grand-chose à faire avec un petit Indien. On peut lui montrer à cultiver un peu, à élever du bétail et à se vêtir de façon plus civilisée, mais c'est tout. L'enfant qui fréquente une école de jour y apprend bien peu, tandis que c'est à la maison que ses goûts prennent forme, et son aversion héréditaire pour le travail n'est aucunement combattue⁸.

Des premiers contacts avec les Européens jusqu'à la Confédération, les missionnaires ont joué un rôle central dans l'éducation des petits Autochtones. Dès la moitié du XVII^e siècle,

⁶ Verna Kirkness, *Aboriginal Education in Canada: A Retrospective and a Prospective*, Journal of American Indian Education, vol. 39, n° 1, automne 1999.

⁷ Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Étude sur l'éducation des Indiens*, 1982, Annexe C, p. 1.

⁸ Citation extraite de Verna Kirkness, *Aboriginal Education in Canada: A Retrospective and a Prospective*. [traduction]

les missionnaires protestants et catholiques ont fondé des écoles, souvent avec l'appui de l'État, pour christianiser les diverses « nations et tribus » du Nouveau Monde. À l'époque, les écoles de missionnaires étaient perçues comme le meilleur moyen de « civiliser les Indiens » et, selon le *Rapport de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones*, « l'éducation formelle visait délibérément l'assimilation⁹ ». Aux dires de Harvey McCue, ces méthodes se sont maintenues jusque dans les années 1830, époque de la création officielle des pensionnats.

À la Confédération, le gouvernement fédéral s'est vu accorder la compétence constitutionnelle pour tout ce qui concernait « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens »; il est donc devenu responsable de l'éducation des enfants autochtones. Les pensionnats ont constitué la pierre angulaire de la politique fédérale en matière d'éducation des Indiens jusqu'aux années 1950. Plus de 150 000 Autochtones, Inuits et Métis ont été arrachés à leurs familles pour fréquenter ces pensionnats, destinés à les « civiliser », à les éduquer et à les convertir au christianisme. Bien que le régime ait pris fin officiellement en 1969, plusieurs écoles publiques sont restées ouvertes jusque dans les années 1990.

Pendant une bonne partie de cette période, le gouvernement fédéral, de concert avec plusieurs églises chrétiennes, a renouvelé ses efforts pour donner aux enfants des Premières nations une éducation religieuse. L'un des principaux objectifs de ce système prenait la forme d'une « assimilation agressive » par la ségrégation¹⁰. Selon la logique de l'époque, en soustrayant les enfants de l'influence de leurs communautés, de leurs parents et de leurs aînés, on pouvait les éduquer et leur inculquer, par immersion, les valeurs et les usages de la société générale, c'est-à-dire les valeurs euro-chrétiennes. Duncan Campbell Scott, surintendant général adjoint aux Affaires indiennes de 1913 à 1932, voyait l'éducation, de même que les mariages mixtes, comme un élément primordial de la politique visant à émanciper les peuples des Premières nations et à les absorber dans la population générale :

Se voir absorber par la population générale est ce qui pourrait arriver de mieux à la race indienne, et c'est ce que vise la politique de notre gouvernement. Les grandes forces que sont les mariages mixtes et l'éducation viendront

⁹ Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Vers un ressourcement*, 1996, vol. 3, ch. 5, p. 491.

¹⁰ James C. MacPherson, *Rapport MacPherson : Tradition et éducation, vers une vision de notre avenir*, septembre 1991, p. 2.

finalement à bout des vestiges persistants des coutumes et traditions indigènes¹¹.

Au milieu des années 1970, on a commencé à reconnaître de façon générale les répercussions néfastes des pensionnats. Les premières révélations de mauvais traitements et de sévices sexuels dans les pensionnats ont entraîné un déluge de dénonciations subséquentes et attiré l'attention sur d'autres conséquences dommageables du modèle des pensionnats. Les effets de ces traumatismes ont été soulignés par la Commission royale sur les peuples autochtones, qui a qualifié d'échec le modèle des pensionnats, dont les effets continuent de se faire ressentir dans les communautés autochtones d'aujourd'hui.

iii. Intégration

On a commencé à prendre ses distances par rapport aux pensionnats après la Seconde Guerre mondiale, en partie à cause de la profonde insatisfaction des Premières nations face aux conditions déplorables où vivaient leurs enfants et aux piètres résultats de leur éducation¹². En 1948, un comité parlementaire mixte des affaires indiennes a joint sa voix au concert de critiques en publiant un rapport majeur faisant ressortir les graves problèmes auxquels se heurtaient les peuples des Premières nations. Le rapport recommandait que, « dans la mesure du possible, les enfants indiens soient scolarisés avec les autres enfants¹³ ». La recommandation, à laquelle ont souscrit avec enthousiasme les représentants des Affaires indiennes et le gouvernement fédéral, a enclenché la fermeture progressive des pensionnats, qui s'est échelonnée sur quatre décennies. Les élèves ont été graduellement intégrés aux réseaux provinciaux ou envoyés dans des écoles de jour dans les réserves.

Ce brusque virage de la ségrégation à l'intégration a accru le rôle des provinces et des territoires dans l'éducation des enfants autochtones tout en atténuant celui du gouvernement fédéral et des églises. Là encore, toutefois, on a fait peu de cas des aspirations et des besoins des peuples autochtones en la matière, dont le respect de leurs langues, de leur histoire et de

¹¹ Duncan C. Scott, « Indian Affairs, 1867-1912 », dans Adam SHORTT et Arthur G. DOUGHTY, dir. de publ., *Canada and Its Provinces*, vol. VII, Toronto, Glasgow, Brook and Company, 1914, p. 493-526. [traduction]

¹² L'étude de 1996 sur les Indiens contemporains du Canada (aussi appelée Rapport Hawthorn) relève un taux de décrochage de 94 % des étudiants du secondaire, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves.

¹³ Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Procès-verbal et Témoignages*, 21 juin 1948, p. 188.

leurs cultures. En ce sens, l'intégration était résolument à sens unique. Néanmoins, dans les années 1970, près de 60 % des étudiants autochtones fréquentaient des écoles publiques relevant de leur province ou territoire.

Le moment fort de la politique fédérale d'intégration est illustré dans sa *Politique indienne du gouvernement du Canada*, ou Livre blanc, parue en 1969. Ce document prônait l'intégration complète des enfants autochtones dans les régimes provinciaux et territoriaux d'éducation. La politique, toutefois, s'est butée à l'opposition farouche des membres des Premières nations d'un bout à l'autre du pays. Non seulement estimaient-ils que l'intégration n'avait pas réussi à améliorer leurs conditions sociales et économiques, mais ils ne la considéraient pas comme étant un moyen approprié d'instruire leurs enfants.

iv. Gestion locale

Les dirigeants autochtones ont riposté au Livre blanc, qui préconisait le transfert aux provinces et aux territoires de tous les services éducatifs leur étant destinés, avec leur propre proposition. En 1972, la Fraternité nationale des Indiens, précurseur de l'Assemblée des Premières Nations (APN), a exprimé sa vision de l'enseignement dans l'exposé de principe *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Elle y énonçait sa philosophie en affirmant les principes de la responsabilité parentale et de la gestion locale.

Peu après la publication de cet exposé de principe, le ministre des Affaires indiennes de l'époque, Jean Chrétien, a accepté la proposition comme nouvelle base d'une politique fédérale d'éducation¹⁴. Depuis 1973, donc, la politique fédérale d'éducation va dans le sens des objectifs et des principes de ce document – en théorie. Par conséquent, tout au long des années 1970 et jusque dans les années 1980, le gouvernement fédéral a entrepris de déléguer aux Premières nations ses responsabilités administratives en matière d'enseignement primaire et secondaire dans les réserves. Tout cela s'est accompli, en gros, dans le cadre de lois, d'ententes administratives et de politiques fédérales déjà en place.

La mise en œuvre de la politique énoncée dans *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* ne s'est pas fait sans heurts. On a notamment décrié le fait que la « maîtrise indienne » se limitait souvent à l'administration par les Premières nations de programmes d'éducation

¹⁴ Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, *Procès-verbal et Témoignages*, fascicule n° 18, 24 mai 1973, 1120.

fédéraux. Il n'en demeure pas moins que la responsabilité parentale et la gestion locale de l'enseignement dans les réserves sont aujourd'hui beaucoup plus courantes qu'en 1973.

B. LE CADRE ACTUEL POUR L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS

Sauf quelques exceptions notables (dont il sera question plus loin), il existe trois modèles de base en matière de prestation de services d'éducation primaire et secondaire aux élèves des Premières nations :

- écoles fédérales gérées par le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada (AADNC/le Ministère);
- écoles locales administrées par une Première nation (ou écoles de bande);
- systèmes provinciaux ou territoriaux d'écoles publiques.

Selon AADNC, il existe environ 518 écoles de bande au Canada. Ces dernières doivent s'assurer que leurs enseignants possèdent un brevet d'enseignement dans la province de la bande et que le programme provincial, adapté selon la langue et la culture de la Première nation en question, soit suivi dans la mesure du possible. Bon nombre de ces écoles sont soutenues par des organismes régionaux de services d'éducation qui ont été mis sur pied et financés par des groupes des Premières nations, en plus de recevoir du soutien additionnel d'AADNC¹⁵. Dans certaines régions, les services de soutien sont directement offerts par les organisations politiques des Premières nations ou par les conseils tribaux (p. ex. le conseil tribal de Yorkton, la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan).

Selon les estimations du Ministère, 60 % des 120 000 élèves admissibles des Premières nations dans les réserves fréquentent l'école dans les réserves, 40 % des élèves fréquentent les écoles provinciales (habituellement au secondaire), et moins de 2 % des élèves fréquentent l'une des sept écoles fédérales.

C. LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le pouvoir constitutionnel de prendre des règlements en matière d'éducation relève généralement des gouvernements provinciaux, tandis que le gouvernement fédéral s'occupe de l'éducation primaire et secondaire des Premières nations dans les réserves. Le pouvoir

¹⁵ Exemples d'organismes de services assurant le soutien de plusieurs écoles des Premières nations : le Comité directeur de l'éducation des Premières nations, le Conseil scolaire cri, l'Institut culturel éducatif montagnais, le Consortium sur l'éducation des Premières nations du Traité n° 7, l'Initiative sur l'éducation du Traité n° 8, la Coalition autochtone pour l'éducation, l'Initiative en matière d'éducation du Nouveau-Brunswick et Mi`kmaq Kina`matnewey.

fédéral pour toute question touchant « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens », dont l'éducation, découle du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

En vertu de cette autorité constitutionnelle, le gouvernement fédéral a adopté plusieurs lois traitant des Premières nations en particulier. La plus importante d'entre elles est la *Loi sur les Indiens*, qui régit presque tous les aspects de la vie des peuples des Premières nations et de leurs terres, notamment l'éducation¹⁶. En plus de l'autorité constitutionnelle du gouvernement fédéral et des lois existantes, les traités numérotés conclus de 1871 à 1910 imposent à la Couronne fédérale de maintenir des écoles et de fournir des services pédagogiques aux Premières nations signataires dans le cadre de ses obligations conventionnelles permanentes¹⁷. La pratique suivie depuis longtemps par le gouvernement fédéral a toutefois été d'offrir des services éducatifs prévus dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* traitant d'éducation.

Les articles 114 à 122 de la *Loi sur les Indiens* permettent au ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord d'« établir, diriger et entretenir des écoles pour les enfants indiens ». Cependant, les dispositions de la *Loi* portant sur l'éducation traitent grandement de l'absentéisme scolaire et ne font aucune référence aux questions de fond en matière d'éducation ou à la qualité de l'éducation qui sera donnée. Il est important de souligner que la *Loi sur les Indiens* ne permet pas aux bandes d'établir et de diriger leurs propres écoles et qu'elle ne fait aucune référence aux conseils de bande et aux autorités des Premières nations en matière d'éducation.

La responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'éducation primaire et secondaire des Premières nations est principalement gérée par AADNC par l'intermédiaire de son Programme d'éducation primaire et secondaire. Le Programme soutient les services d'enseignement dans les écoles des réserves, le remboursement des frais de scolarité aux élèves des réserves qui fréquentent les écoles provinciales ainsi que d'autres services comme

¹⁶ *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, ch. I-5, <http://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lrc-1985-c-i-5/derniere/lrc-1985-c-i-5.html>.

¹⁷ Par exemple, les Traités 1 et 2 énoncent : « Sa Majesté convient de maintenir une école dans chaque réserve par le présent établie, dès que les indiens de telle réserve en manifesteront le désir. » La formulation du Traité 6 diffère légèrement : « Sa Majesté s'engage de maintenir des écoles pour l'instruction des Indiens dans les réserves par le présent constituées, selon que la chose pourra paraître désirable à son gouvernement de la Puissance du Canada, dans tous les cas où les Indiens des réserves le demanderont. »

le transport, la conseillanc e et l'aide financière. La politique fédérale actuelle engage le gouvernement à offrir aux Premières nations des services d'éducation comparables à ceux « exigés par les lois, les règlements ou les politiques de la province où est située la réserve¹⁸ ».

Selon son *Rapport sur les plans et les priorités de 2011-2012*, AADNC octroiera environ 1,65 milliard de dollars pour des services d'éducation et prévoit en octroyer 1,68 milliard en 2012-2013 et 1,70 milliard en 2013-2014. Le financement de l'éducation, sauf les coûts des immobilisations, est calculé grâce à une formule nationale (dont la dernière mise à jour remonte à 1996) et est distribué par l'intermédiaire de différentes ententes de financement avec les Premières nations et les provinces. Depuis 1996, on impose un plafond de 2 % à l'augmentation annuelle du financement de l'éducation provenant d'AADNC, y compris les dépenses en capital.

Bien qu'il soit toujours responsable de l'éducation sur le plan légal et constitutionnel, le Ministère a, au cours des 30 dernières années, grandement limité son rôle au financement des services d'éducation. Une évaluation du programme d'éducation fédéral de 2010 décrit ainsi l'approche du Ministère (appelé autrefois Affaires indiennes et du Nord Canada ou AINC) :

AINC aborde les programmes d'éducation plus ou moins de la même manière que ses autres programmes. Autrement dit, le Ministère assume le rôle de bailleur de fonds et laisse aux organismes et collectivités des Premières nations le soin de gérer les programmes. En théorie, cette façon de faire respecte le principe de prise en charge de leur éducation par les Premières nations. Mais en réalité, AINC requiert encore un nombre important de rapports et est toujours responsable de l'éducation selon la *Loi sur les Indiens*¹⁹.

Il importe de le souligner, l'évaluation ministérielle reconnaît que la responsabilité des Premières nations en matière d'éducation a été restreinte et que « faute de capacités et de ressources appropriées, de nombreuses collectivités ne sont pas en mesure de maximiser l'incidence que la prise en charge de leur éducation par les Premières nations peut avoir dans un domaine aussi fondamental que l'éducation des enfants²⁰ ».

¹⁸ Ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, *Vérification du Programme d'enseignement primaire et secondaire*, 1^{er} mai 2009, p. i.

¹⁹ Ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, *Évaluation formative du Programme d'enseignement primaire et secondaire dans les réserves*, mai 2009, <http://inac-ainc.info/ai/arp/aev/pubs/au/ese/ese-fra.asp>.

²⁰ Ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, *Évaluation formative du Programme d'enseignement primaire et secondaire dans les réserves*, février 2010, p. 13.

D. TENTATIVES RÉCENTES DE RÉFORME

i. Ententes entre compétences en matière d'éducation

On a vu, ces dernières années, des développements prometteurs pour ce qui est de réformer l'éducation chez les Premières nations, en particulier en Nouvelle-Écosse (1998), en Colombie-Britannique (2006) et chez les Cris du Nord du Québec (1975). Chacune de ces ententes entre compétences remplace les dispositions de la *Loi sur les Indiens* portant sur l'éducation et sous-entend une reconnaissance juridique du pouvoir des Premières nations quant à leurs systèmes d'éducation. Elles sont des exemples remarquables de réformes initiées par les Premières nations elles-mêmes pour améliorer les services d'éducation dans les réserves.

La première de ces ententes concerne la création de la Commission scolaire crie (CSC) en 1975 avec la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), la première entente sur des revendications territoriales globales au Canada. En juillet 1978, la CSC a été officiellement constituée en vertu de la *Loi sur l'éducation* provinciale. La philosophie de la CSC repose sur le fait que la langue et la culture cries sont à la base du système éducatif cri.

La CBJNQ et la création subséquente de la CSC marquent un virage important par rapport à ce qui se faisait auparavant en matière d'éducation. Notamment, en vertu de l'article 16 de la CBJNQ, les Cris ont pris le contrôle de leur éducation, y compris en ce qui concerne la possibilité de choisir la langue d'enseignement, la conception des programmes d'études, l'embauche des enseignants et l'établissement d'un calendrier scolaire cri – ce dernier permettant aux jeunes Cris de participer à des activités de chasse et de pêche traditionnelles, tout en étant scolarisés. Aujourd'hui, la CSC contrôle un budget important (les dépenses pour 2009 avoisinaient les 116 778 918 \$) et fournit des services d'éducation à plus de 3 600 élèves et étudiants de l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire. La perspective crie est maintenant intégrée aux cours d'économie, de géographie et d'histoire et les enseignants crie sont formés sur place. On prévoit par ailleurs offrir des cours de piégeage et de chasse de niveau professionnel.

Outre cette convention, le Parlement a édicté en 1998 la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* pour donner effet à l'*Accord définitif sur l'éducation des Mi'kmaq* de la Nouvelle-Écosse. Il s'agit de la première entente tripartite (gouvernement fédéral, gouvernement provincial, Premières nations) à prévoir la cession de la compétence en matière d'éducation à 11 Premières nations micmaques, totalisant 12 656 membres. Dans le contexte de cet accord,

les articles de la *Loi sur les Indiens* qui portaient sur l'éducation cessent de s'appliquer aux communautés visées. De plus, l'accord stipule que les lois des Premières nations concernant l'éducation dans les réserves auront préséance sur les lois provinciales. Il oblige également les Premières nations participantes à fournir des services d'éducation comparables à ceux offerts dans les autres systèmes d'éducation au Canada.

Malgré certaines difficultés, la mise en œuvre de l'accord en Nouvelle-Écosse a entraîné des améliorations précises dans le domaine de l'éducation. Sept des dix collectivités micmaques contrôlent et gèrent des écoles élémentaires et (ou) secondaires dans les réserves. Certaines, comme Wagmatcook et Eskasoni, ont élaboré des programmes secondaires et d'immersion micmacs poussés, et les taux d'obtention de diplôme sont supérieurs à la moyenne nationale dans les écoles de bande. Au total, 38 enseignants micmacs ont reçu une formation à l'Université St. Francis Xavier. Les écoles de bande bénéficient d'un nombre d'inscriptions stables, et un programme d'enseignement approprié à la culture a été élaboré. Selon les statistiques de Mi'kmaw Kina'matnewey :

- Plus de 2 700 élèves micmacs vivant dans les réserves fréquentent l'école du primaire à la 12^e année et environ les deux tiers fréquentent les écoles situées dans les réserves (en Nouvelle-Écosse, le niveau primaire correspond à ce qu'on appelle l'école maternelle dans les autres provinces).
- Quatre Premières nations ont une école offrant l'enseignement du primaire à la 12^e année; trois Premières nations ont une école du primaire à la 6^e année et quatre Premières nations ont une école primaire; les autres élèves fréquentent des écoles provinciales.
- Depuis juin 2007, plus de 420 élèves micmacs ont obtenu un diplôme de 12^e année, soit un taux d'obtention de diplôme de plus de 70 %.

