

# ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE DES PREMIÈRES NATIONS

## Guide de discussion



octobre 2011



473, rue Albert, bureau 900  
Ottawa ON K1R 5B4  
Téléphone : 613-241-6789  
Sans frais : 1-866-869-6789  
Télécopieur : 613-241-5808

[www.afn.ca](http://www.afn.ca)

© Assemblée des Premières Nations 2011



## OBJECTIF

Le présent guide de discussion est conçu pour fournir un aperçu des questions relatives à l'éducation de niveau primaire et secondaire des Premières nations et jeter les bases des discussions sur les approches possibles aux dispositions législatives sur l'éducation des Premières nations.

Il s'agit d'une occasion de partager des idées selon le point de vue des Premières nations sur ce qui est nécessaire pour aborder les résultats des élèves et veiller à ce que la qualité de l'enseignement soit équilibrée, équitable et adaptée sur le plan linguistique et culturel.

Le présent guide vise à aborder l'éducation des Premières nations selon la perspective du niveau primaire et secondaire. Il est convenu que l'éducation est continue et que le sujet de l'enseignement supérieur, bien qu'essentiel à toute discussion importante sur l'éducation dans les Premières nations, n'est pas traité dans ce guide.

Nous avons tenté de fournir un aperçu de l'enseignement de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année dans les Premières nations d'un point de vue juridique. Cela comprend entre autres les questions de financement, les partenariats, les structures et les discussions de gestion des particularités des réalités des Premières nations qui pourraient avoir des répercussions sur la législation. Il est convenu que la juridiction comprendra des définitions claires des rôles des Premières nations, des provinces, des territoires et du gouvernement du Canada. Le traité ainsi que le droit inhérent à l'éducation constitueront des composantes intégrantes qui forment les discussions.

Nous invitons donc les parents, les élèves, les leaders, les aînés et les enseignants des Premières nations à nous faire part de leur opinion sur les questions contenues à la fin du présent guide. Nous invitons également les organisations régionales et nationales ainsi que les provinces et les territoires à donner leur opinion.

**Vos présentations peuvent être faites lors des réunions qui se tiendront un peu partout au pays, en ligne ou par courriel. Les présentations écrites en ligne peuvent être envoyées à <http://www.firstnationseducation.ca>.**



## CONTEXTE

Les leaders des Premières nations au Canada ont confirmé les priorités en matière d'éducation des Premières nations et sont déterminés à garantir que chaque enfant des Premières nations se voit accorder la possibilité de réussir grâce à un enseignement adapté sur le plan culturel et linguistique. Dans l'établissement de ces priorités, les Premières nations ont institué une politique générale de contrôle de leur propre enseignement qui reflète les droits, les responsabilités ainsi que leur vision d'un apprentissage continu.

Compte tenu de l'importance de l'éducation des Premières nations, le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) ont annoncé le 9 décembre 2010 qu'un processus national sera mis en œuvre pour que les Premières nations examinent les différentes options, y compris la législation, et donnent des conseils à cet égard afin d'améliorer les résultats de l'éducation primaire et secondaire pour les enfants des Premières nations qui vivent dans les réserves.

Ce processus a été mis en œuvre afin que les Premières nations puissent examiner l'élaboration d'option, y compris la législation, et donner des conseils à cet égard afin d'améliorer les résultats de l'éducation primaire et secondaire pour les enfants des Premières nations qui vivent dans les réserves. Les sujets comprennent entre autres la gouvernance et la reddition de comptes, les rôles et les responsabilités ainsi que les similitudes et les différences entre les écoles des Premières nations et les écoles provinciales avoisinantes dans des domaines clés comme le programme d'enseignement, le soutien, les résultats, le financement, la langue et la culture.

Une table ronde nationale, huit discussions axées sur la région ainsi que l'élaboration d'options, dont la législation, auront lieu afin d'améliorer l'éducation primaire et secondaire des élèves des Premières nations dans les réserves. Les participants seront alors invités à donner leur point de vue sur les diverses expériences et circonstances dans les régions visées au moyen de différents mécanismes.

Les leaders, les parents, les élèves, les aînés et les enseignants des Premières nations ainsi que tous ceux qui souhaitent donner leur opinion et partager leur point de vue sur la manière d'améliorer le système d'éducation et les résultats des élèves des Premières nations sont invités à participer.

Nous prévoyons une vaste mobilisation qui comprendra :

- des activités parallèles de mobilisation et de diffusion par l'APN et AINC;
- des réunions clés ou des visites de sites;
- un dialogue en ligne;
- la présentation de rapports écrits et de déclarations écrites;
- des études et des recommandations antérieures sur l'éducation des Premières nations.

Un rapport des progrès sera élaboré en milieu de processus et un rapport définitif comprenant des recommandations est prévu pour l'automne 2011; il sera alors présenté au chef national de l'APN et au ministre d'AINC.