Enfin, le 5 juillet 2006, le gouvernement du Canada, la Colombie-Britannique et le Comité directeur de l'éducation de cette province ont signé un accord-cadre prévoyant un mécanisme pour transférer la compétence en matière d'éducation aux communautés autochtones participantes. L'accord-cadre, rendu exécutoire par la *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique*, permet au gouvernement du Canada et aux Premières nations intéressées de négocier des accords individuels. La *Loi* établit aussi l'Autorité scolaire des Premières nations pour les aider à exercer leur compétence dans trois domaines majeurs : la certification des enseignants, la certification des

écoles et l'élaboration de normes pour les programmes d'études et les examens. Il est à noter qu'une fois qu'une Première nation et le gouvernement du Canada ont ratifié un accord de compétence en éducation, les articles 114 à 122 de la *Loi sur les Indiens* cessent de s'appliquer. Dès lors, ce sont les Premières nations participantes, et non plus le ministre des Affaires autochtones, qui assumeront la responsabilité des services d'éducation dans les réserves, de la maternelle à la 12^e année.

ii. Initiatives fédérales de réforme

Devant la nécessité de remédier aux piètres résultats de l'éducation chez les enfants autochtones et de combler les lacunes des politiques et pratiques fédérales, en décembre 2008, le gouvernement fédéral a lancé son Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations²¹. Elle comprend deux nouveaux programmes visant à améliorer la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul ainsi qu'un programme de partenariats entre les Premières nations et les écoles provinciales.

Ces programmes complémentaires, fondés sur des propositions, sont financés tous les ans et s'ajoutent au Programme d'enseignement primaire et secondaire. La priorité du Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations est d'améliorer la littératie et la maîtrise du calcul des élèves et de faire baisser le décrochage. Le Programme offre une aide financière aux éducateurs autochtones chargés d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de réussite scolaire, d'évaluer l'apprentissage des élèves et de mesurer leur rendement.

En ce qui concerne le Programme des partenariats en éducation, il aide les organisations autochtones régionales à élaborer et mettre en œuvre des partenariats et des plans d'action mixtes avec les écoles et les éducateurs des régions. Le Programme permet « d'échanger de l'information et d'assurer une meilleure coordination entre les écoles provinciales et des Premières nations ». Les provinces participantes devraient financer et appuyer les activités mixtes dans les écoles provinciales.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces programmes, il serait intéressant de voir dans quelle mesure ils promeuvent des réformes structurelles.

²¹ Ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, « Le gouvernement du Canada lance deux nouveaux programmes dans le but d'améliorer l'éducation des Premières nations », 2 décembre 2008. Voir aussi « Éducation des Premières Nations », <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314210313525/1314210385978>.

iii Réforme de l'éducation des Inuits

Même si les questions liées à l'éducation des Inuits débordent le cadre de la présente étude, elles n'en sont pas moins pertinentes. Les taux de décrochage atteignant jusqu'à 75 % dans bon nombre de leurs collectivités, le renforcement et l'amélioration de l'éducation des Inuits exigent que nous y accordions d'urgence toute notre attention.

La réforme de l'éducation pour qu'elle demeure centrée sur les Inuits et respecte leur culture et leur histoire est au cœur des préoccupations des dirigeants inuits depuis les années 1970. La Commission scolaire Kativik (CSK), établie en 1975 en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, est un exemple concret de la maîtrise de leur éducation par les Inuits. La CSK dessert 14 collectivités du Nunavik, au Québec, et exerce une compétence exclusive sur l'éducation préscolaire, élémentaire, secondaire et des adultes. Elle a la responsabilité d'élaborer des programmes et du matériel d'enseignement en inuktitut, en français et en anglais, de former les enseignants inuits pour qu'ils satisfassent aux normes provinciales et d'encourager et de superviser l'éducation postsecondaire. Comme la Commission scolaire crie, la CSK est régie par *la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis* du Québec.

Fait important à signaler, en 2006, l'Inuit Tapiriit Kanatami a lancé une initiative en éducation dont l'objectif était d'amener les quatre nations du Nunangat inuit (la patrie des Inuits) à se doter d'une vision pour l'éducation des Inuits et à élaborer une stratégie nationale. En 2008, un Sommet national sur l'éducation des Inuits a été tenu à Inuvik, dans les Territoires des Nord-Ouest, lequel a donné naissance à un Accord sur l'éducation des Inuits. Cet accord, signé par les gouvernements et par les organisations inuites nationales et régionales, comportait la création du Comité national sur l'éducation des Inuits (CNEI) qui a pour mandat d'examiner les sept thèmes identifiés dans l'Accord : l'éducation bilingue, la mobilisation des parents, des programmes d'études axés sur les Inuits, la réussite postsecondaire, le renforcement des capacités, la collecte et le partage de renseignements, ainsi que l'éducation de la petite enfance.

Le comité applaudit au lancement en juin 2011 de la Stratégie nationale sur la scolarisation des Inuits, *Les premiers Canadiens, les Canadiens en premier*. Ce rapport, qui est l'aboutissement de deux années de travail intense de la part du CNEI, contient dix recommandations clés destinées à améliorer l'éducation des Inuits. Ces recommandations visent à aider les enfants à rester à l'école, à faire ressortir l'importance de programmes axés

sur la langue et la culture des Inuits et à augmenter le nombre de leaders en éducation et d'éducateurs bilingues de la petite enfance. Le comité exhorte les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à travailler en collaboration étroite avec les gouvernements et les organisations représentant les Inuits afin que ces recommandations soient mises en œuvre en temps opportun et qu'une nouvelle ère s'ouvre dans l'éducation des Inuits.

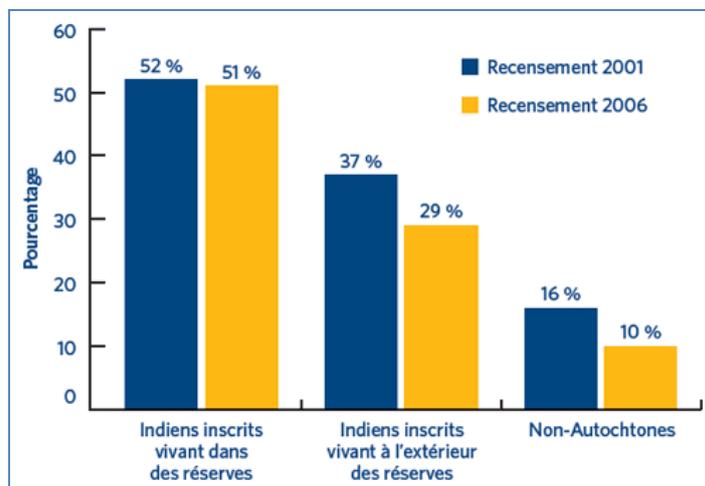
E. L'ÉCART RELATIF AU NIVEAU D'INSTRUCTION

On sait déjà que le niveau d'instruction des Premières nations dans les réserves est inférieur à celui de la population canadienne en général. Dans un rapport qu'elle a présenté en 2000 au Parlement, la vérificatrice générale du Canada estimait que, au rythme actuel, il faudrait plus de 20 ans aux élèves des Premières nations pour atteindre le même niveau d'instruction que les Canadiens non autochtones. Dans un rapport de suivi publié en 2004, ce chiffre est passé à 28 ans, en raison de l'amélioration rapide du niveau dans la population canadienne générale²².

En 2006, au moins 50 % des jeunes de 25 à 34 ans vivant dans les réserves n'avaient pas terminé leurs études secondaires, comparé à 10 % pour les autres Canadiens du même âge (voir le tableau plus bas). Selon une analyse comparative des résultats colligés dans les recensements de 2001 et de 2006, il n'y a guère eu de progrès à ce chapitre dans les réserves.

²² Bureau du vérificateur général du Canada, Chapitre 4 : Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire, *Rapport du vérificateur général du Canada – avril 2000*, p. 4-5; voir aussi Chapitre 5 : Affaires indiennes et du Nord Canada – Le programme d'enseignement et d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2004, p. 1.

Tableau 1 : Taux de non-obtention du diplôme d'études secondaires chez les membres des Premières nations et les non-Autochtones de 25 à 34 ans.



Source : Tableau produit par la Bibliothèque du Parlement à partir de données de Statistique Canada tirées des recensements de 2001 et 2006. (La sous-déclaration des diplômes a contribué aux taux plus élevés obtenus avant le recensement de 2006.)

La recherche nous apprend que l'éducation constitue de loin le plus important déterminant quant à la situation sur le marché du travail et aux conditions sociales. Il est donc essentiel de combler l'écart dans les taux d'obtention du diplôme d'études secondaires si l'on veut aplanir les difficultés économiques et sociales auxquelles se heurte la majorité des Autochtones.

F. APPEL À L'ACTION

En décembre 2010, le gouvernement fédéral, de concert avec l'Assemblée des Premières Nations (APN), a annoncé la création d'un panel national d'experts chargé de lui recommander des options, notamment des dispositions législatives, en vue d'améliorer la scolarisation des élèves autochtones²³. Cette annonce faisait suite à l'appel à l'action de l'APN de juin 2010, dans lequel elle réclamait des mesures pour l'éducation des Premières nations et soulignait la nécessité d'adopter une approche résolument nouvelle permettant de tourner la page sur l'époque des pensionnats indiens. Cet appel à l'action comporte notamment les exigences suivantes :

²³ Ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, « Le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations annoncent la création d'un groupe d'experts chargé de diriger un processus de participation sur l'éducation primaire et secondaire des Premières nations », 9 décembre 2010.

- la conciliation et la mise en œuvre des droits des Premières nations à l'intérieur de l'ensemble des régimes pédagogiques, juridiques et politiques fédéraux et provinciaux;
- une garantie d'éducation créant un cadre financier sûr;
- des dispositions en matière de financement basées sur des coûts réels, des données indexées et le traitement adéquat des collectivités nordiques et éloignées;
- le développement des réseaux d'éducation, y compris la création de liens avec des institutions compétentes et responsables afin de soutenir les enseignants, ainsi que l'enseignement des langues et des cultures autochtones²⁴.

On note des signes encourageants de la volonté du gouvernement fédéral à se lancer dans des réformes, de concert avec les Premières nations, pour améliorer la prestation, la gouvernance et la responsabilité des services d'éducation dans les réserves. Outre la création du panel d'experts, l'élaboration du Plan d'action conjoint Canada-Premières nations constitue un pas dans la bonne direction. Annoncé en juin 2011 par le ministre des Affaires autochtones et le chef national de l'APN, le Plan d'action reconnaît le domaine de l'éducation comme étant une priorité stratégique conjointe²⁵.

²⁴ Assemblée des Premières Nations, « Le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Shawn A-in-chut Atleo, lance un appel à l'action en matière d'éducation autochtone », 9 juin 2010.

²⁵ Ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, « Plan d'action conjoint Canada-Premières nations ». Voir <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314718067733/1314718114793>.

ÉDUCATION CHEZ LES PREMIÈRES NATIONS : CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

Nous croyons que le Ministère ne peut réussir à fournir une éducation aux élèves [des Premières nations] que si leurs besoins et leurs aspirations sont bien cernés et pris en compte par un système d'éducation conçu pour y répondre²⁶.

Les témoins qui se sont présentés devant le comité ont dégagé un certain nombre de préoccupations communes relativement à la prestation des services d'éducation primaire et secondaire dans les communautés autochtones. Ils ont parlé avec passion de la nécessité d'intégrer les connaissances des Premières nations au curriculum et à la pédagogie, autant dans les réserves que dans les écoles publiques. Ils ont fait allusion à la difficulté de recruter, de former et de maintenir en poste des enseignants qualifiés, à l'importance de l'enseignement des langues et des programmes d'immersion ainsi que du lien entre la participation des parents et de la communauté dans les résultats des élèves. Ils ont également parlé des ressources qu'il fallait pour construire et entretenir de bonnes écoles, offrir une gamme de programmes éducatifs, notamment pour l'enseignement des langues, ainsi que pour les élèves doués et ceux ayant des besoins spéciaux.

Mais surtout, les témoins nous ont fait savoir qu'il fallait sans délai prendre des mesures audacieuses et décisives pour redresser la situation critique de l'éducation dans de nombreuses communautés autochtones du pays. Nombre d'entre eux ont souligné que la question de la réussite scolaire des jeunes Autochtones était particulièrement pressante, du fait qu'ils représentent le segment le plus jeune et à la plus forte croissance du Canada. Selon les estimations, d'ici 2026, plus de 600 000 jeunes Autochtones seront en âge de travailler²⁷. Étant donné que l'éducation est l'un des facteurs ayant la plus forte corrélation avec l'emploi et l'activité, nous croyons comprendre que l'amélioration des résultats de l'éducation serait cruciale pour les jeunes Autochtones s'apprêtant à entrer sur le marché du travail, de même que pour la productivité économique du Canada, au fur et à mesure que grandira leur proportion dans la population active.

Lorsque nous avons sollicité le point de vue des témoins, d'un bout à l'autre du pays, nous avons volontairement cherché à ne pas répliquer les études antérieures. Nous avons plutôt cru

²⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, Chapitre 4 : Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire, *Rapport du vérificateur général du Canada – avril 2000*.

²⁷ Jeremy Hull, *Les jeunes Autochtones et le marché du travail canadien*, Horizons, vol. 10, n° 1, 2008.

judicieux de miser sur ce qui avait déjà été fait. Plusieurs rapports, comme le *Final Report of the Minister's Working Group on Education* (2002), le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1996) et *Tradition et éducation, vers une vision de notre avenir* (1988), ont examiné pratiquement tous les aspects de l'éducation chez les Premières nations. Leurs recommandations forment une piste de réforme ininterrompue et rigoureusement balisée qui s'inscrit dans un processus élargi de consultation avec les enseignants, les communautés, les parents et les étudiants. Prenant acte de ce gigantesque fonds documentaire, le comité a voulu se concentrer, en particulier, sur les domaines où une réforme structurale était possible. La section suivante résume les points les plus souvent soulevés par les témoins tout au long de nos audiences.

A. LIMITES DU MODÈLE ACTUEL

D'abord et avant tout, pour qu'une éducation soit de qualité et qu'elle amène des résultats, on doit avoir un vrai système d'éducation²⁸.

Contrairement aux autres collectivités des provinces et des territoires, celles des Premières nations n'ont pas eu, au cours de l'histoire, accès aux avantages qu'un système d'éducation offre aux élèves du primaire et du secondaire. Selon les témoins, si les gouvernements provinciaux ont certes établi des systèmes d'éducation exhaustifs, dotés de ministères et de lois, de conseils scolaires élus et d'exigences légales relativement à la participation parentale, le système d'éducation en place pour les enfants des Premières nations est privé de plusieurs, sinon de la plupart, de ces caractéristiques.

Contrairement au système d'écoles publiques d'autres compétences, l'enseignement primaire et secondaire, chez les Premières nations, s'appuie essentiellement sur une gouvernance d'un seul niveau : le niveau de l'école elle-même (1^{er} niveau). Les témoins nous ont expliqué que nombre des avantages qu'offrent les structures des autres niveaux – comme les conseils scolaires (2^e niveau) et les ministères (3^e niveau) – sont soit absents soit insuffisants²⁹. Lors de sa comparution, Sheila Fraser, alors vérificatrice générale du Canada, a déclaré : « Je crois que tout le monde admet que, lorsque ces programmes [d'éducation] ont été transférés aux

²⁸ Lise Bastien, directrice, Conseil en Éducation des Premières Nations, *Témoignages*, 8 juin 2010.

²⁹ Harvey McCue, *First Nations 2nd and 3rd Level Services: document de travail du groupe de travail mixte formé d'AINC et de l'APN*, avril 2006.

Premières nations, celles-ci ne possédaient pas la plus grande partie des institutions et du soutien structurel dont elles avaient besoin pour les mettre en œuvre³⁰. »

Michael Mendelson et d'autres témoins ont comparé le système d'éducation des Premières nations au modèle rural d'autrefois, où chaque école fonctionnait de manière isolée. « L'ancienne école de village, gérée, dans certains cas, par le maire de la ville, est disparue depuis longtemps, sauf dans les réserves des Premières nations », a écrit M. Mendelson³¹. On ne trouve pas, dans les écoles gérées individuellement par les bandes, certains services comme l'élaboration du curriculum, la formation des enseignants et des directeurs, les examens et l'assurance-qualité, la responsabilité juridique envers les étudiants et leurs familles ainsi que les grandes structures de soutien qui, ailleurs, assurent le fonctionnement des écoles modernes, ce qu'on appelle communément les services de deuxième et de troisième niveau³². Voilà pourquoi, selon John Richards, professeur à l'Université Simon Fraser, « le système actuel d'environ 500 écoles avec des populations scolaires moyennes d'une centaine d'étudiants ne permettra jamais d'obtenir les résultats souhaités³³ ».

L'absence d'une gouvernance et d'une infrastructure scolaire administrative pour soutenir ces écoles est une préoccupation de longue date. Selon de nombreux témoins, elle contribue directement aux piètres résultats des élèves des Premières nations en matière d'éducation. James Wilson, ancien enseignant et commissaire aux traités de la Commission des relations découlant des traités du Manitoba, a fait un lien entre ces faibles résultats et l'absence de normes, d'infrastructures et d'appuis institutionnels :

À l'heure actuelle, les résultats scolaires dans les réserves sont très inférieurs aux normes canadiennes, et aucune loi ne régit l'éducation dans les réserves. Le financement et le soutien y sont très inégaux, l'infrastructure est lacunaire et il n'y a aucune mesure de réussite commune. Les taux d'obtention de diplôme dans certaines provinces atteignent à peine 29 p. 100³⁴.

³⁰ Sheila Fraser, ancienne vérificatrice générale du Canada, *Témoignages*, 12 mai 2010.

³¹ Michael Mendelson, *La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières nations*, Caledon Institute of Public Policy, rapport d'octobre 2009, p. 4.

³² Caledon Institute of Social Policy, Caledon Commentary, *Improving Primary and Secondary Education on Reserves in Canada*, octobre 2006, p. 4.

³³ John Richards, professeur, Programme des politiques publiques, Université Simon Fraser, *Témoignages*, 2 juin 2010.

³⁴ James B. Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, Commission des relations découlant des traités du Manitoba, *Témoignages*, 4 octobre 2011.

De même, Lise Bastien, directrice du Conseil en Éducation des Premières Nations, a fait observer :

Pour nous, le gouvernement du Canada n'a jamais tenu son engagement à soutenir pleinement la maîtrise de l'éducation indienne adoptée en 1972. Son soutien s'est limité à un transfert de pouvoir administratif, tout cela accompagné d'un financement trop souvent inadéquat et de règles administratives qui font la promotion d'une gestion difficilement de qualité³⁵.

La majorité des témoins ont reconnu qu'il était irréaliste de s'attendre à ce que 630 Premières nations, éparpillées un peu partout au Canada, souvent en région rurale ou éloignée, et comptant moins de 1 000 membres, gèrent efficacement un programme d'éducation à l'aide de ressources limitées.

Des représentants du Ministère ont par ailleurs confirmé à quel point il était difficile d'offrir des services d'éducation dans les réserves alors qu'il n'y a pas d'infrastructure. Ils ont précisé que bien que la gestion des écoles individuelles avait été cédée aux Premières nations elles-mêmes, on n'avait pas élaboré de système correspondant pour appuyer ces écoles et aider les élèves à atteindre leurs objectifs. Kathleen Keenan, directrice générale de la Direction générale de l'éducation, relate :

[D]ans bien des cas, il s'agit de petites écoles qui se trouvent dans de très petites collectivités, et les gens font du mieux qu'ils peuvent avec les ressources dont ils disposent. Au moment du transfert des responsabilités, il avait été décidé que chaque collectivité disposerait de sa propre école, et en général, ces écoles n'ont pas accès au type de services que les gouvernements provinciaux offrent désormais. Il n'y a pas dans ces collectivités des entités comme des conseils scolaires qui les aident et les encouragent, ni de ministères de l'Éducation. Elles choisissent parmi les programmes de la province le type d'éducation qu'elles vont offrir à leurs étudiants, mais c'est une approche très fluide et très peu structurée en matière d'éducation³⁶.

Face à la difficulté de gérer une école sans toutefois disposer des appuis éducatifs et administratifs adéquats, de nombreux témoins ont prôné une restructuration de fond en comble du système d'éducation des Premières nations. Voici ce qu'Angus Toulouse, chef régional de Chefs de l'Ontario, a dit au comité :

³⁵ Lise Bastien, directrice, Conseil en Éducation des Premières Nations, *Témoignages*, 8 juin 2010.

³⁶ Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation, Ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, *Témoignages*, 28 avril 2010.

Nous devons remplacer un système désuet d'écoles isolées qui manquent de ressources par une approche systémique qui assure un soutien et une capacité, notamment la capacité de planifier et de gérer de façon efficace ce service essentiel – le droit fondamental de nos enfants à une bonne éducation. La voie de l'avenir doit mettre l'accent sur nos étudiants, respecter nos droits et confirmer un système d'éducation des Premières nations³⁷.

Cependant, les témoins ont insisté sur le fait que les dispositions hautement paternalistes, archaïques et squelettiques de la *Loi sur les Indiens* en matière d'éducation ne pouvaient servir de base à une éventuelle réforme. Bien que cette loi constitue le fondement législatif des politiques fédérales en matière d'éducation des Premières nations, ses dispositions sont extrêmement vagues et ne prévoient rien en ce qui concerne les objectifs, les principes ou les processus relatifs à leur éducation. Qui plus est, la *Loi sur les Indiens* ne fait aucune mention et ne confère aucun pouvoir aux Premières nations ou à leurs autorités scolaires pour établir des écoles et offrir des services éducatifs. Ainsi, bien que la *Loi* énonce les pouvoirs du ministre et son pouvoir de conclure des ententes avec divers gouvernements et entités juridiques pour l'éducation des enfants autochtones, elle a en réalité « institutionnalisé l'exclusion des peuples des Premières nations de la prestation des services d'éducation³⁸ ». Lors de sa comparution devant le comité, le chef national Shawn Atleo a qualifié le cadre d'éducation de la *Loi sur les Indiens* de dépassé et de fondamentalement immoral :

La *Loi sur les Indiens*, en ne reconnaissant pas les droits et les responsabilités des Premières nations, en n'énonçant aucun engagement à assurer la stabilité et à offrir des ressources, ne peut en aucun cas être considérée comme un mécanisme qui appuie l'éducation³⁹.

Donnant suite à ce commentaire, Sheila Carr-Stewart a laissé entendre que le système actuel était une image fracturée du système provincial qui ne misait pas sur les pratiques éducatives, les cultures et les langues des Autochtones et qui ne comportait pas de mécanismes de soutien semblables à ceux des provinces. Le point de vue de Colin Kelly, curateur public de la Division scolaire Northland, fait écho à celui de la vaste majorité des témoins :

³⁷ Angus Toulouse, chef régional, Chefs de l'Ontario, *Témoignages*, 14 décembre 2010.

³⁸ Sheila Carr-Stewart et Larry Steeves, *First Nations Educational Governance: A Fractured Mirror*, p. 2. [traduction]

³⁹ Shawn A-in-chut Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Témoignages*, 2 novembre 2011.

Le fait que ces types de services soient pratiquement inexistantes dans les écoles administrées par les bandes peut expliquer en partie le profond fossé qui sépare les résultats des étudiants des écoles administrées par les bandes et ceux des étudiants des écoles provinciales⁴⁰.

Bien que certaines Premières nations essaient de combler ce fossé et de créer l'infrastructure nécessaire, dans la plupart des cas, les principales composantes d'un bon système d'éducation font défaut dans les réserves autochtones du Canada⁴¹. Selon de nombreux témoins, la prochaine étape consiste justement à mettre en place les appuis nécessaires, dont une infrastructure financière. Harvey McCue nous a rapporté que nous devons aller « au-delà de l'administration par les bandes des écoles pour implanter des structures régionales d'éducation qu'on appelle couramment, dans les systèmes provinciaux, des conseils scolaires⁴² ».

Le rôle du fédéral, à cet égard, devrait consister à *conférer* aux Premières nations *le pouvoir* de créer et d'adopter des systèmes d'éducation viables, tout en reconnaissant que la responsabilité première de l'éducation revient aux Premières nations. Les témoins ont donné leur point de vue quant à ce rôle de facilitateur. Colin Kelly, par exemple, nous a confié que le gouvernement fédéral devrait s'employer à éliminer tout type d'entraves systémiques ou législatives qui empêcheraient une Première nation d'élaborer un système d'éducation répondant à ses besoins et veiller à ce que les ressources nécessaires soient disponibles pour que tous se trouvent sur un pied d'égalité, à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves⁴³. Les témoins ont insisté sur le soutien que devait apporter le gouvernement fédéral pour aider les Premières nations à assumer la responsabilité de leurs propres services d'éducation. « La seule solution pour que cela fonctionne, a commenté Bruce Stonefish, sera que les gouvernements adoptent un rôle de facilitateur pour nous permettre de nous exprimer et de faire ce qui nous paraît nécessaire en éducation⁴⁴ ».

⁴⁰ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

⁴¹ Michael Mendelson, *La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières nations*, p. 1.

⁴² Harvey McCue, comparaît à titre personnel, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

⁴³ Colin Kelly, comparaît à titre personnel, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

⁴⁴ Bruce Stonefish, comparaît à titre personnel, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

B. L'IMPORTANCE D'UNE INFRASTRUCTURE D'ÉDUCATION PROPRE AUX PREMIÈRES NATIONS

Nous avons besoin d'un changement véritable, qui transforme, d'une maîtrise réelle de l'éducation des Premières nations par les Premières nations et non pas qu'on nous cède le contrôle administratif de l'éducation de nos élèves selon la vision de quelqu'un d'autre⁴⁵.

La vaste majorité des témoins s'entendent pour dire que la sous-instruction chronique des enfants autochtones est attribuable, en grande partie, à l'absence d'un système d'éducation exhaustif dans les réserves. Les témoins sont d'avis que l'absence d'infrastructure et de ressources destinées à la prestation des services de deuxième et de troisième niveau compte parmi les principaux facteurs menant aux piètres résultats des étudiants. Selon Harvey McCue, les services offerts par les établissements de second et de troisième niveau sont absolument indispensables :

Nous devons mettre en place un système de base coiffant les écoles au premier niveau du système d'éducation. Nous devons instaurer un second niveau comparable à celui des conseils scolaires qui assurent des services éducatifs de second niveau et un établissement de troisième niveau ou un organisme ayant une fonction comparable ou similaire à celle d'un ministère ou d'un service de l'éducation⁴⁶.

Voici ce que Lise Bastien a dit au comité au sujet de l'infrastructure à développer :

Actuellement on a les écoles de bandes, on a le conseil de bande et les Affaires indiennes. Dans un système scolaire provincial, il y a le gouvernement, son ministère [de l'Éducation]... et il y a aussi des commissions scolaires, des associations de parents et les écoles... Ce système ne doit pas être improvisé. Il doit être réfléchi, mis en place pour s'assurer que les chaînes de commandement soient en place et des services de qualité soient rendus. Donc, dans un véritable système on a des écoles, c'est le premier niveau; des écoles bien financées pour offrir les services de première ligne. Ensuite, on a des associations, des conseils scolaires, des commissions scolaires, des autorités qui, elles, vont développer des programmes, des standards, s'assurer de la qualité, offrir du soutien pédagogique aux écoles... Cela prend des associations de services de deuxième niveau, on les dit de deuxième niveau ou de troisième niveau, pour s'assurer de la qualité et la soutenir dans nos écoles⁴⁷.

⁴⁵ Guy Lonechild, ancien chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Témoignages*, 7 octobre 2010.

⁴⁶ Harvey McCue, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

⁴⁷ Lise Bastien, directrice, Conseil en Éducation des Premières Nations, *Témoignages*, 8 juin 2010.

Les services de deuxième niveau sont reconnus comme des composantes essentielles de l'administration efficiente et efficace de n'importe quel régime scolaire et sont entièrement intégrés à l'administration des provinces et des territoires. Dans la plupart des compétences, les conseils scolaires sont régis par la loi et ont la responsabilité d'offrir des services d'éducation dans une zone géographique définie. Voici comment on décrit les services de deuxième niveau :

Les services similaires à ceux qu'offrent les conseils scolaires et qui prennent la forme d'un soutien de programme, d'un encadrement de l'instruction, d'un mentorat et d'autres types de soutien professionnel, pour les enseignants, les étudiants, les services aux étudiants, par exemple, l'éducation spéciale, et le perfectionnement professionnel. Ils appuient les programmes scolaires afin d'améliorer l'apprentissage⁴⁸.

Une majorité de témoins est d'avis que pour combler valablement l'écart dans la réussite scolaire, il faudra créer des conseils scolaires chargés de donner aux écoles des Premières nations des services de deuxième niveau comparables à ceux qu'offrent les conseils scolaires des provinces. Comme l'a confié Harvey McCue au comité, « c'est précisément l'absence de quoi que ce soit ressemblant à un système qui nous a amenés à cette situation difficile, caractérisée par l'état déplorable de l'éducation des Premières nations dans ce pays⁴⁹ ».

Les témoins ont aussi souligné l'importance des services de troisième niveau dans la prestation et la gestion de l'éducation des Premières nations. Si les conseils scolaires offrent une gamme de services en appui direct à l'instruction en classe, comme l'élaboration du curriculum et le perfectionnement des enseignants et directeurs, les ministères de l'éducation, eux, offrent généralement des services de troisième niveau. Entérinées dans les lois provinciales et territoriales sur l'éducation, les institutions de troisième niveau proposent habituellement un aperçu global de l'éducation que les conseils scolaires locaux n'ont pas les moyens d'offrir, faute de ressources et de temps pour se tenir au courant des nouvelles orientations et des innovations dans le domaine de l'éducation. Habituellement, les ministères provinciaux de l'éducation disposent des ressources et des pouvoirs nécessaires pour entreprendre diverses activités, dont les suivantes :

- établissement de normes pour la certification des enseignants et les programmes de formation des enseignants;

⁴⁸ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

⁴⁹ Harvey McCue, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

- recherche, élaboration et mise à l'essai de documents curriculaires à l'usage des écoles et des conseils scolaires;
- planification stratégique de l'éducation primaire et secondaire;
- établissement de normes pour le niveau d'instruction;
- établissement de codes de déontologie⁵⁰.

Michael Mendelson a confié au comité que les fonctions qu'exécutent les ministères de l'éducation, de concert avec celles des conseils scolaires, étaient ce qui composait un *système* d'éducation. De même, Harvey McCue a avancé qu'à défaut d'une telle structure de troisième niveau, un programme d'éducation de grande qualité pourrait s'avérer décevant et ne pas obtenir tout le succès escompté.

D'ailleurs, Colin Kelly a souligné l'importance des structures de troisième niveau pour la *gouvernance* globale d'un système d'éducation des Premières nations, qui, a-t-il fait valoir, reposait en grande partie dans les mains des chefs et des conseils de bande, lesquels sont surtaxés et sous-financés en raison de multiples autres responsabilités. « On risque alors, a-t-il indiqué, que les décisions soient basées sur les politiques plutôt que sur la pédagogie⁵¹. »

D'autres témoins ont signalé l'importance d'écarter la politique du fonctionnement quotidien des écoles. Contrairement aux systèmes scolaires provinciaux, dans les communautés autochtones, les services de deuxième et de troisième niveau ainsi que les structures de gouvernance ne sont pas appuyés par des lois qui pourraient définir clairement leurs responsabilités ainsi que leur obligation de rendre compte à la communauté et aux parents. C'est ce qui explique, aux dires de Harvey McCue, que les comptes rendus par les organismes d'éducation des Premières nations sont davantage de nature « politique qu'éducative⁵² ». Comme l'a expliqué James Wilson, étant donné que ce sont les conseils de bande, et non les autorités scolaires, qui gèrent les budgets relatifs à l'éducation, les fonds pourraient être réaffectés à d'autres priorités. « À titre d'éducateur, a-t-il confié au comité, je suis en faveur de cibler les fonds d'éducation [...] strictement pour l'éducation⁵³. »

De nombreux témoins ont fait remarquer que les conseils scolaires faisaient partie d'un système d'éducation plus vaste et que, en comparaison, les organismes d'éducation des Premières nations

⁵⁰ Harvey McCue, *Mémoire*, p. 40.

⁵¹ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

⁵² Harvey McCue, *Mémoire*, p. 35.

⁵³ James Wilson, *Témoignages*, 4 octobre 2011.

devaient se débrouiller sans les avantages d'un tel système. Harvey McCue est d'avis qu'à défaut de structures semblables à celles des provinces et des territoires, les organismes d'éducation des Premières nations continueraient de fonctionner de façon plus ou moins isolée les uns des autres⁵⁴.

Le comité a entendu les témoignages d'organismes autochtones qui tentent d'offrir des services de deuxième niveau à leurs écoles. Toutefois, bon nombre des organismes que nous avons rencontrés sont relativement petits et disposent de peu de ressources. Si on les compare aux conseils scolaires des provinces, leur éventail de services est limité et ils assument rarement autant de responsabilités⁵⁵.

Des témoins estiment qu'il faudrait créer des systèmes d'éducation régionaux plus vastes et mieux adaptés aux besoins des étudiants pour jeter les bases d'un véritable système d'éducation et réaliser des économies d'échelle. C'est pourquoi de nombreux témoins ont reconnu qu'il fallait, dans une certaine mesure, consolider les écoles de bande. Lors de sa comparution, James Wilson a décrit le processus en cours au Manitoba, où 56 écoles autochtones indépendantes tentent de se regrouper pour mettre sur pied un système d'éducation à l'échelle de la province qui leur permettrait de partager ressources, curriculum, outils d'évaluation et ressources humaines⁵⁶.

On nous a expliqué qu'il faudrait d'abord trouver la meilleure façon de regrouper les écoles en vue d'offrir des services de deuxième niveau, en tenant compte, entre autres, de la population étudiante, de la géographie et du nombre des communautés. Lors de son témoignage, Michael Mendelson a avancé que « les districts des conseils scolaires des Premières nations doivent être suffisamment étendus pour fournir efficacement des services centralisés à leurs écoles⁵⁷ ». De son côté, John Richards a estimé qu'il faudrait regrouper au moins de 8 à 10 écoles pour former un district scolaire et qu'on devait, dans la mesure du possible, regrouper les Premières nations ayant des affinités (c.-à-d. en ce qui concerne leurs traités). Plusieurs autres témoins ont toutefois servi une mise en garde à cet égard. Selon eux, bien que les Premières nations soient conscientes des avantages que pourraient apporter un regroupement des écoles de bande, ils ont insisté sur le fait que ce devait être les Premières

⁵⁴ Harvey McCue, *Mémoire*, p. 36.

⁵⁵ Michael Mendelson, *La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières nations*, octobre 2009.

⁵⁶ First Nations Education System Working Group, « A First Nations Education System: A Concept Paper for the Assembly of Manitoba Chiefs », septembre 2010, *Mémoire*, 4 octobre 2011.

⁵⁷ Michael Mendelson, *La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières nations*, 5 mai 2010.

nations elles-mêmes, et non le gouvernement fédéral, qui devaient décider de la façon de regrouper les écoles ou les autorités régionales.

Certains témoins ont fait valoir que la consolidation des écoles comportait des difficultés d'ordre pratique bien réelles. Voici ce qu'a affirmé John Richards à ce propos : « Les dirigeants des Premières nations ont légitimement attaché beaucoup de prix à leur capacité de faire revivre les Premières nations en tant qu'institutions politiques viables. Ils veillent soigneusement à protéger leurs prérogatives. La négociation pour les persuader que ça vaut la peine de céder une partie des pouvoirs personnels de la bande à un arrondissement scolaire professionnel sera une leçon ou un exercice difficile⁵⁸. » Sur ce point, toutefois, Colin Kelly a suggéré qu'au lieu de demander aux Premières nations de céder de leur autorité, il serait peut-être plus efficace de créer des partenariats et de mettre les ressources en commun : « La gouvernance ne signifie pas que les Premières nations doivent renoncer à leur autorité ou à leur autonomie. La gouvernance peut signifier un regroupement des ressources et des soutiens pour faciliter la gouvernance et le partenariat actuel avec la province et les responsables de l'éducation⁵⁹. » D'autres témoins ont ajouté qu'il pourrait y avoir de la résistance, mais qu'en consultant la communauté, on pourrait « atténuer les objections ou les préoccupations que les dirigeants des Premières nations pourraient avoir concernant ces réformes fondamentales⁶⁰ ».

Outre les organismes d'éducation de deuxième et de troisième niveau, des témoins ont aussi recommandé l'établissement d'une structure de quatrième niveau au palier national. Voici le rôle qu'aurait un tel organisme national, selon Harvey McCue :

Il veillerait ainsi au respect des normes en matière d'éducation, s'attaquerait à toute difficulté dans la province ou dans le territoire et procéderait à des recherches qui seraient utiles aux autres organismes d'éducation du système pour s'assurer que l'éducation des Premières nations reste en pointe⁶¹.

Dans le même ordre d'idée, David Newhouse, président et professeur agrégé en Études autochtones à l'Université Trent, a proposé ce qui suit :

Dans l'avenir, il est important que nous établissions une institution autochtone nationale, un conseil national d'éducation autochtone,

⁵⁸ John Richards, professeur, Programme des politiques publiques, Université Simon Fraser, *Témoignages*, 2 juin 2010.

⁵⁹ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

⁶⁰ Harvey McCue, comparait à titre personnel, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

⁶¹ *Ibid.*

qui guidera tous ces efforts. Cela permettra de commencer à travailler en collaboration avec les conseils scolaires et les collèges tribaux locaux, les communautés locales des Premières nations, les établissements d'éducation postsecondaire des Premières nations et les provinces. Cela permettra de mobiliser les meilleures idées et les meilleures pratiques et de réaliser la recherche qui permettra de continuer à exercer des pressions... Il est extrêmement important que nous offrions aux Autochtones ce genre d'attention et d'infrastructures nationales. Sinon, nous en serons au même point dans 30 ans⁶².

Le chef national Atleo s'est dit d'avis qu'un tel organisme national devrait avoir pour fonctions, notamment, d'appuyer les Premières nations en matière de recherche, de données, d'innovation, de formation des enseignants et d'élaboration du curriculum. Bien qu'ils soient favorables à la création d'une forme quelconque de commission nationale de l'éducation, certains témoins ont précisé qu'il faudrait veiller à ce qu'une telle entité ne devienne pas un autre ministère ou un « organisme de surveillance de tout ce qui se passe ». Comme l'a déclaré Colin Kelly, cet organisme devrait plutôt agir comme médiateur entre les trois paliers du gouvernement et s'assurer de la disponibilité des ressources nécessaires au fonctionnement d'un système d'éducation efficace.

Enfin, si plusieurs témoins ont souligné l'importance d'établir de bonnes structures de gouvernance et de prestation des services, la quasi-totalité d'entre eux a déconseillé qu'on impose ces structures aux Premières nations, que ce soit par le truchement de politiques ou de dispositions financières. Pour reprendre les propos de Sheila Carr-Stewart : « C'est aux Premières nations de choisir la solution qui leur convient et de décider de la procédure, mais nous devons cesser de financer individuellement les réserves au profit d'un système d'éducation⁶³. » Ruth Massie, grand chef du Conseil des Premières nations du Yukon, a fait remarquer : « À moins que les changements soient effectués par les peuples autochtones eux-mêmes, ils donneront les mêmes résultats; un taux de décrochage de 100 p. 100⁶⁴. » Dans la même veine, l'honorable Bill McKnight, commissaire aux traités de la Saskatchewan, a déconseillé toute action unilatérale de la part du gouvernement fédéral :

⁶² David Newhouse, président et professeur agrégé, Études autochtones, Université Trent, *Témoignages*, 15 juin 2010.

⁶³ Sheila Carr-Stewart, professeure, chef de département et responsable des études supérieures, Département de l'administration scolaire, College of Education, Université de la Saskatchewan, *Témoignages*, 2 novembre 2010.

⁶⁴ Ruth Massie, grand chef, Conseil des Premières nations du Yukon, *Témoignages*, 28 septembre 2011.

Le Canada ne devrait pas s'imaginer qu'il peut trouver, mettre en œuvre ou appuyer seul les changements. Ce serait revenir à un passé paternaliste, que nous nous efforçons, assez bien d'ailleurs, d'oublier⁶⁵.

Le chef national Atleo a aussi préconisé la tenue de consultations communautaires comme prémisses au développement d'un système d'éducation des Premières nations. Il a affirmé que toute réforme devait commencer, d'abord et avant tout, au niveau communautaire et que les appuis de deuxième et de troisième niveau devaient « émaner des nations elles-mêmes ». Il a rappelé au comité que même s'il pouvait y avoir des différences dans la façon dont les Premières nations élaborent et exploitent ces structures d'une province ou d'une région à l'autre, toutes tendent vers le même objectif, celui d'améliorer les résultats de l'éducation des enfants autochtones.

C. LA FORMULE DE FINANCEMENT DU FÉDÉRAL

La majorité des Canadiens n'ont jamais vu ce qu'on appelle des écoles dans des localités isolées des Premières nations, et ils ne comprennent pas vraiment le type d'environnement jugé convenable pour nos enfants. C'est une terrible injustice qu'il faut corriger⁶⁶.

La vaste majorité des témoins estiment que le financement, ou plutôt le sous-financement, de l'éducation des Premières nations constitue l'un des principaux facteurs nuisant à la prestation d'un enseignement de qualité dans les réserves. Les témoins ont fait remarquer, plus précisément, que la formule de financement nationale, conçue en 1987 et mise à jour en 1996, est à la fois dépassée et mal adaptée aux exigences d'un système d'éducation moderne.

Depuis 1996, on impose un plafond de 2 % sur les augmentations annuelles des programmes d'AADNC destinés aux Premières nations. Ce plafond est une source constante d'inquiétude pour les Autochtones, puisque la croissance démographique et inflationniste, de même que les attentes des communautés, exercent une pression accrue sur leurs systèmes d'éducation, qui souffrent déjà, disent-ils, d'un sous-financement chronique. Selon de nombreux témoins, cette limite aux augmentations annuelles du financement accordé par le gouvernement, combinée à l'inefficacité de la formule de financement, ont entraîné des lacunes dans de multiples domaines de l'éducation, des services de soutien en classe et aux étudiants

⁶⁵ L'honorable Bill McKnight, C.P., commissaire aux traités, Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan, *Témoignages*, 7 octobre 2010.

⁶⁶ Terry Waboose, grand chef adjoint, Nation Nishnawbe Aski, *Témoignages*, 19 octobre 2011.

jusqu'aux infrastructures. Lors de sa comparution devant le comité, Angus Toulouse, chef régional, a décrit les répercussions de ce plafonnement sur la capacité des Premières nations à offrir une gamme de services d'éducation :

Les répercussions de ce plafonnement se font ressentir partout, que ce soit dans les installations d'enseignement désuètes, dans le fonctionnement quotidien des salles de classe, dans le manque des ressources disponibles pour développer et maintenir pleinement les structures des Premières nations qui offrent un soutien de deuxième et de troisième niveau à l'éducation⁶⁷.

L'Assemblée des Premières Nations a réclamé une nouvelle approche du financement de l'éducation qui tiendrait compte des multiples éléments essentiels à un programme d'éducation de grande qualité.

Lors de son témoignage devant le comité, le chef national Atleo a mentionné que la formule de financement du fédéral ne répondait tout simplement pas aux besoins des Autochtones.

L'approche actuelle à l'égard du financement des écoles des Premières nations, qui s'appuie sur une formule de financement dépassée et sur des programmes à durée limitée fondés sur des propositions, n'est tout simplement pas une approche acceptable. La limite de 2 p. 100 au chapitre de l'augmentation des dépenses annuelles, qui n'a pas changé depuis 1996, fait en sorte que le financement des écoles des Premières nations n'a pas suivi le rythme de l'inflation ni celui de la croissance de la population. Nous estimons qu'il aurait fallu une augmentation d'au moins 6,3 p. 100, pendant cette période, simplement pour ne pas perdre du terrain⁶⁸.

Cette opinion selon laquelle la formule de financement constitue une base fondamentalement non viable sur laquelle ériger un programme exhaustif d'enseignement primaire et secondaire a trouvé écho chez de nombreux témoins, dont Lise Bastien :

La formule de financement utilisée actuellement pour nos écoles de bande remonte à 22 ans. Elle n'a jamais été revue. Je ne pense pas qu'en tant que parents canadiens, vous accepteriez d'envoyer vos enfants dans une école où le fondement est basé sur une formule qui date de 25 ans. Une vraie formule évalue les services et les coûts⁶⁹.

⁶⁷ Angus Toulouse, chef régional, Chefs de l'Ontario, *Témoignages*, 14 décembre 2010.

⁶⁸ Shawn Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Témoignages*, 2 novembre 2011.

⁶⁹ Lise Bastien, directrice, Conseil en Éducation des Premières Nations, *Témoignages*, 8 juin 2010.

Pareillement, Nathan Matthews, du Comité directeur de l'éducation des Premières nations (Colombie-Britannique), nous a dit :

Notre principale source de financement est le gouvernement fédéral. Celui-ci a l'obligation de se pencher sur ces problèmes. Le financement que nous recevons n'est pas complet; il n'est pas suffisant; il n'est pas durable et il n'est pas garanti... Nous sommes empêchés de nous doter de la capacité qu'il nous faut avoir afin de donner à nos enfants une bonne éducation, et en l'absence de ressources suffisantes, nous continuerons d'être frustrés dans nos efforts. C'est l'un des principaux problèmes non seulement des Premières nations de Colombie-Britannique, mais de toutes les Premières nations au Canada⁷⁰.

Ce qui inquiète particulièrement les témoins, tout comme les membres du comité, c'est le fait que la formule de financement du fédéral ne tient pas compte de toutes les composantes requises pour le bon fonctionnement d'un système scolaire moderne. Les services de base tels que les bibliothèques, l'évaluation des étudiants, les programmes et installations d'éducation physique, la technologie, l'élaboration du curriculum et les programmes linguistiques, nous a-t-on confié, ne sont tout simplement pas inclus dans la formule de financement. Tout au long de nos audiences publiques, les témoins ont exprimé leur frustration d'avoir à combler les lacunes à l'aide de ressources limitées. « Nous faisons de notre mieux pour étirer les maigres dollars que nous avons pour gérer nos écoles de bande⁷¹ », a confié au comité Reg Crowshoe, chef de la Confédération Blackfoot.

De nombreux témoins nous ont aussi fait part de la difficulté récurrente à recruter et à garder des enseignants qualifiés dans le cadre du modèle de financement actuel. Le comité a entendu à maintes reprises que bon nombre de Premières nations n'avaient pas la capacité financière d'offrir aux enseignants les mêmes salaires et avantages sociaux qu'ils pourraient autrement recevoir dans des écoles publiques voisines. Les témoins ont insisté sur le fait qu'en raison de ces facteurs dissuasifs, les communautés peinaient à attirer des enseignants qualifiés et d'expérience disposés à demeurer en poste à long terme. Le chef Larry Cachene, du Conseil tribal de Saskatoon, l'a exprimé en termes on ne peut plus simples : « Il nous faut de bons enseignants, mais pour ce faire, nous avons besoin de ressources⁷². » Il en résulte un

⁷⁰ Nathan Matthews, négociateur, Négociations en matière d'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique, Comité directeur de l'éducation des Premières nations, *Témoignages*, 26 octobre 2010.

⁷¹ Reg Crowshoe, chef, Confédération Blackfoot, *Témoignages*, 26 octobre 2010.

⁷² Larry Cachene, chef, Conseil tribal de Saskatoon, *Témoignages*, 7 octobre 2010.

roulement d'enseignants extrêmement élevé et, par conséquent, un manque de continuité pour les élèves. Voici comment Denis Vollant, directeur général de l'Institut Tshakapesh, a décrit la situation dans plusieurs communautés autochtones du Québec :

Il y a beaucoup de roulements pour les professeurs. L'année passée, 30 p. 100 des professeurs nous ont quittés et 50 p. 100 à la direction des écoles... C'est une bataille chaque année... On n'est pas en mesure d'offrir la même échelle de salaire que les commissions scolaires qui pourtant sont proches de la région⁷³.

De même, Claudine VanEvery-Albert, conseillère, Six Nations de Grand River, a déclaré :

L'une des grandes difficultés est que les bandes ne peuvent pas se permettre de payer des salaires qui se rapprochent des salaires provinciaux. Elles paient souvent jusqu'à 30 p. 100 de moins... Quand ceux-ci acquièrent un peu d'expérience, ils s'en vont travailler dans les commissions scolaires locales. Il y a donc peu de continuité⁷⁴.

Par ailleurs, la piètre qualité et la détérioration des édifices et des infrastructures scolaires dans les réserves, couplées à la désuétude des technologies, comme l'accès Internet par ligne commutée, constituent une autre source de préoccupation financière soulevée par plusieurs témoins. Selon Paul Cappon, président-directeur-général du Conseil canadien sur l'apprentissage, à peine 17 % des communautés autochtones ont accès à des services de transmission à large bande, comparativement à 64 % des collectivités non autochtones du Canada⁷⁵. L'inquiétude que suscitent la construction et l'entretien des écoles et des infrastructures scolaires a été confirmée de manière générale par les témoins et a été signalée dans le document de l'APN intitulé *Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations*. Ce document stratégique exhorte le gouvernement du Canada à reconnaître « la crise qui sévit dans les communautés des Premières Nations en ce qui a trait à la construction d'écoles et d'autres établissements d'apprentissage⁷⁶ ».

Plusieurs témoins nous ont parlé des difficultés que pose la formule de financement actuelle pour ce qui est de veiller à la sécurité des écoles. Le comité a appris qu'il arrive que des

⁷³ Denis Vollant, directeur général, Institut Tshakapesh, *Témoignages*, 8 juin 2010.

⁷⁴ Claudine VanEvery-Albert, conseillère, Six Nations de Grand River, *Témoignages*, 26 octobre 2010.

⁷⁵ Paul Cappon, *Témoignages*, 21 avril 2010.

⁷⁶ Assemblée des Premières Nations, *Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations : C'est notre vision, notre heure est venue*, juillet 2010, p. 20, <http://www.icem.ca/icem/education/Le%20contr%C3%B4le%20par%20les%20Premi%C3%A8res%20Nations%20de%20l'%C3%A9ducation%20des%20Premi%C3%A8res%20Nations.pdf>.

enfants soient privés de cours pendant des semaines, voire des mois, parce que l'eau est impropre à la consommation ou en raison de la présence de moisissure à l'école. Terry Waboose, grand chef adjoint de la Nation Nishnawbe Aski (NAN), a livré un témoignage émouvant sur la façon dont l'insuffisance du financement d'infrastructure et d'immobilisation a engendré une crise dans de nombreuses collectivités autochtones au pays, notamment dans celles de la NAN, dont certaines n'ont tout simplement pas d'école. Nous sommes profondément touchés par le « cri du cœur » du grand chef adjoint au nom des plus jeunes membres des 49 Premières nations de la NAN et sa description des conditions inacceptables, dangereuses et souvent insalubres dans lesquelles beaucoup trop d'enfants évoluent. Il a décrit les problèmes – dont l'ampleur dépasse l'entendement pour nombre d'entre nous – qui constituent la réalité quotidienne de nombreuses collectivités autochtones isolées et éloignées. Voici ce que le grand chef adjoint a raconté au comité :

Fait dramatique, plusieurs Premières nations de la Nation Nishnawbe Aski n'ont même pas d'école. Beaucoup d'élèves vont à l'école dans des bâtiments rafistolés ou dans des salles de classe mobiles, solutions provisoires qui finissent par devenir permanentes. Nous avons des élèves qui n'ont jamais fréquenté une véritable école, et nous ne savons pas s'ils le feront un jour.

Une collectivité de la NAN n'a pas de programmes ni de services d'éducation depuis plus de cinq ans. On y trouve des enfants qui ne sont jamais allés à l'école, mais ni le gouvernement fédéral, ni le gouvernement provincial n'estiment avoir la responsabilité de corriger cette injustice.

Dans le territoire de la NAN, il y a actuellement un retard de 12 à 15 ans dans la construction d'écoles. La majorité des écoles de ce territoire ont plus de 20 ans et présentent des problèmes de sécurité et d'espace : moisissures, surpeuplement, mauvaise qualité de l'air et de l'eau, salles de classe mobiles et insuffisance des fonds pour l'exploitation et l'entretien⁷⁷.

À l'écoute d'un autre témoignage troublant, le comité a appris que de nombreuses collectivités autochtones se retrouvent devant des choix difficiles, voire impossibles, en ce qui a trait aux types et aux niveaux des services pédagogiques pouvant être offerts à leurs élèves, faute d'argent. Rex Isaac, conseiller de la Première nation de Walpole Island, a dit au comité que de nombreuses collectivités autochtones, dont la sienne, doivent surmonter des défis énormes afin d'obtenir les ressources nécessaires qui leur permettront d'évaluer les

⁷⁷ Terry Waboose, grand chef adjoint, Nation Nishnawbe Aski, *Témoignages*, 19 octobre 2011.

élèves ayant des besoins particuliers et de leur offrir des services adéquats. Par conséquent, il arrive que l'on doive transférer des élèves hors de la réserve pour s'assurer qu'ils reçoivent les aides essentielles dont ils ont besoin :

En Ontario, le nombre d'enfants ayant des besoins particuliers représentent environ 10 p. 100. Chez les Premières nations, on parle de 30 p. 100. Pourtant, nous ne recevons pas plus d'argent. Si nous avons un étudiant qui a des besoins spéciaux très particuliers, nous avons deux options : soit nous l'envoyons en dehors de la réserve, loin de ses proches, de son chez-soi et des gens qui l'aiment et qui l'appuient, soit nous consacrons la majeure partie de notre budget à l'éducation de cet enfant au détriment de tous les autres⁷⁸.

En outre, il n'est pas rare qu'il faille réaffecter des sommes allouées à d'autres secteurs prioritaires, comme le logement ou l'eau potable, afin de pouvoir répondre aux besoins et aux objectifs d'éducation des collectivités et des élèves autochtones.

Les programmes d'enseignement fédéraux ont pour objectif d'« offrir aux élèves admissibles, habitant dans les réserves des Premières nations, des programmes d'enseignement primaire et secondaire comparables⁷⁹ », mais si les fonds octroyés ne sont pas suffisants, on ignore comment cet objectif politique peut être atteint. À maintes reprises, le comité s'est fait dire qu'il y avait un écart entre le financement des élèves des réserves et celui des élèves hors réserve. À ce propos, Colin Kelly a dit au comité : « des chefs vous ont dit qu'ils recevaient environ 2 000 \$ de moins par étudiant, et c'est la pure vérité. Il est très difficile de mettre sur pied le type de programme dont on a besoin, de mener le type d'intervention nécessaire et d'attirer du personnel et de le maintenir en poste⁸⁰ ». Ce qui frustrer encore plus les Premières nations, c'est qu'il n'est pas rare que le gouvernement fédéral accorde des sommes beaucoup plus élevées aux élèves autochtones des écoles publiques, en vertu d'ententes sur les droits de scolarité conclues avec les conseils scolaires provinciaux et territoriaux, que celles qui sont allouées aux élèves à proximité des réserves.

Des témoins ont fait remarquer que l'iniquité du financement se complique encore plus lorsque les gouvernements provinciaux instaurent des programmes que les Premières nations

⁷⁸ E. Rex Isaac, conseiller de bande, Première nation de Walpole Island, *Témoignages*, 22 mars 2011.

⁷⁹ Ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Vérification du Programme d'enseignement primaire et secondaire*, 1^{er} mai 2009, p. i.

⁸⁰ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n^o 61, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

doivent implanter, mais pour lesquels elles ne reçoivent aucuns fonds supplémentaires du fédéral ou des provinces. M^{me} VanEvery-Albert a cité plusieurs programmes spéciaux qui ont été instaurés par le ministère de l'Éducation de l'Ontario, dont des programmes de littératie et de développement de la petite enfance, pour lesquels des fonds ciblés ont été octroyés aux conseils scolaires. Or, aucun financement fédéral ou provincial équivalent n'a été prévu pour les écoles administrées par les bandes pour lesquelles mettent en œuvre des programmes semblables. Colin Kelly a prévenu le comité que cette situation ouvre la voie à la création d'un système d'éducation à deux vitesses dans lequel les écoles provinciales sont injustement avantagées⁸¹.

D'après les témoignages, les préoccupations de longue date à propos de l'attribution de ressources aux programmes pédagogiques et aux installations scolaires des Premières nations sont légitimes. En 2004, la vérificatrice générale du Canada soulignait que le Ministère était incapable de déterminer si les fonds alloués aux Premières nations étaient suffisants pour leur permettre de se conformer aux exigences en matière d'éducation prévues dans ses propres politiques⁸². Une évaluation ministérielle interne « n'a révélé aucune preuve que les allocations de fonds des bureaux régionaux aux Premières Nations étaient fondées sur quelque raison qui tienne compte de la structure actuelle des responsabilités⁸³ ».

Tant des Autochtones que des non-Autochtones ont dit au comité que le mode de financement actuel de l'éducation des Premières nations inhibe les mécanismes de responsabilisation et n'améliore pas les résultats ou les niveaux de service. Plusieurs ont expliqué qu'une nouvelle formule de financement, négociée par les parties et fondée sur les coûts réels de l'éducation et sur des mécanismes de responsabilisation pertinents, doit remplacer le modèle actuel, perçu généralement comme désuet, inefficace et inéquitable, et « inapproprié pour permettre aux systèmes éducatifs des Premières Nations d'offrir des programmes d'études comparables à ceux des provinces, lesquelles ont procédé à des réformes de l'éducation et à des développements dans le domaine de l'éducation au cours des

⁸¹ Colin Kelly, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

⁸² Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 : Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2004.

⁸³ Conseil en éducation des Premières Nations, *Mémoire sur le Financement de l'éducation des Premières Nations*, février 2009.

vingt dernières années⁸⁴ ». Certains témoins, dont le chef régional de l'Ontario Angus Toulouse, ont souligné que « le caractère arbitraire et les iniquités du système actuel doivent être remplacés par une entente de financement stable qui se fonde sur les inducteurs de coûts réels⁸⁵ ».

Pendant les audiences, plusieurs témoins ont prôné un fondement législatif au financement de l'éducation des Premières nations pour remplacer le système actuel des accords de contribution, qui doivent être renouvelés chaque année. À propos de la viabilité de la méthode actuelle, Solomon Sanderson, président du Forum des Premières nations, a fait l'observation suivante : « Comment pouvez-vous légitimement assurer un financement durable et répondre aux normes établies en matière de prestation des programmes sans fondement législatif approprié⁸⁶? » D'autres témoins ont souligné le fait que les élèves autochtones forment le seul segment de la société canadienne dont le financement de l'éducation ne fait l'objet d'aucune garantie législative. Dans son témoignage, le chef national Atleo a indiqué qu'un fondement législatif pour la prestation des services d'éducation aux Premières nations doit faire partie intégrante de toute initiative de réforme structurelle :

Nous voulons que le gouvernement fédéral délaisse le rôle que lui confère la Loi sur les Indiens et qu'il nous fournisse la garantie législative qu'il aidera les Premières nations à administrer elles-mêmes leur système d'éducation et qu'il établira un système de transferts financiers du gouvernement fédéral aux Premières nations... Voilà certains des changements fondamentaux que devrait apporter le gouvernement fédéral. Ce que je tiens surtout à souligner, c'est que le gouvernement fédéral devra faire preuve d'audace⁸⁷.

Enfin, alors que le financement est vu comme une condition essentielle à l'amélioration des résultats scolaires des enfants autochtones, le comité s'est fait dire qu'il ne suffit pas à lui seul. Au contraire, à moins qu'il ne s'accompagne de réformes structurelles, dont la mise sur pied des structures pédagogiques de deuxième et de troisième niveau, il ne sera probablement pas suffisant d'injecter plus d'argent. Des témoins ont indiqué qu'il faut délaisser le

⁸⁴ Conseil en éducation des Premières Nations, *Mémoire sur le Financement de l'éducation des Premières Nations*, février 2009, p. 19.

⁸⁵ Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, *Témoignages*, 14 décembre 2010.

⁸⁶ Solomon Sanderson, président, Forum des Premières nations, *Témoignages*, 27 octobre 2010.

⁸⁷ Shawn Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Témoignages*, 2 novembre 2011.

financement individuel au profit de la création d'un *système* d'éducation autochtone. À ce propos, Sheila Carr-Stewart a dit au comité :

Il ne suffirait pas de seulement donner autant, disons 7 000 \$, à un Autochtone qui administre une petite école, parce que c'est ce que reçoit l'école provinciale quand les enfants y sont transférés. Il faut créer des systèmes plus vastes. Nous avons fait des recherches dans le Sud de la Saskatchewan. Il faudrait augmenter le financement de plus de 50 p. 100 pour créer le même niveau de service s'il n'est toujours offert que par de petites entités. Il faudrait créer de plus vastes entités pour constituer un solide système d'éducation, et il faudrait renoncer à la formule de coût unitaire qu'applique le gouvernement fédéral sans tenir compte du type de services que nous souhaitons⁸⁸.

Des témoins ont dit craindre qu'un investissement plus important dans le modèle actuel n'aura pas pour effet d'améliorer de façon durable les résultats en matière d'éducation. Ce qu'il faut, c'est une stratégie qui aborde simultanément les aspects du financement et de la réforme structurelle.

D. LE RÔLE DES PROVINCES ET LES PARTENARIATS

La question de savoir quelle devrait être la nature des rapports avec les provinces, compte tenu du rôle considérable qu'elles jouent dans l'éducation, a été soulevée plusieurs fois durant les audiences du comité. Si les témoins reconnaissent le rôle important que peuvent jouer les provinces, notamment en ce qui a trait à la mise en commun de l'information et des ressources pédagogiques, ce sont les principes de la coopération, de l'égalité et du partenariat plutôt que le transfert des compétences qui ont orienté la discussion. Par exemple, le grand chef par intérim de l'Association of Iroquois and Allied Indians (AIAI), Denise Stonefish, a déclaré que les nations membres de l'AIAI « appuient les ententes de partenariat à condition qu'elles ne limitent pas les compétences des Premières nations⁸⁹ ». Dans son témoignage, M^{me} Carr-Stewart a déclaré :

Il y a toutes sortes de moyens de préserver les droits des Premières nations sans qu'il soit nécessaire de charger aveuglément les provinces du programme. Le gouvernement fédéral peut financer les partenariats et assumer sa part des partenariats avec les conseils

⁸⁸ Sheila Carr-Stewart, professeure, chef de département et responsable des études supérieures, Département de l'administration scolaire, College of Education, Université de la Saskatchewan, *Témoignages*, 2 novembre 2010.

⁸⁹ Denise Stonefish, grand chef intérimaire, Association of Iroquois and Allied Indians, *Témoignages*, 4 octobre 2011.

scolaires provinciaux. On oublie souvent les nombreux arrangements qui existent déjà entre les conseils scolaires provinciaux et les Premières nations [...]⁹⁰

Gwen Merrick, du Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba, a dit au comité :

Pour ce qui est des partenariats avec les provinces, nous en avons établi beaucoup, qui sont tous fondés sur l'idée d'avantage et de respect mutuels. [...] Il existe des façons de faire les choses dans le respect de la philosophie des Premières nations – des façons de comprendre et des façons de procéder – tout en faisant preuve de responsabilité⁹¹.

La proposition selon laquelle on pourrait réformer le système d'éducation des Premières nations en étendant la *compétence* et la *responsabilité* des provinces et des territoires n'a pas suscité beaucoup d'appui, tant chez les témoins des Premières nations que chez les témoins non autochtones. Au contraire, les témoignages ont fait ressortir qu'une stratégie en vertu de laquelle les Premières nations sur les réserves seraient forcées de s'en remettre à la compétence de la province en matière d'éducation ferait l'objet d'une très vive opposition chez les Premières nations. À ce propos, Nathan Matthew, du Comité directeur de l'éducation des Premières nations, en Colombie-Britannique, a dit au comité :

L'idée de travailler avec la province ou de devoir s'adresser à la province pour obtenir satisfaction de nos besoins en matière d'éducation ne nous dit rien qui vaille. Nous sommes entièrement capables de nous occuper de tous les aspects de l'éducation pour les enfants de nos communautés⁹².

La résistance à l'élargissement des pouvoirs des provinces dans le domaine de l'éducation des Premières nations s'explique, entre autres, par l'opinion selon laquelle les systèmes scolaires provinciaux n'ont pas fait beaucoup mieux pour éduquer les élèves autochtones. Selon Colin Kelly :

⁹⁰ Sheila Carr-Stewart, professeure, chef de département et responsable des études supérieures, Département de l'administration scolaire, Université de la Saskatchewan, *Témoignages*, 2 novembre 2010.

⁹¹ Gwen Merrick, directrice exécutive associée, Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba, *Témoignages*, 1^{er} juin 2010.

⁹² Nathan Matthew, négociateur, Comité directeur de l'éducation des Premières nations, *Témoignages*, 26 octobre 2010.

Le déficit d'éducation dont souffrent les étudiants autochtones ne se limite pas aux systèmes administrés par les bandes. Les étudiants autochtones qui fréquentent les écoles provinciales ou territoriales n'affichent pas les mêmes résultats que les autres étudiants⁹³.

De même, Guy Lonechild, ancien chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, a dit au comité :

On nous conseille souvent de nous joindre au réseau provincial. Eh bien, en Saskatchewan et au Manitoba, les taux de diplomation et les résultats scolaires ne sont pas meilleurs, d'après les renseignements fournis par le MAINC. En fait, ils sont pires⁹⁴.

Selon les témoins, l'héritage de la période des pensionnats, en particulier les répercussions négatives du retrait des enfants de leur communauté et des précédentes tentatives d'intégration, sont des facteurs qui entrent en ligne de compte au moment de prévoir les résultats en matière d'éducation qui pourraient découler du transfert de la responsabilité de l'éducation des Premières nations aux systèmes scolaires provinciaux. Larry Steeves, professeur à la Faculté d'éducation de l'Université de Regina, a dit au comité : « Je suis personnellement convaincu que, pour les familles qui restent dans leur communauté d'origine, c'est le système d'éducation des Premières nations qui est le mieux en mesure d'encourager les enfants à apprendre. » Plusieurs témoins se sont dits du même avis, affirmant que la meilleure façon de créer un milieu d'apprentissage stimulant, fondé sur les langues autochtones et des programmes et systèmes de connaissances culturellement adaptés, est de faire en sorte que les Premières nations assument la pleine responsabilité de l'éducation de leurs enfants. Selon la professeure Marie Battiste :

Ce système d'éducation par assimilation forcée a eu des conséquences traumatisantes pour les Premières nations; il est donc essentiel de réintégrer les connaissances autochtones dans leur contexte et à leur place pour réformer l'éducation afin d'assurer l'avenir des Premières nations⁹⁵.

Par ailleurs, on craint que le transfert de la responsabilité aux provinces ne tienne pas compte des initiatives et des efforts entrepris par les Premières nations à l'échelle du pays pour

⁹³ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

⁹⁴ Guy Lonechild, ancien chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Témoignages*, 7 octobre 2010.

⁹⁵ Marie Battiste, professeure et directrice, Aboriginal Education Research Centre, Université de la Saskatchewan, *Témoignages*, 2 novembre 2010.

améliorer l'éducation dans leurs communautés respectives. Certains témoins ont laissé entendre qu'un renforcement de l'infrastructure scolaire des Premières nations serait bien accueilli par les provinces. Lise Bastien a affirmé :

Avoir un système parallèle solide ne fait pas peur du tout à la province [...] Au contraire, pour eux, renforcer nos structures va les aider à accueillir les jeunes des Premières nations dans leur système et vice versa⁹⁶.

Michael Mendelson a indiqué que toute proposition visant à étendre la compétence provinciale dans ce domaine ne passerait probablement pas aux yeux des provinces et coûterait cher au gouvernement fédéral. Il a affirmé :

Pour la plupart des gouvernements provinciaux, le transfert des responsabilités n'est pas plus acceptable. D'un point de vue pratique, mis à part les questions de principe, la majorité des provinces refuseront le transfert de compétence si elles n'ont aucune garantie ferme de la part du gouvernement fédéral en ce qui a trait au financement. Cela est particulièrement vrai dans les provinces des Prairies, qui comptent, si l'on considère leur superficie, le plus grand nombre de membres des Premières nations vivant dans une réserve. Les négociations relatives au financement s'éterniseraient, probablement pour des décennies, avant qu'une province accepte pareil transfert [...] ⁹⁷

Enfin, pour de nombreux témoins, confier aux provinces la responsabilité de l'éducation des Premières nations est une abdication inacceptable des obligations juridiques, constitutionnelles et en matière de traité du fédéral. Reprenant les points de vue exprimés par d'autres témoins, Corinne Mount Pleasant-Jetté a dit au comité qu'un tel transfert serait « une façon pour le gouvernement d'abdiquer totalement sa responsabilité. Le Canada a une responsabilité, une obligation morale et une obligation juridique. Quoi faire? Faut-il dire simplement : " Je m'excuse, mesdames et messieurs. Nous n'avons plus les moyens de vous soutenir" ?⁹⁸ »

En dépit de ces réserves, plusieurs témoins ont parlé des avantages des partenariats, y compris avec les provinces, soulignant cependant qu'il fallait miser sur une réforme du

⁹⁶ Lise Bastien, directrice, Conseil en Éducation des Premières Nations, *Témoignages*, 8 juin 2010.

⁹⁷ Michael Mendelson, *La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières nations*, p. 19.

⁹⁸ Corinne Mount Pleasant-Jetté, présidente, Mount Pleasant Educational Services Inc., *Témoignages*, 9 juin 2010.

système d'éducation ancrée dans le contrôle et l'autodétermination des Premières nations, et chercher à remplir les promesses faites dans les traités. Dans un tel cadre, selon Colin Kelly, « un des partenaires n'est pas asservi à l'autre. Nous combinons les points forts et les capacités des deux pour les exploiter⁹⁹. » Il a poursuivi en disant :

L'éducation des enfants autochtones ne devrait pas être la responsabilité d'un seul ordre de gouvernement, les étudiants dans les réserves étant financés par le gouvernement fédéral et les étudiants hors réserve, par la province. Tous les étudiants de la province devraient avoir un accès comparable à l'éducation, à des garanties législatives et à des occasions. Les questions de financement, les obstacles et la concurrence pour attirer les étudiants ne devraient pas avoir d'effet sur la réussite scolaire. L'accès des étudiants aux programmes ne devrait pas être déterminé par la géographie et l'adresse du domicile¹⁰⁰.

Les témoins ont mentionné que la grande mobilité des élèves autochtones dans les réserves et hors réserve, et la nécessité de veiller à la transférabilité des exigences académiques entre les systèmes d'éducation provincial et des Premières nations sont à la base de la volonté de conclure des partenariats. Selon certains, les partenariats sont essentiels pour remédier à de nombreux problèmes en matière d'éducation, dont la mise en commun des ressources, des connaissances et de l'expertise pour améliorer les systèmes et veiller à leur comparabilité.

Les témoins ont indiqué par ailleurs que les provinces et territoires exercent une influence substantielle sur la vie des élèves autochtones. Le matériel, les programmes et les outils pédagogiques, ainsi que les exigences d'apprentissage sont pour la plupart produits ou approuvés par les ministères de l'Éducation provinciaux et territoriaux¹⁰¹. En effet, parce que 40 % des élèves autochtones fréquentent des écoles hors réserve, les partenariats peuvent accroître la responsabilité des provinces à l'égard de la scolarisation des jeunes autochtones, entre autres par la mise en place de mécanismes permettant aux Premières nations d'intervenir de manière structurée en ce qui a trait aux besoins et aux objectifs des élèves autochtones dans les écoles publiques. Des témoins ont fait remarquer qu'en éliminant les obstacles qui se dressent entre les élèves des réserves et les élèves hors réserve, les partenariats contribuent à améliorer la qualité des services offerts aux élèves des Premières nations qui fréquentent des écoles administrées tant par la bande que par la province.

⁹⁹ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Canada, *Nos enfants – Gardiens du savoir sacré : Rapport du Groupe de travail national du Ministre sur l'éducation*, décembre 2002, p. 35.

Les ententes de partenariat actuelles reflètent la diversité des besoins et des expériences des Premières nations. Par exemple, le chef Gilbert Whiteduck, de la Première nation Kitigan Zibi, a indiqué que sa collectivité a travaillé de très près avec les conseils scolaires locaux pour conclure des ententes réciproques sur les frais de scolarité. D'autres, comme on le verra plus loin, ont conclu récemment des ententes tripartites officielles avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Ces ententes régionales sont vues comme des moyens importants pour encourager une meilleure coordination entre les écoles provinciales et les Premières nations, ainsi que pour partager l'expertise et les services.

E. LES ENTENTES TRIPARTITES DANS UN CONTEXTE DE RÉFORME

Il semble y avoir consensus chez les témoins ayant comparu devant le comité selon lequel les ententes tripartites pourraient faire partie de la solution globale, sans toutefois constituer le remède universel à la réforme systémique de l'éducation des Premières nations.

Dans le cadre de son Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations, lancée en 2008, le gouvernement fédéral encourage la négociation d'ententes tripartites en fournissant des incitatifs financiers. Les ententes peuvent prendre plusieurs formes, mais elles tendent à miser sur les mesures concrètes qui peuvent être prises pour améliorer la réussite des élèves. Outre le Programme des partenariats en éducation, « créé pour soutenir l'établissement et l'avancement d'accords de partenariats officiels¹⁰² » entre les Premières nations et les provinces, le gouvernement fédéral a annoncé, dans son budget 2010, un investissement supplémentaire de 30 millions de dollars sur deux ans pour appuyer les ententes tripartites « prête[s] à être mise[s] en œuvre ». Jusqu'ici, le gouvernement fédéral a conclu des ententes tripartites avec des organismes autochtones régionaux et les autorités de quatre provinces (Manitoba, Nouveau-Brunswick, Alberta et Île-du-Prince-Édouard), ainsi qu'une entente infrarégionale avec le conseil tribal de Saskatoon.

Contrairement aux accords établis avec la Colombie-Britannique en 2006 (*Loi sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique*) et la Nouvelle-Écosse en 1998 (*Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*), ces ententes n'ont pas force exécutoire et ne présupposent pas un transfert de compétence reconnu par une nouvelle loi fédérale et provinciale. Néanmoins, elles font la promotion de la collaboration des parties et couvrent un éventail de questions pratiques en vue d'améliorer les résultats scolaires des

¹⁰² Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Éducation des Premières nations*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314210313525/1314210385978>.

élèves autochtones qui fréquentent des écoles administrées par les bandes ainsi que des écoles provinciales. Elles portent entre autres sur les services et les frais de scolarité, les critères et les indicateurs de rendement, les mesures d'amélioration de la responsabilisation, les protocoles de transition, l'élaboration des programmes et des ressources pédagogiques, la collecte et la gestion des données, ainsi que l'élaboration de plans d'action spécifiques. Fait important, ces ententes engagent les parties à explorer les possibilités stratégiques de financement ciblé et convenu. Par exemple, le protocole d'entente de 2008, unique en son genre, signé par 15 Premières nations du Nouveau-Brunswick, engage la province à réinvestir 50 % de tous les droits de scolarité qui seront versés dans l'avenir par les Premières nations. Cet engagement pourrait se chiffrer à quelque 40 millions de dollars sur cinq ans, selon les droits qui seront versés par les Premières nations.

Malgré ces avantages, plusieurs témoins ont indiqué que même si les ententes tripartites sont utiles et peuvent contribuer à la mise en commun des ressources et de l'expertise des organismes d'enseignement provinciaux et des Premières nations, il ne s'agit pas d'une base durable et pertinente à une réforme systémique. Par exemple, le chef régional Angus Toulouse a dit au comité :

Les Premières nations ont constaté qu'il y avait une collaboration tripartite positive en Ontario [...] Nous croyons qu'il est important de continuer d'encourager ces occasions [...] Cela dit, nous ne sommes pas d'avis qu'un accord tripartite soit nécessaire pour faire ce dont ont le plus besoin les étudiants des Premières nations. Cependant, nous sommes convaincus qu'un système d'éducation avec un financement sûr, des rôles, des responsabilités et des relations bien déterminés permettra d'accroître, de financer et d'améliorer les collaborations tripartites¹⁰³.

D'autres ont avancé que les ententes tripartites, même si elles sont avantageuses, ne constituent pas une solution durable aux problèmes en matière d'éducation primaire et secondaire des Premières nations. Pour certains, parce que les ententes suivent la *Loi sur les Indiens*, la capacité d'apporter les changements et les réformes prônées par les pédagogues et les dirigeants des Premières nations devient limitée. Les réformes qui ouvriraient la porte au partage des responsabilités en matière de résultats entre les gouvernements provinciaux, fédéral et autochtones, ainsi qu'à la reconnaissance de la compétence des Premières nations, sont considérées comme pratiquement impossibles, faute d'un fondement législatif.

¹⁰³ Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, *Témoignages*, 14 décembre 2010.

Certains témoins des Premières nations ont exprimé leur réticence à l'égard des ententes tripartites parce qu'ils craignent qu'elles n'ouvrent la voie à un éventuel transfert des compétences et des responsabilités du fédéral vers les provinces et les territoires. Cependant, les accords locaux, comme ceux conclus entre les écoles autochtones et les conseils scolaires locaux, sont plutôt vus d'un bon œil. Pour quelques témoins, leur valeur réside en partie dans les démarches d'établissement des rapports qui mènent aux partenariats avec diverses autorités scolaires dans le district.

Malgré ces préoccupations, plusieurs témoins ont parlé des avantages pratiques et concrets de ces ententes. Se reportant à la *Lettre d'entente de partenariat en éducation*, signée en 2009 par 63 Premières nations du Manitoba, James Wilson a indiqué que cette entente avait grandement amélioré l'accès aux ressources éducatives provinciales. Il a déclaré :

Avant l'entente, la province ne venait pas sur la réserve. Nous demandions à la province un spécialiste de l'évaluation et on nous répondait qu'il était impossible d'offrir de la formation dans la réserve [...] Lorsque l'entente est entrée en vigueur, nous avons demandé des spécialistes de l'évaluation et ils sont immédiatement venus en avion. Ils ont passé deux jours dans la réserve, dans notre collectivité¹⁰⁴.

D'autres aspects positifs des ententes tripartites ont été soulignés, dont le fait qu'elles présentent la possibilité d'établir de meilleurs normes et comparateurs, notamment en ce qui a trait aux niveaux de financement pour les élèves des écoles publiques. S'exprimant à propos de l'entente tripartite signée avec les bandes des traités n^{os} 6, 7 et 8, le chef Crowshoe de la Confédération des Pieds-Noirs, a déclaré :

Nous faisons de notre mieux pour étirer les maigres dollars que nous avons pour gérer nos écoles de bande. Là encore, au sujet des frais de scolarité, il y a une différence entre le montant qui est payé pour l'éducation dans la réserve et hors réserve. Nous espérons que cette entente tripartite permettra d'augmenter le montant versé pour la scolarité¹⁰⁵.

Durant notre visite au Nouveau-Brunswick, nous avons recueilli des observations semblables à propos des retombées positives de l'entente tripartite en vigueur dans la province. Le comité a appris, entre autres choses, que l'entente vise à trouver des moyens de faciliter la

¹⁰⁴ James Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, Commission des relations découlant des traités du Manitoba, *Témoignages*, 4 octobre 2011.

¹⁰⁵ Reg Crowshoe, chef, Confédération des Pieds-Noirs, *Témoignages*, 26 octobre 2010.

transition des élèves entre les écoles de bande et les écoles provinciales, et qu'elle engage les parties à trouver ensemble une solution aux problèmes de frais de scolarité encore irrésolus. Soulignant l'importance de l'entente pour les Premières nations du Nouveau-Brunswick, Bob Atwin, directeur général de la First Nation Education Initiative, a déclaré :

Je ne saurais trop insister sur l'importance du partenariat pour progresser. Nos ententes avec le Nouveau-Brunswick énoncent clairement que la province, principal fournisseur de services éducatifs, a une responsabilité à l'égard non seulement des Premières nations, mais aussi de la population en général¹⁰⁶.

Selon M. Atwin, dont le point de vue est partagé par d'autres, les ententes tripartites sont importantes non seulement parce qu'elles reconnaissent que toutes les parties doivent concerter leurs efforts si elles veulent instaurer des changements, mais, par-dessus tout, parce qu'elles font en sorte que toutes les parties deviennent responsables des résultats scolaires des élèves autochtones, peu importe l'emplacement de l'école fréquentée.

En fin de compte, les témoignages exprimés à propos des ententes tripartites ne font pas consensus. La majorité des témoins voient ces ententes comme des mécanismes importants pour partager les ressources, éliminer les obstacles, créer des possibilités d'apprentissage stratégiques pour les élèves autochtones et engager les parties à l'égard des initiatives et des cibles convenues, mais ils sont nombreux à penser qu'elles ne vont pas suffisamment en profondeur pour que les objectifs en matière d'éducation des Premières nations soient reconnus. À cet égard, la nature temporaire et « administrative » des ententes est vue par certains comme la principale contrainte. Même si elles donnent lieu à des arrangements pratiques et coopératifs susceptibles de remédier aux problèmes actuels, elles ne reconnaissent pas en substance les aspirations des Premières nations en matière d'autodétermination et d'autonomie en ce qui concerne l'éducation, ne se détachent pas de la *Loi sur les Indiens* et, comme l'a dit le chef national Atleo, n'offrent pas « la garantie législative qu'[elles] aider[ont] les Premières nations à administrer elles-mêmes leur système d'éducation et qu'[elles] établir[ont] un système de transferts financiers du gouvernement fédéral aux Premières nations¹⁰⁷ ».

F. LÉGIFÉRER COMME SOLUTION POSSIBLE À LA RÉFORME

En fait, il n'existe aucun système éducatif des Premières nations [...] Tous les autres enfants au Canada jouissent d'une protection

¹⁰⁶ Bob Atwin, directeur général, First Nation Education Initiative Inc., mémoire, 4 octobre 2011.

¹⁰⁷ Shawn Atleo, chef national, Assemblée des Premières nations, *Témoignages*, 2 novembre 2011.

juridique dans le domaine de l'éducation. Les enfants des Premières Nations qui habitent dans des réserves sont les seuls enfants privés de cette protection¹⁰⁸.

Au Canada, chaque province et territoire s'est doté d'une législation complète en matière d'éducation. Toutefois, aucun cadre juridique semblable n'existe pour l'éducation des Premières nations dans les réserves. Généralement, les lois provinciales et territoriales sur l'éducation établissent, entre autres, les obligations et les responsabilités des conseils scolaires, des directeurs, des enseignants, des parents et des élèves, et définissent la structure de participation des membres de la collectivité, des parents et autres intervenants. Contrairement aux provinces, le gouvernement fédéral n'a pas de loi spécifique sur l'éducation des Premières nations, mises à part les modestes dispositions de la *Loi sur les Indiens* et divers énoncés de politique et lignes directrices.

À propos de l'écart en matière de protection juridique qui sépare les élèves des écoles provinciales et territoriales et les élèves autochtones dans les réserves, James Wilson a déclaré :

Les élèves [au Manitoba] sont assujettis à la *Loi sur les écoles publiques* [...] et à la *Loi sur l'administration scolaire*. Voici une copie des lois pertinentes au Manitoba, elles font plus de 150 pages [...] Les élèves des réserves au Manitoba sont assujettis à la *Loi sur les Indiens*, où les articles pertinents occupent seulement trois pages. Je pense que c'est de là que vient l'inégalité¹⁰⁹.

Les limites de la *Loi sur les Indiens*, qui encadre l'éducation des Premières nations, ont été mentionnées à plusieurs reprises par les témoins. En particulier, le comité s'est fait dire que les dispositions de la *Loi* qui portent sur l'éducation ont principalement trait à l'école buissonnière et n'abordent pas les questions de fond ou la qualité de l'instruction. De plus, la *Loi* ne reconnaît pas la compétence et l'autorité juridique des Premières nations pour ce qui est d'assurer l'éducation, ce qui est tout aussi problématique. En fait, si la *Loi* autorise le ministre des Affaires indiennes et du Nord à « établir, diriger et entretenir des écoles pour les enfants indiens », elle ne fait nullement mention des conseils de bande ou des autorités pédagogiques des Premières nations. Ainsi, des témoins ont affirmé qu'ils se retrouvent

¹⁰⁸ L'honorable Jim Prentice, ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Conseil en éducatons des Premières Nations, *Mémoire sur le financement de l'éducation des Premières Nations*, p. 30.

¹⁰⁹ James Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, Commission des relations découlant des traités du Manitoba, *Témoignages*, 4 octobre 2011.

devant une sorte de vide juridique et qu'ils doivent gérer des écoles sans pouvoir s'orienter sur un cadre législatif clair¹¹⁰. Selon Michael Mendelson, « [l]e problème le plus important est qu'aucune loi ne reconnaît le droit des Premières nations de gérer leur propre éducation et de créer les organismes qui leur permettent de le faire efficacement¹¹¹. »

Il n'est donc pas surprenant que de nombreux témoins aient proposé de remplacer la *Loi sur les Indiens* par une loi sur l'éducation qui représenterait bien la relation établie par les traités et traduirait clairement la volonté des Premières nations de veiller à l'égalité des chances pour leurs enfants et d'accéder graduellement à l'autosuffisance. De fait, le comité a appris des témoins que sans pouvoir s'appuyer sur un fondement juridique adéquat pour fournir des services d'éducation aux Premières nations, ils deviennent vulnérables aux politiques et directives « arbitraires et inéquitables » du gouvernement fédéral, sur lesquelles ils ont peu de contrôle et n'ont pas leur mot à dire.

Dans la revue marquante *Tradition et éducation*, le juge James MacPherson a fait l'observation suivante : « de nombreux éléments de la politique fédérale ne peuvent être trouvés nulle part. Les décisions sont prises selon les personnes qui sont concernées par une affaire donnée, à un moment donné et à un endroit donné¹¹². » Cette observation a été faite il y a 20 ans, mais elle demeure tout aussi valide de nos jours. Reprenant ces propos, Colin Kelly a indiqué au comité :

[L'éducation] régie par le fédéral relève d'une politique. Dans cette situation, toutes les décisions peuvent être prises à un niveau bureaucratique ou même au niveau ministériel [...] C'est pourquoi n'importe qui peut dire : « Nous allons plafonner les hausses de financement de l'éducation des Premières nations à 2 p. 100 »¹¹³. »

Les témoins ont observé que même si, en vertu de la politique fédérale actuelle, les services d'enseignement fournis aux Premières nations doivent être « comparables à ceux exigés par les lois, les règlements ou les politiques de la province où est située la réserve », aucune loi

¹¹⁰ Voir aussi *Le partage des connaissances : la voie du succès et de l'égalité des chances en éducation*, rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, juin 1996, p. 39.

¹¹¹ Michael Mendelson, *La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières nations*, p. 33.

¹¹² Juge James C. MacPherson, *Rapport MacPherson : Tradition et éducation : vers une vision de notre avenir*, septembre 1991, p. 13.

¹¹³ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, à titre personnel, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

ne définit les pouvoirs et les responsabilités pour atteindre cet objectif. Dans son témoignage au comité, Michael Mendelson a expliqué :

Les Premières nations ne disposent pas d'un système juridique qui leur permettrait de s'adresser au pouvoir exécutif – représenté, dans le cas qui nous occupe, par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, AINC – pour s'enquérir de leurs rôles et responsabilités : de quoi sommes-nous responsables? Que devez-vous fournir aux Premières nations? Que doivent-elles vous fournir en retour? Aucune loi n'énonce quoi que ce soit à ce sujet¹¹⁴.

Selon le Bureau du vérificateur général du Canada, l'inexistence d'une assise législative pour l'éducation sur les réserves s'est traduite par des services mal définis et un flou au chapitre des rôles et des obligations en ce qui a trait à la prestation de ces services et à la responsabilité financière du fédéral à cet égard. Dans son rapport de 2011, l'ancienne vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, observait :

Les lois provinciales viennent clarifier l'organisation des services par les provinces. Le fondement législatif des programmes décrit les responsabilités et les rôles respectifs de chacun, les critères d'admissibilité et d'autres éléments. Il permet au gouvernement d'indiquer qu'il s'attache sans équivoque à assurer ces services et de mieux définir les obligations redditionnelles et le financement¹¹⁵.

Compte tenu des lacunes législatives et politiques, une nouvelle loi fédérale, élaborée en consultation avec les Premières nations, pourrait aider, selon des témoins, à établir la base sur laquelle reposerait la prestation des services d'éducation, et à préciser les rôles et les obligations des parties respectives. Toutefois, tous les témoins étaient d'avis que des mesures législatives fédérales ne doivent pas être imposées aux Premières nations. Ceux en faveur d'une loi ont tenu à préciser qu'une telle initiative devrait être volontaire et miser sur la collaboration et la coopération, en plus de laisser aux Premières nations la décision d'adhérer ou non au cadre législatif.

Par ailleurs, les témoins se sont entendus pour dire qu'une loi fédérale doit reconnaître la compétence des Premières nations en matière d'éducation et respecter les principes de la

¹¹⁴ Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, 5 mai 2010.

¹¹⁵ Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 – Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », *Le Point de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, juin 2011, p. 3.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. En particulier, ils ont souligné que la Déclaration, adoptée officiellement par le gouvernement du Canada le 12 novembre 2010, établit le droit des Premières nations de contrôler leurs propres systèmes d'éducation. Dans ses observations au comité, le chef régional Angus Toulouse s'est fait le porte-parole de l'opinion largement répandue selon laquelle la reconnaissance juridique de la compétence des Premières nations est fondamentale :

Permettez-moi tout d'abord de dire que le gouvernement fédéral continue d'avoir l'obligation de s'assurer que les Premières nations sont en mesure d'exercer leur compétence en matière d'éducation permanente, ce qui est un droit inhérent. Ce droit est affirmé par l'esprit et l'intention des traités qui ont été signés en échange du partage des territoires et des terres et qui est garanti également par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle du Canada de 1982*¹¹⁶.

Parmi les témoins qui ont abordé directement la question de la législation, la majorité a fait le lien entre la nécessité de légiférer et l'obligation d'assurer un financement stable, adéquat et uniforme. Marlene Atleo a dit au comité qu'il faut « laisser de côté l'approche par gestion de crise » en matière de financement de l'éducation autochtone au profit « d'une base de financement législatif permettant de faire de la planification¹¹⁷. » Roberta Jamieson, présidente-directrice générale de la Fondation nationale des réalisations autochtones a ajouté :

[I]l nous faut un mandat clair défini par la loi pour faire en sorte que les ressources soient disponibles. Le Parlement devrait adopter une loi pour que tous les enfants des Premières nations vivant dans les réserves aient accès à un enseignement équitable, financé au même niveau que celui de leurs voisins non autochtones¹¹⁸.

Plusieurs témoins ont fait remarquer qu'intégrer une formule de calcul des ressources allouées à l'éducation des Premières nations dans une mesure législative permettrait d'atteindre deux objectifs : le financement alloué à l'éducation ciblerait strictement les programmes pédagogiques qui ne sont actuellement garantis d'aucune façon, et des mécanismes de responsabilisation pertinents et réciproques seraient mis en place. À propos de la responsabilisation des Premières nations, M^{me} Jamieson a ajouté :

¹¹⁶ Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, *Témoignages*, 14 décembre 2010.

¹¹⁷ Marlene Atleo, Ph.D., Première nation Ahousaht, Colombie-Britannique, à titre individuel, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

¹¹⁸ Roberta Jamieson, présidente-directrice générale, Fondation nationale des réalisations autochtones, *Témoignages*, 15 juin 2010.

Il nous faut une loi sur l'éducation autochtone ou une loi sur l'éducation des Premières nations qui permette de réserver des sommes et d'obtenir des résultats. Réclamons un outil qui exige la reddition de comptes et la transparence, réclamons ensuite la présentation d'un rapport annuel sur les améliorations relatives à la réussite des études secondaires [...]¹¹⁹

En ce qui concerne la volonté des Premières nations de se conformer à ces exigences, Colin Kelly a dit ceci :

Je ne suis pas porté à croire, en me fiant à mon expérience, que les Premières nations auraient des difficultés avec un financement affecté spécifiquement à la prestation des services d'éducation dans les réserves et je pense qu'elles assumeraient la responsabilité de ces montants lors d'une vérification ou d'un exercice de contrôle financier¹²⁰.

Le comité s'est fait dire à maintes reprises que même si un modèle national exhaustif peut sembler une solution pour certains, supplanter les initiatives en cours et les ententes régionales en matière de compétence comportent des risques importants. En effet, la mise en œuvre d'un tel processus pourrait être fastidieuse et créer de la confusion dans les régions où des ententes sont déjà bien établies. Puisque personne ne s'entend sur une solution, les témoins ont indiqué qu'une loi fédérale doit favoriser le développement des systèmes d'éducation plutôt que de prescrire la façon dont ils devraient être structurés. La loi devrait permettre aux Premières nations d'élaborer leurs propres réglementations et systèmes d'éducation, y compris les structures de deuxième et de troisième niveau, plutôt que d'imposer un modèle unique pour l'ensemble du pays. À ce propos, Harry Lafond, directeur exécutif, Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan, a déclaré au comité :

Nous avons besoin d'une loi qui permet de reconnaître les établissements en place dans nos collectivités et qui donne l'occasion aux Premières nations de s'impliquer et de voir leur travail récompensé en ce qui concerne l'organisation du système d'éducation pour nos enfants [...]¹²¹

Harvey McCue a rappelé que la flexibilité est la caractéristique essentielle de toute initiative législative. Il serait insensé, a-t-il fait remarquer, de proposer que la Commission scolaire

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, à titre individuel, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

¹²¹ Harry Lafond, directeur exécutif, Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan, *Témoignages*, 7 octobre 2010.

crie, dans le Nord du Québec, ou la Mi'kmaq Education Authority, en Nouvelle-Écosse, soient démantelées au profit d'un modèle national unique pour régir et administrer l'enseignement à l'échelle locale et régionale¹²². Il a souligné :

[J]e crois qu'il n'y aurait pas d'intérêt à disposer d'un texte comparable à celui d'une loi provinciale sur l'éducation dont disposent déjà chaque province et chaque territoire. Je ne pense pas que les détails figurant dans ces lois provinciales et territoriales sur l'éducation doivent être répétés ou soient même souhaitables dans une loi sur l'éducation des Premières nations. Ce devrait être un texte-cadre comportant des objectifs précis définissant les pouvoirs en matière d'éducation des Premières nations.

Des témoins ont insisté sur la nécessité de veiller à ce que tout projet de loi reflète les buts et aspirations en matière d'éducation des Premières nations. Marie Battiste a dit au comité : « Les lois élaborées sans égard aux préoccupations et aux intérêts des Autochtones ne peuvent favoriser ces derniers et leur éducation¹²³. » De même, Bob Atwin a déclaré :

Il semble bien que le droit de légiférer soit vraiment un droit communautaire des Premières nations et non pas un droit du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial pour imposer des solutions ou travailler pour essayer de régler ce que je considère être les problèmes de l'heure¹²⁴.

La législation est perçue comme essentielle à l'établissement d'une base solide pour les partenariats à tous les ordres de gouvernement. Comme nous l'avons déjà mentionné, la *Loi sur les Indiens* ne reconnaît pas les Premières nations ou leurs autorités scolaires comme des entités juridiques avec qui les gouvernements peuvent conclure des ententes de prestation de services d'éducation. En clarifiant les responsabilités des autorités scolaires des Premières nations, la législation pourrait aider à renforcer leur position par rapport à d'autres ordres de gouvernement. Selon Michael Mendelson, élaborer un fondement législatif clair pour les structures éducatives des Premières nations permettrait :

[de] mettre en place un système qui permette aux Premières nations de créer des partenariats avec les ministères provinciaux et d'adopter leurs normes en matière de formation des enseignants et

¹²² Harvey McCue, *An Analytical Review of First Nations Elementary-Secondary Education*, 31 mars 1999, p.18.

¹²³ Marie Battiste, professeure et directrice, Aboriginal Education Research Centre, Université de la Saskatchewan, *Témoignages*, 2 novembre 2010.

¹²⁴ Bob Atwin, directeur exécutif, First Nation Education Initiative Incorporated, *Témoignages*, 4 octobre 2011.

en d'autres matières, et d'avoir recours à leur expertise et leurs connaissances, mais de le faire à titre de partenaire des provinces. En ce moment, les Premières nations ne peuvent pas faire cela, et elles ne le font pas¹²⁵.

Marlene Atleo a, elle aussi, souligné l'importance de la législation pour créer des possibilités de partenariats entre entités juridiquement reconnues plutôt qu'au niveau bureaucratique :

Je suis fortement partisane d'un certain niveau de législation qui regrouperait les systèmes autochtones et non autochtones au niveau fédéral. De toute façon, ils ont déjà des interfaces, sauf dans la bureaucratie¹²⁶.

Le comité signale que tous les témoins ne sont pas d'avis qu'une loi est nécessaire. Certains, dont Marie Battiste, ont exprimé des craintes à l'égard d'une loi fédérale qui serait conçue pour répondre aux besoins du fédéral et des provinces et non pas à ceux des Premières nations. D'autres ont fait valoir que c'est sur le droit à l'éducation, confirmé par les traités, que doivent être arrêtées la compétence des Premières nations et les responsabilités du fédéral.

En fin de compte, le comité note qu'il existe un fort consensus chez les témoins, à savoir qu'une loi élaborée en étroite collaboration avec les Premières nations, qui tient compte de leurs aspirations, pourrait constituer l'assise de la réforme du système de gouvernance, de financement et de responsabilité, et permettre de préciser clairement les rôles et les responsabilités en matière d'éducation des Premières nations. Une loi qui paverait la voie à la mise sur pied d'organisations scolaires autochtones à plusieurs niveaux, dotées des ressources nécessaires, pourrait mener à l'établissement d'un premier véritable *système* d'éducation autochtone au Canada.

G. LES INITIATIVES DE RÉFORME FÉDÉRALES EN COURS

Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement fédéral a lancé l'Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations en décembre 2008, après avoir reconnu qu'il fallait combler les lacunes actuelles en matière de politiques et de pratiques d'éducation. L'Initiative vise à améliorer les résultats scolaires des étudiants des Premières nations dans trois domaines prioritaires : littératie, numératie et persévérance scolaire. Elle appuie également

¹²⁵ Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy, *Témoignages*, 5 mai 2010.

¹²⁶ Marlene Atleo, Première nation Ahousaht, Colombie-Britannique, à titre individuel, *Témoignages*, 18 octobre 2011.

les partenariats qui favorisent la collaboration entre les Premières nations, les provinces et AADNC. Les deux programmes compris dans l'Initiative, le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations (PRSEPN) et le Programme de partenariats en éducation (PPE), sont fondés sur des propositions; des organismes scolaires et autochtones soumettent au gouvernement fédéral une demande de financement répondant aux critères du programme pertinent. Selon les responsables du Ministère, l'Initiative et ses deux programmes forment les « assises du changement » et de la réforme à long terme¹²⁷.

Des témoins autochtones ont dit au comité qu'ils étaient généralement réceptifs aux nouveaux programmes éducatifs du Ministère. Ils ont parlé positivement des projets qu'ils avaient pu réaliser grâce au financement ciblé supplémentaire dans une foule de domaines : perfectionnement professionnel et encadrement, élaboration de programmes, besoins spéciaux et élèves à risque, etc. Toutefois, même si les programmes semblent utiles de l'avis de plusieurs, personne, sauf les fonctionnaires du Ministère, n'a indiqué qu'ils constituaient une assise pertinente pour la réforme du système. George Ross, conseiller en administration scolaire au Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba, a dit au comité :

Aujourd'hui, le gouvernement fédéral admet jusqu'à un certain point l'état lamentable des systèmes d'éducation destinés aux Premières nations. De nouveaux programmes de financement, comme le PRSEPN, ont été mis en place [...] Affaires autochtones et Développement du Nord Canada parle à ce sujet de réforme de l'éducation. Il faut qu'il y ait transformation [...] La réforme n'est pas une solution¹²⁸.

De même, le grand chef adjoint Waboose a fait remarquer :

Il faut des changements fondamentaux. Nous sommes exaspérés par les simples palliatifs apportés par les Affaires indiennes, dont la réponse à nos demandes d'aide et aux rapports de la vérificatrice générale se résume à des programmes de durée limitée fondés sur des propositions¹²⁹.

¹²⁷ Christine Cram, ancienne sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Témoignages*, 13 avril 2010.

¹²⁸ George Ross, conseiller en administration scolaire, Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba, *Témoignages*, 19 octobre 2011.

¹²⁹ Terry Waboose, grand chef adjoint, Nation Nishnawbe Aski, *Témoignages*, 14 octobre 2011.

Le chef Gilbert Whiteduck a parlé des limites inhérentes aux programmes ciblés, à durée limitée en ce qui a trait à la capacité des Premières nations de planifier des réformes importantes en matière d'éducation et d'élaborer des systèmes qui leur donneront accès aux services de deuxième et troisième niveau dont elles ont cruellement besoin. Il a fait remarquer :

Les programmes ciblés, les annonces de financement sur deux ans, 10 millions de dollars n'aident pas à développer un système d'éducation. Nous ne faisons pas que gérer une école. Nous sommes censés gérer un système d'éducation, ce qui veut dire les écoles, et les services au deuxième et au troisième niveau. C'est tout cela, à mon avis, qui a échoué. C'est un échec en ce sens que les approbations de financement et les politiques connexes n'ont pas appuyé les possibilités que les Premières nations réussissent à élaborer un système [...] En ce qui concerne les politiques ou les programmes, je dirais qu'un grand nombre des programmes et des nouvelles initiatives, qui sont considérés comme des programmes de financement ciblé, n'ont eu aucune incidence au niveau communautaire. Aucune¹³⁰.

Des témoins ayant reçu du financement au titre de ces programmes se sont dits frustrés par le fait que les fonds ont été réduits de façon arbitraire par le Ministère, du moins, à leur avis. Malgré les retombées positives de ces programmes, Bob Atwin a expliqué :

[N]ous avons été effondrés d'apprendre que les fonds pour 2011-2012 seraient inférieurs de moitié environ à ce qu'ils étaient l'année précédente¹³¹.

Keith Frame, directeur adjoint de l'éducation, Grand conseil de Prince Albert, a relaté une expérience similaire :

Dans notre organisation, on nous a arbitrairement retiré un financement de 2 millions de dollars, et personne ne nous a expliqué pourquoi. Nous avons demandé des explications, mais personne ne nous a répondu. Le PRSEPN est un programme permanent, mais il faut faire une nouvelle demande tous les trois ans. À l'étape de la demande, vous n'êtes pas certain que vos enfants auront accès à cet argent pour réussir¹³².

¹³⁰ Gilbert W. Whiteduck, chef, Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg, *Témoignages*, 24 novembre 2010.

¹³¹ Bob Atwin, directeur exécutif, First Nation Education Initiative Incorporated, *Mémoire*, 4 octobre 2011.

¹³² Keith Frame, directeur adjoint de l'éducation, Grand conseil de Prince Albert, *Témoignages*, 4 octobre 2011.

Fait à noter, plusieurs témoins ont avancé que parce que ces programmes, notamment le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations, sont fondés sur des propositions, ils tendent à favoriser les Premières nations qui rédigent bien leurs propositions, plutôt que de miser sur celles dont les besoins en matière d'éducation sont les plus criants. Ainsi, « [s]i vous ne savez pas rédiger, vos élèves n'auront pas la chance de connaître le succès¹³³ ». Il a ajouté :

Le problème avec ces programmes, c'est que d'abord vous devez être capable de rédiger une proposition très complète. Sinon, le comité risque de ne pas reconnaître votre proposition et vos besoins de financement, ce qui est intéressant puisque cela s'appelle le PRSEPN¹³⁴.

Il est trop tôt pour évaluer le bien-fondé des deux programmes de l'Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations, mais de l'avis du comité, ils n'amèneront pas de changement systémique. Les Premières nations profiteront sans aucun doute des fonds supplémentaires dont elles ont grandement besoin pour fournir des services dans leurs écoles. Toutefois, comme le comité a pu le constater, ces fonds sont temporaires et sont distribués au sein d'un système qui comporte des failles fondamentales. Selon toute vraisemblance, tout progrès accompli par les Premières nations sera de courte durée. Le comité estime qu'il s'agit là de la faiblesse prédominante de cette stratégie, et qu'une restructuration majeure de l'éducation des Premières nations s'impose.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

CONCLUSIONS

Nous devons prendre des mesures très audacieuses pour corriger une situation totalement inacceptable. Si cette situation persiste, avec nos pratiques et nos lois, nous en avons pour encore des années et nous perdrons encore des générations¹³⁵.

Actuellement, chaque collectivité autochtone doit s'en remettre à elle-même pour élaborer et offrir un éventail de services pédagogiques à ses élèves. Les écoles des Premières nations ne sont pas reconnues légalement et n'ont pas l'autorité nécessaire. La politique fédérale qui oriente les démarches à cet égard est, au mieux, aléatoire et fragmentée. Le Ministère exige des Premières nations qu'elles instruisent leurs élèves à des niveaux comparables aux provinces et aux territoires, mais il ne les appuie pas suffisamment. Personne ne sait vraiment qui est ultimement responsable des résultats scolaires des élèves autochtones et des services qui leur sont offerts. Très honnêtement, cette situation est incompréhensible.

Ayant examiné tous les témoignages qui lui ont été présentés, le comité ne doute nullement que le réseau disparate d'écoles autochtones autonomes et financées individuellement dans les réserves n'arrive pas à fournir des services pédagogiques de grande qualité aux élèves des Premières nations. Parce qu'elles manquent cruellement de soutiens pédagogiques, les Premières nations forment le seul segment de la société canadienne qui, actuellement, n'est pourvu d'aucun système d'éducation moderne. N'ayant pas accès à l'éducation nécessaire pour se préparer à mener une vie productive, saine et significative, trop d'enfants des Premières nations font face à un avenir incertain.

Les Premières nations, comme les autres Canadiens, attendent avec impatience la mise en œuvre de réformes efficaces et utiles. La fragmentation des démarches ne permettra pas de remédier à la sous-scolarisation des élèves des Premières nations. Si l'on poursuit dans cette voie, c'est une autre génération d'élèves qui sera sacrifiée. Le comité s'est fait dire de manière non équivoque qu'un changement systémique fondamental s'impose si l'on veut remplacer un système antique d'écoles autochtones isolées et mal pourvues en ressources par une infrastructure organisationnelle propre à un système scolaire du XXI^e siècle. Il faut agir maintenant. Il faut poursuivre sur la lancée et tirer profit du consensus sur la nécessité d'une réforme. Les prochaines étapes, assurément ardues, doivent s'ancrer dans la coopération et le droit fondamental de tout enfant à recevoir une éducation décente.

¹³⁵ Colin Kelly, curateur public, Division scolaire Northland n° 61, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

Ce que le comité a eu le plus de mal à comprendre, c'est que, de nos jours, d'innombrables jeunes autochtones d'un bout à l'autre du pays reçoivent une éducation qui est loin d'être équivalente à celle offerte aux non-Autochtones. Les taux alarmants de décrochage et la faible réussite scolaire continuent de compromettre l'avenir de nombreux jeunes autochtones. Nous avons appris, entre autres, que des enfants fréquentent des écoles qui tombent en ruine, qui sont infestées de moisissure noire ou encore qui sont construites sur des terrains contaminés. La plupart de ces enfants utiliseront des manuels qui ne correspondent pas à ce qu'ils sont ou à ce qu'ils peuvent devenir. Avec le temps, des élèves s'égareront et deviendront étrangers à leur famille, à leur collectivité et à notre pays.

Alors que nous concluons notre rapport et que nous formulons nos recommandations, nous sommes conscients que « [c]e n'est pas une tâche facile, [mais qu'] elle doit être bien accomplie¹³⁶ ». Les Canadiens comprennent que les éventuelles retombées socioéconomiques du règlement de ces enjeux complexes sont considérables, et que les coûts de l'inaction sont trop élevés. Si nous voulons sérieusement améliorer les résultats en matière d'éducation des élèves autochtones, nous devons commencer par reconnaître ce simple fait : il n'existe aucun *système* d'éducation primaire et secondaire pour les élèves autochtones dans les réserves du Canada.

A. LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS

Pour remédier aux lacunes structurelles en matière d'éducation, certains proposent de confier la responsabilité de l'éducation des Premières nations aux provinces et aux territoires. Ils invoquent notamment leur expertise considérable en éducation et les structures organisationnelles existantes. Comme nous l'avons vu, cette proposition serait probablement très mal accueillie par les Premières nations, et même par les provinces et les territoires. Qui plus est, comme nous l'avons déjà dit, le gouvernement du Canada a déjà tenté d'instaurer une politique d'intégration, et les résultats ont été catastrophiques pour les élèves autochtones. Par ailleurs, nous croyons qu'une telle stratégie serait matière à de très longues batailles juridiques, ce qui aurait pour effet de mettre en suspens tout progrès réel en matière d'éducation des Premières nations pendant des années, voire des décennies. Le comité est d'accord avec les témoins, un point de vue clairement exprimé par Michael Mendelson, selon qui :

¹³⁶ Shawn Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Témoignages*, 2 novembre 2011.

Le projet de placer sous la compétence de la province l'éducation dans les réserves de toutes les Premières nations est l'une des chimères de la politique publique qui hante l'élaboration des politiques, car elle présente une alternative intéressante en apparence, qui ne peut, dans les faits, être mise en œuvre; elle sert plutôt à bloquer l'évolution de stratégies plus complexes, mais réalistes¹³⁷.

Le comité reconnaît le souhait très légitime des Premières nations non seulement d'administrer la scolarisation de leurs enfants, mais aussi d'en assumer la responsabilité. Elles font valoir que l'éducation est un droit inhérent en matière d'autonomie gouvernementale des Autochtones et, dans le cas des Premières nations signataires de traités, une promesse solennelle que l'État doit respecter. Les Premières nations font aussi valoir que le Canada a endossé récemment la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui précise ceci à l'article 14 :

Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage¹³⁸.

Nous sommes entièrement d'accord avec le fait que transférer la compétence en matière d'éducation des Premières nations aux provinces et territoires n'est pas une solution viable politiquement ou juridiquement, mais nous sommes également d'avis que tous les ordres de gouvernement doivent prendre part au processus d'amélioration de la qualité de l'éducation des élèves autochtones. De nombreuses Premières nations ont déjà conclu des ententes opérationnelles avec les conseils scolaires provinciaux, des ententes réciproques en matière de frais de scolarité à des accords plus approfondis sur la certification des enseignants et l'élaboration des programmes pédagogiques. La petite taille et l'isolement de nombreuses écoles autochtones, le besoin de veiller à la transférabilité des élèves et des enseignants entre les écoles des réserves et les écoles publiques, et l'accès aux ressources essentielles sont autant d'éléments qui témoignent de l'obligation pour les Premières nations et les provinces et territoires de concerter leurs efforts afin de générer la synergie et l'efficacité nécessaires. Il faut encourager et célébrer ces partenariats d'une manière qui reconnaît et respecte la compétence de chacun.

¹³⁷ Michael Mendelson, *La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières nations*, p. 16.

¹³⁸ La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* a été approuvée officiellement par le gouvernement du Canada le 12 novembre. Voir http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf.

B. LES COÛTS ET LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES D'UNE RÉFORME

Nous avons déjà mentionné que se limiter à injecter de l'argent dans le « système » actuel d'écoles individuelles n'améliorera probablement pas considérablement les résultats scolaires, sauf si ce financement s'accompagne d'une réforme structurelle d'envergure. Ailleurs au Canada, des écoles sont soutenues par une vaste gamme de services de deuxième et de troisième niveau, les ministères de l'Éducation, des associations et facultés d'éducation, pour n'en nommer que quelques-uns. Chacun s'acquitte d'une foule de fonctions essentielles grâce auxquelles il est possible d'offrir des programmes pédagogiques de grande qualité aux élèves. Les types de services fournis par ces organisations sont à la fois essentiels et coûteux. Ils exigent des économies d'échelle que le modèle actuel des écoles de bande gérées individuellement, limitées par leur taille, leur capacité, leurs ressources internes et leur emplacement, ne permet actuellement pas. Le comité estime qu'il est donc essentiel de faire davantage que financer les écoles autochtones individuelles et leur accorder des subventions qui leur permettent d'offrir des services de deuxième et de troisième niveau.

Nous sommes conscients des préoccupations selon lesquelles la mise en œuvre d'un système d'éducation des Premières nations pourrait être trop coûteuse. En 2009, le Conseil en Éducation des Premières Nations a entrepris une étude en vue de déterminer les coûts de la mise en place et du maintien de systèmes d'éducation des Premières nations. Il a estimé qu'il faudrait un engagement financier d'environ 431 millions de dollars sur cinq ans, ce qui comprend les coûts de mise en œuvre et les coûts permanents, pour que les 614 Premières nations deviennent membres d'un système d'éducation autochtone de deuxième niveau. Ensuite, les besoins financiers annuels à l'échelle nationale seraient d'environ 151 millions de dollars¹³⁹. Michael Mendelson estime quant à lui qu'un système d'éducation des Premières nations formé de conseils scolaires (un par tranche minimale de 2 500 élèves), administré par six autorités régionales autochtones réparties dans le pays nécessiterait, à maturité, un investissement annuel d'environ 200 millions de dollars¹⁴⁰. Les autorités régionales offriraient un éventail de services de troisième niveau en partenariat avec les provinces de l'Atlantique, ainsi qu'avec le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Québec et l'Ontario.

¹³⁹ Conseil en Éducation des Premières Nations, *Mémoire sur le financement de l'éducation des Premières Nations*, p. 31.

¹⁴⁰ Michael Mendelson, *La légitimité d'une Loi sur l'éducation pour les Premières nations*, p. 22-23.

Ces montants, bien que substantiels, ne sont certainement pas prohibitifs. Par ailleurs, les retombées éventuelles de la hausse du niveau de scolarité des Autochtones pour l'économie canadienne sont considérables. Selon un rapport publié en 2009 par le Centre for Study on Living Standards, les taux de rendement des investissements en éducation sont élevés, peut-être même plus qu'on serait porté à le croire¹⁴¹. Le Centre estime que la parité des résultats scolaires des élèves autochtones et des non-Autochtones pourrait ajouter jusqu'à 3,5 milliards de dollars en recettes fiscales à tous les ordres de gouvernement d'ici 2026. Les auteurs indiquent par ailleurs que combler entièrement les écarts qui existent en ce qui a trait aux résultats scolaires et au marché du travail pourrait engendrer des retombées cumulatives de 400,5 milliards de dollars et des économies de dépenses de 115 milliards de dollars pour le gouvernement de 2001 à 2026. À eux seuls, ces chiffres devraient nous inciter à agir prestement. Les avantages de restructurer de fond en comble le système d'éducation des Premières nations l'emportent considérablement sur les coûts.

C. RECOMMANDATIONS EN VUE D'UN NOUVEAU CADRE POUR LES SYSTÈMES D'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS AU CANADA

Ce n'est pas que nous ignorions ce que nous devons faire... C'est que nous ne mettons pas en pratique ce que nous savons déjà¹⁴².

Si la solution ne réside pas dans le transfert aux provinces et aux territoires de la compétence en matière d'éducation des Premières nations, il faut alors se demander comment faire pour créer un système d'éducation autochtone au Canada qui saura le mieux répondre aux besoins pédagogiques des élèves dans les réserves.

Les écoles autochtones exercent le peu de contrôle dont elles disposent sur l'éducation à l'intérieur d'un vide juridique. Aucune loi fédérale ne reconnaît l'autorité des gouvernements des Premières nations ou de leurs organisations en ce qui a trait à l'administration et à la prestation des services pédagogiques. La *Loi sur les Indiens* ne fait nullement référence aux Premières nations sur les questions d'éducation. Pour bien d'autres raisons que la seule absence de dispositions en matière d'éducation, la *Loi* doit être remplacée. De plus, le comité s'est fait rappeler que c'est en vertu de cette loi que des enfants autochtones ont été retirés de leur famille pour être confiés aux églises, soi-disant pour recevoir une éducation qui les

¹⁴¹ Centre for the Study of Canadian Living Standards, *Investing in Aboriginal Education: An Economic Perspective*, février 2010, p. iii. Voir <http://www.csls.ca/reports/csls2010-03.pdf>.

¹⁴² L'honorable Bill McKnight, Commissaire aux traités, Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan, *Le droit à l'éducation conféré par traité – Changement systémique dans l'éducation des Premières nations – Nous sommes tous les héritiers de traités*, mémoire, 7 octobre 2010.

préparerait à un monde qui n'était pourtant pas encore prêt à les accepter¹⁴³. Sans texte de loi clair, les autorités scolaires des Premières nations risquent de ne pas être reconnues comme des entités juridiques valides. Cela limite donc les Premières nations dans leurs rapports avec les conseils scolaires provinciaux et dans leur capacité de conclure des ententes contractuelles de partage des ressources et, s'il y a lieu, d'harmoniser les exigences.

Comme nous l'avons vu, l'absence d'une loi propre à l'éducation des Premières nations a contribué au flou qui existe quant aux rôles et aux obligations du gouvernement fédéral pour ce qui est de fournir des services pédagogiques aux Premières nations. Nous rejetons complètement la position du Ministère, à savoir qu'il n'est qu'un simple « bailleur de fonds » en ce qui a trait aux services pédagogiques aux Premières nations. Selon John Richards, en l'absence de loi définissant les obligations du fédéral, le Ministère « s'est déjà soustrait à la responsabilité de veiller à ce que des comptes soient rendus en matière de performance¹⁴⁴ ». Les témoins ont fait valoir, et nous sommes du même avis, que le rôle du fédéral ne se limite pas à financer les services d'éducation des Premières nations : le gouvernement fédéral doit travailler main dans la main avec les Premières nations pour les aider à se doter d'une capacité et d'institutions scolaires qui leur permettront d'offrir à leurs élèves des programmes comparables à ceux des provinces et des territoires.

Ces dernières années, des collectivités autochtones à l'échelle du pays ont tenté de corriger ces lacunes fondamentales des services d'éducation. Nous avons rencontré plusieurs Premières nations qui ont mis sur pied des organismes régionaux afin d'établir une infrastructure d'éducation qui fait cruellement défaut. Elles le font cependant en vertu de pouvoirs juridiques tenus, privées d'octrois de fonds particuliers qui permettraient à ces organismes d'offrir des services de deuxième et de troisième niveau comparables aux systèmes provinciaux et territoriaux. Le comité admet que l'absence de tels soutiens est l'une des principales raisons qui expliquent les écarts inacceptables dans les taux de réussite des

¹⁴³ En juin 2006, le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, dans un discours devant la Commission de vérité et de réconciliation, a annoncé l'intention du gouvernement fédéral d'abroger les dispositions de la *Loi sur les Indiens* autorisant l'établissement de pensionnats indiens. Voir Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Document d'information – Le gouvernement du Canada continue d'appuyer des relations renforcées et renouvelées avec les Autochtones*, consulté le 15 novembre 2011, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100015573/1100100015574>.

¹⁴⁴ John Richards, professeur, Programme des politiques publiques, Université Simon Fraser, *Témoignages*, 2 juin 2010.

élèves autochtones par rapport aux élèves canadiens; il y a fort à parier que ces écarts ne s'amélioreront pas, sauf si l'on remédie au déficit en matière d'infrastructure d'éducation.

Le comité reconnaît en outre que la façon d'offrir des services pédagogiques aux élèves autochtones – en faisant intervenir les conseils de bande ou les autorités régionales – revient à la collectivité. Toutefois, nous croyons qu'un système d'éducation des Premières nations, comprenant des structures de deuxième et de troisième niveau, pourvu des *ressources suffisantes*, fera l'objet d'un vaste appui. Nous encourageons fortement les Premières nations à créer des autorités scolaires distinctes des conseils de bande, qui rendent compte aux parents et à la collectivité, et nous sommes d'avis que leur fonctionnement doit reposer sur un fondement juridique¹⁴⁵.

Un nouveau système d'éducation conçu pour répondre aux besoins des peuples des Premières nations dans un cadre moderne s'impose. À la lumière des témoignages qui nous ont été livrés, nous estimons qu'une loi fédérale sur l'éducation des Premières nations est nécessaire si l'on veut commencer à ériger la fondation d'un système d'éducation autochtone. Cette loi doit être conçue comme un cadre et non pas comme un code qui chercherait à réglementer tous les aspects de l'éducation primaire et secondaire. Elle reconnaîtrait l'autorité des Premières nations en ce qui a trait à l'éducation, en plus de fournir un fondement législatif aux autorités scolaires autochtones de deuxième et de troisième niveau. S'inspirant du fait que la flexibilité est essentielle, elle ne devrait toutefois pas prescrire de structure particulière. L'élaboration d'une loi fédérale sur l'éducation des Premières nations doit être ancrée dans la consultation et l'engagement communautaire. Par conséquent, le comité recommande ce qui suit :

¹⁴⁵ *Le partage des connaissances : la voie du succès et de l'égalité des chances en éducation : rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord*, juin 1996, p. 64.

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada, en consultation avec les Premières nations et les autorités scolaires des Premières nations, élabore une loi sur l'éducation des Premières nations; que cette loi reconnaisse explicitement la compétence des Premières nations en ce qui a trait à l'éducation primaire et secondaire, et qu'elle permette la mise sur pied de structures pédagogiques de deuxième et de troisième niveau administrées par les Premières nations; que l'application de cette loi dans chaque collectivité des Premières nations soit facultative et permette d'abroger les dispositions sur l'éducation de la *Loi sur les Indiens* pour les Premières nations qui adoptent la nouvelle loi.

Nous avons déjà mentionné que le financement à lui seul, sauf s'il est accompagné d'une réforme structurelle, ne permettra certainement pas d'améliorer de manière soutenue les résultats scolaires des Premières nations. De même, nous croyons qu'une réforme structurelle qui ne serait pas assortie d'une méthode révisée de financement des services pédagogiques ne réussira que partiellement.

Le comité s'est fait dire par des représentants des Premières nations et des non-Autochtones que les mécanismes de financement actuels de l'éducation des Premières nations inhibent les processus de responsabilisation qui permettraient d'améliorer les résultats et d'offrir certains niveaux de service. Comme nous l'avons déjà mentionné, le financement des services pédagogiques des Premières nations passe habituellement par des accords de contribution qui doivent être renouvelés annuellement et qui souvent ne coïncident pas avec l'année scolaire. Cette façon de faire limite considérablement les Premières nations dans leur capacité de planifier, en plus d'engendrer des incertitudes au regard des niveaux de financement.

Dans un rapport d'étape au Parlement publié en 2011, la vérificatrice générale du Canada a cité l'absence de mécanismes de financement pertinents comme l'un des quatre obstacles structurels clés à la prestation de services publics aux Premières nations et à l'amélioration des résultats scolaires. Selon elle, le financement obligatoire « pourrait lever les incertitudes qui entourent le financement des services lorsque celui-ci est attribué en fonction de la disponibilité

des ressources¹⁴⁶ ». Les enseignants et les dirigeants des Premières nations pourfendent un fondement législatif à l'éducation des Premières nations depuis plus de trente ans, et ce thème est revenu continuellement durant les audiences.

Le comité est d'avis que le financement obligatoire de l'éducation des Premières nations est nécessaire pour qu'elles disposent du financement stable et prévisible dont elles ont besoin pour la planification, la conservation et le recrutement des enseignants, la formation linguistique, l'élaboration de programmes adaptés à la culture, la collecte et la gestion de données, et une foule d'autres activités d'appui essentielles pour des programmes pédagogiques modernes. En outre, le comité croit que la préservation des langues autochtones doit faire partie intégrante d'une formule de financement révisée. Durant nos visites sur le terrain, nous avons vu en quoi les programmes linguistiques et d'immersion contribuent à la réussite scolaire. La langue est aussi un aspect important de la culture. Les témoignages nous ont toutefois appris que les langues autochtones sont de plus en plus menacées. Il est donc extrêmement urgent de veiller à leur préservation et à leur survie. Comme l'a rappelé Claudine VanEvery-Albert, « nos langues sont parlées uniquement ici. Quand elles disparaissent, elles disparaissent de la surface de la terre à tout jamais¹⁴⁷. »

À la lumière des témoignages qui nous ont été présentés, nous croyons qu'une nouvelle formule de financement négociée par les parties et fondée sur des inducteurs de coûts réels, doit être élaborée pour remplacer le système actuel des accords de contribution. Ainsi, le comité formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 2

Que la loi sur l'éducation des Premières nations proposée accorde au ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada le pouvoir de verser des fonds publics aux autorités scolaires des Premières nations dans le but d'offrir des services d'éducation dans les réserves; que la méthode d'établissement du montant de ces sommes soit définie dans le règlement d'application de la Loi, et élaborée en consultation avec les Premières nations; que le règlement tienne compte des inducteurs de coûts clés comme la démographie et l'isolement; que la formule

¹⁴⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, *Le Point - Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes - Chapitre 4 Les programmes pour les Premières nations dans les réserves*, juin 2011, p. 5.

¹⁴⁷ Claudine VanEvery-Albert, conseillère, Six Nations de Grand River, *Témoignages*, 26 octobre 2010.

d'établissement des paiements incluse, entre autres, des programmes de préservation et de revitalisation des langues autochtones.

Le ministère d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ne doit pas se contenter de présenter un projet de loi-cadre en matière d'éducation et s'attendre à obtenir des résultats. Il faut offrir aux Premières nations la possibilité réelle d'adopter la loi en temps opportun. Bon nombre de Premières nations ont des organismes scolaires capables de fournir des services de deuxième et de troisième niveau, mais leur degré de préparation n'est pas nécessairement le même. Nous sommes donc fortement d'avis qu'un *plan d'action* conjoint Canada-Premières nations pour la mise en œuvre de réformes de l'éducation devrait être élaboré et qu'un processus de réalisation de ces réformes devrait être soigneusement élaboré. Ce processus doit inclure un soutien durable et spécifique qui permettra aux Premières nations d'entreprendre des consultations locales et régionales afin de pouvoir amorcer la réforme. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

RECOMMANDATION 3

Que le département des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec les organismes autochtones et l'Assemblée des Premières Nations, prenne des mesures immédiates pour élaborer un plan d'action Canada-Premières nations en matière de réforme de l'éducation; que le plan d'action prévoit un processus permettant aux Premières nations d'adopter la loi sur l'éducation des Premières nations dans les délais convenus.

Enfin, au fil des ans, notre frustration, en tant que comité, s'est accentuée devant le peu de progrès accomplis en ce qui a trait aux conditions de vie et aux résultats scolaires des Premières nations. Malgré les engagements et les bonnes intentions, nous voyons très peu de changements année après année. Nous nous inquiétons du fait qu'une fois que le Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières nations aura terminé ses importants travaux, il n'y aura pas de processus officiel en place pour suivre les progrès ou le déroulement des réformes. Nous estimons qu'il est nécessaire d'établir un mécanisme pour veiller à la réussite du processus de transformation de l'éducation des Premières nations. En conséquence, nous recommandons ce qui suit :

RECOMMANDATION 4

Qu'un groupe de travail, nommé conjointement par le ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et par l'Assemblée des Premières nations, soit mis sur pied afin de superviser les progrès de la réforme de l'éducation des Premières nations; que le groupe de travail soumette un rapport annuel, pendant les cinq prochaines années, au ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et au chef de l'Assemblée des Premières Nations.

À notre avis, ces quatre recommandations formeront l'assise d'une réforme complète de l'éducation des Premières nations. Le comité espère que le gouvernement fédéral prendra des mesures opportunes pour mettre en œuvre les réformes structurelles de l'éducation des Premières nations.

D. CONCLUSION

Tous ceux qui ont examiné cette question s'entendent pour dire qu'il est urgent de réformer l'éducation des Premières nations. Si l'on veut être en mesure d'offrir des services pédagogiques de qualité supérieure aux enfants autochtones, il faut reconnaître que l'éducation n'est pas une simple préoccupation administrative locale. Il est temps de délaissier le *non-système* disparate actuel de contrôle de l'éducation par les Premières nations au profit d'un système complet d'éducation primaire et secondaire dans les réserves sur lequel les Premières nations auront compétence. Nous croyons que l'amélioration de la qualité de l'éducation doit aussi comprendre la fin de la dépendance enchâssée dans la *Loi sur les Indiens* et veiller à l'auto-suffisance à long terme des Premières nations. Un système d'éducation administré par les Autochtones et muni des ressources nécessaires mènera à la réussite scolaire et au renouveau culturel nécessaires pour sortir les Premières nations de la dépendance et les faire accéder au statut de partenaire à part entière que leur garantissent les traités¹⁴⁸.

Si, comme nous l'a rappelé le chef national Atleo, l'éducation a déjà été outil de déconnexion et d'éradication des langues et cultures des Premières nations, elle doit aujourd'hui favoriser les rapprochements et la réconciliation. Le système d'assimilation d'autrefois a eu des conséquences traumatisantes pour les peuples des Premières nations et la réconciliation doit

¹⁴⁸ James Wilson, commissaire aux traités du Manitoba, Commission des relations découlant des traités du Manitoba, *Témoignages*, 4 octobre 2011.

faire partie de la restauration de l'éducation. Ce n'est que lorsque les Premières nations auront le plein pouvoir sur leur éducation, y compris l'élaboration des programmes pédagogiques, la définition des exigences éducatives et la certification des enseignants, que la qualité de l'éducation dans les réserves s'améliorera et que l'avenir des élèves autochtones sera assuré.

Il ne fait pas de doute que le renouveau et la réforme de l'éducation des Premières nations comporteront des défis. Toutes les parties devront concerter leurs efforts pour mener à bien les changements systémiques. Il faudra un engagement politique soutenu aux plus hauts niveaux du gouvernement fédéral, et les leaders autochtones seront appelés à unir leurs forces pour ériger des systèmes qui, d'abord et avant tout, rendront compte à leurs communautés. Il est essentiel que tous les enfants autochtones reçoivent une éducation qui, non seulement les préparera à jouer un rôle à part entière dans la vie économique de leur milieu et dans la société canadienne, mais qui leur permettra aussi de le faire en tant que citoyens des Premières nations, « compétents sur les plans linguistique et culturel et prêts à assumer les responsabilités de leurs nations¹⁴⁹ ».

Nous croyons en la volonté et en la détermination de toutes les parties. Le moment est venu d'agir. Nous ne pouvons et nous ne devons pas faillir à un autre enfant.

¹⁴⁹ Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, *Vers un ressourcement*, 1996, vol. 3, chapitre 5, p. 489.

Date de la réunion	Organisation et porte-parole	Mémoire
13 avril 2010	Affaires indiennes et du Nord canadien : Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social; Sheilagh Murphy, directrice générale intérimaire, Direction générale du soutien aux opérations et à la planification; Claudette Russell, directrice, Direction de la planification et de la politique stratégique.	X
21 avril 2010	Conseil canadien sur l'apprentissage : Paul Cappon, président-directeur général; Jarrett Laughlin, chercheur principal à la recherche et chef d'équipe.	X
28 avril 2010	Affaires indiennes et du Nord canadien : Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse; Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation.	X
	Statistique Canada : Jane Badets, directrice, Division de la Statistique sociale et autochtone; Evelyne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone.	X
5 mai 2010	Caledon Institute of Social Policy : Michael Mendelson, chercheur principal.	X
12 mai 2010	Bureau du vérificateur général du Canada : Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada; Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint; Frank Barrett, directeur principal.	X

1 juin 2010	<p>Conseil de l'éducation des Nishnawbe du Nord : Barry McLoughlin, directeur de la formation continue.</p>	X
	<p>Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba : Gwen Merrick, directrice exécutive associée.</p>	X
	<p>Coalition autochtone pour l'éducation : Bruce Stonefish, directeur exécutif.</p>	X
	<p>Ontario Native Education Counselling Association : Cindy Fisher, président.</p>	
2 juin 2010	<p>Université Simon Fraser, Institut C.D. Howe : John Richards, professeur, Programme des politiques publiques.</p>	X
8 juin 2010	<p>Conseil en Éducation des Premières Nations : Lise Bastien, directrice.</p>	X
	<p>Institut Tshakapesh: Denis Vollant, directeur général.</p>	X
9 juin 2010	<p>Mount Pleasant Educational Services Inc. : Corinne Mount Pleasant-Jetté, présidente.</p>	X
15 juin 2010	<p>Fondation nationale des réalisations autochtones : Roberta Jamieson, présidente-directrice générale; Noella Steinhauer, directrice de l'enseignement.</p>	X
	<p>À titre personnel : David Newhouse, président et professeur agrégé, Études autochtones, Université Trent.</p>	X

7 octobre 2010

Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan : L'honorable Bill McKnight, C.P., Commissaire aux traités; Harry Lafond, directeur exécutif.	X
Federation of Saskatchewan Indian Nations : Guy Lonechild, chef; Gerry Hurton, directeur exécutif de l'enseignement.	X
À titre personnel: Vivian Ayoungman.	X
Confédération des Premières nations signataires du traité numéro six : Quintine Kootenay, agent de liaison pour le grand chef.	X
Premières nations de l'Alberta signataires du traité no 8 : Rose Laboucan, chef, Premières nations Driftpile; Eileen Lines, directrice intérimaire de l'éducation.	X
Société de gestion du traité no 7 : Sheena Jackson, directrice de l'enseignement; Evelyn Good Striker, recherchiste en enseignement.	X
Écoles publiques d'Edmonton : Margaretha Ebbers, superviseure, Éducation autochtone, Programmes; Edgar Schmidt, surintendant.	X
Écoles publiques de Wild Rose : Brian Celli, surintendant des écoles.	X
Écoles catholiques d'Edmonton : Richard Dombrosky, surintendant adjoint, Services de formation – Enrichissement.	
Écoles publiques de Red Deer : Bruce Buruma, directeur des relations avec la collectivité.	X

	<p>Conseil d'éducation des Premières nations du Nord-Ouest :</p> <p>Gerry Guillet, directeur de l'Éducation, président-directeur général; Wes Fine Day, conseiller culturel/Coordonnateur des partenariats.</p>	X
	<p>Division scolaire Ile-a-la-Crosse :</p> <p>Lon Borgerson, directeur de l'enseignement; Duane Favel, président, Commission scolaire.</p>	X
	<p>Écoles publiques de Regina :</p> <p>Calvin Racette, coordonnateur de l'éducation des Autochtones; Dave Hutchinson, surintendant; Betty McKenna, aînée.</p>	X
	<p>Conseil tribal de Saskatoon :</p> <p>Larry Cachene, chef; John Barton, directeur de l'enseignement par intérim.</p>	
26 octobre 2010	<p>Bande Six Nations de Grand River :</p> <p>Claudine VanEvery-Albert, conseillère.</p>	X
	<p>Confédération Blackfoot :</p> <p>Reg Crowshoe, chef.</p>	X
	<p>Comité directeur de l'éducation des Premières nations :</p> <p>Nathan Matthew, négociateur, Négociations en matière d'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique; Christa Williams, négociatrice, Négociations en matière d'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique.</p>	X
27 octobre 2010	<p>Université de Regina :</p> <p>Larry Steves, professeur adjoint, Faculté d'éducation.</p>	X
	<p>Forum des Premières nations, Politique publique des Premières nations :</p> <p>Solomon G. Sanderson, président.</p>	X

2 novembre 2010	<p>Université de la Saskatchewan : Sheila Carr-Stewart, professeure, chef de département et responsable des études supérieures, Département de l'administration scolaire, College of Education; Marie Battiste, professeure et directrice, Aboriginal Education Research Centre.</p>	X
16 novembre 2010	<p>Division scolaire Northland no 61 : Colin Kelly, curateur public.</p>	
24 novembre 2010	<p>Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg : Gilbert W. Whiteduck, chef.</p>	X
14 décembre 2010	<p>Commission scolaire crie (Québec) : Abraham Jolly, directeur général.</p> <p>Chefs de l'Ontario : Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario.</p>	
22 mars 2011	<p>Première nation de Walpole Island : E. Rex Isaac, conseiller de bande, Portefeuille : Éducation</p>	
23 mars 2011	<p>Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest : Dan Daniels, sous-ministre, Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi.</p>	X
28 septembre 2011	<p>Mi'kmaw Kina'matnewey : Eleanor Bernard, directrice administrative; John Jerome Paul, directeur des Services de programmes; John Donnelly, négociateur.</p> <p>Union of Ontario Indians – Nation Anishinabek : Murray Maracle, directeur de l'Éducation.</p> <p>Conseil des Premières nations du Yukon : Ruth Massie, grand chef.</p>	X

4 octobre 2011	<p>Association of Iroquois and Allied Indians : Denise Stonefish, grand chef par interim. Gina McGahey, Coordonnatrice de l'éducation</p> <p>First Nation Education Initiative Inc. : Bob Atwin, directeur général.</p> <p>Grand conseil de Prince Albert : Keith Frame, directeur adjoint de l'éducation.</p> <p>Commission des relations découlant des traités du Manitoba : James B. Wilson, commissaire aux traités du Manitoba.</p>	X
5 octobre 2011	<p>Inuit Tapiriit Kanatami : Mary Simon, présidente.</p>	
18 octobre 2011	<p>À titre personnel : Bruce Stonefish; Colin Kelly; Marlene Atleo; Harvey McCue; Jamie B. Wilson.</p>	
19 octobre 2011	<p>Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba : George Ross, conseiller en administration scolaire.</p> <p>Nation Nishnawbe Aski : Terry Waboose, grand chef adjoint.</p>	X
2 novembre 2011	<p>Assemblée des Premières Nations : Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national; Richard Jock, directeur général; Morley Googoo, chef régional; Jennifer Brennan, conseillère stratégique principale.</p>	X
Pas de date spécifique	<p>École chrétienne Rocky : Robert Duiker, directeur.</p>	X

Pas de date spécifique	Éducation des Mi'kmaq-Maliseet au Nouveau-Brunswick : David Perley.	X
Pas de date spécifique	Mi'kmaw Kina' matnewey : John Donnelly.	X
Pas de date spécifique	Université St. Thomas : Andrea Bear Nicholas.	X