## VISION DE L'ÉDUCATION

L'éducation est essentielle au dynamisme social et économique d'une collectivité. Les collectivités solides des Premières nations nécessitent que les gens et l'économie bâtissent un avenir durable et réduisent les inégalités qui existent entre les Premières nations et la société en général. Le manque d'éducation en matière entraîne la marginalisation des Premières nations, et ce, sur le plan individuel et collectif à l'échelle politique, sociale et économique et il est important de régler ce problème.



Notre vision est que l'apprentissage continu des Premières nations est un processus qui stimule les apprenants des Premières nations dans des milieux d'apprentissage holistique adaptés sur le plan linguistique et culturel qui correspond aux besoins collectifs et individuels des Premières nations et garantit que tous les apprenants des Premières nations aient la chance d'atteindre leurs objectifs personnels dans des systèmes d'apprentissage continu complets.

Les membres des Premières nations comprennent que l'apprentissage est un processus formel et informel, instinctif et expérimental continu qui englobe l'apprentissage de la petite enfance, l'éducation primaire et secondaire, la carrière, la formation professionnelle et technique, l'éducation postsecondaire et l'éducation des adultes. Le principal rôle des systèmes d'apprentissage équilibrés sur le plan holistique est de transmettre les langues ancestrales, les traditions, la culture et l'histoire des Premières nations, tout en rendant accessible aux apprenants le soutien et les outils qui leur permettront de se réaliser pleinement, peu importe le chemin qu'ils choisissent.

Les Premières nations font valoir leurs droits et leurs responsabilités afin d'orienter la prise de décisions concernant toutes les questions relatives à l'apprentissage des Premières nations. L'apprentissage continu est un droit inhérent et issu de traités qui englobe les systèmes de connaissances autochtones et occidentaux de tous les peuples de Premières nations. Les gouvernements doivent donc s'unir afin de veiller à ce que ce processus continu soit élaboré en fonction des expériences qui touchent les systèmes de connaissances autochtones et occidentaux et que les Premières nations aient accès au soutien nécessaire afin de réussir à tous les niveaux d'éducation<sup>1</sup>.

**« Appliquons-nous tous ensemble comme un seul esprit à voir quel futur nous pouvons bâtir pour nos enfants. »**

– Tatanka Iyotanka, (1876).



## APERÇU

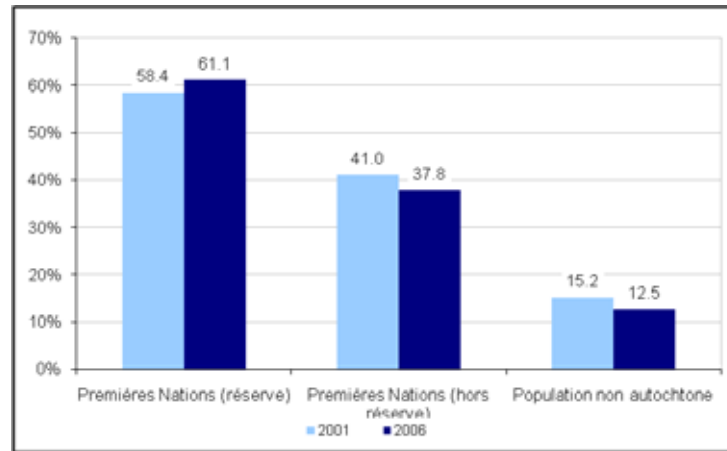
Comme l'éducation forge l'esprit et les valeurs des jeunes des Premières nations, il est primordial que leurs gouvernements aient compétence sur les programmes éducatifs qui ont des répercussions aussi durables.

L'éducation de nos enfants est un outil fondamental dans l'élaboration et l'amélioration de l'autonomie gouvernementale au sein de nos collectivités. *Nos enfants demeurent toutefois à risque.* Ils sont exposés à la pauvreté, à la surpopulation, à la violence et au racisme. Le tableau suivant indique les catégories de facteur de risque ainsi que les types de risque :

<b>Types de risque pour les élèves des Premières nations</b>	
<b>Catégorie de facteur de risque</b>	<b>Types de risque</b>
Environnement de la collectivité	Pauvreté, taux de chômage élevé, milieu familial inapproprié, dépréciation culturelle, obstacles en raison de la culture et de la langue, niveaux d'éducation faibles, peu d'attentes de la part de la société sur le plan des réalisations
Environnement de la famille	Contraintes financières, grande famille, maison surpeuplée, chômage ou parents au chômage, parents peu éduqués, mère monoparentale sans soutien familial ou autre, violence familiale ou conflits familiaux, déménagement constant de la famille, peu de contact entre les parents et les enfants
Vulnérabilité de l'enfant	Enfant d'alcoolique, de fumeur ou de toxicomane, déficit de naissance et handicap physique, problèmes physiques ou mentaux
Problèmes sociaux et émotionnels en bas âge	Difficultés d'apprentissage, problèmes émotionnels, incapacité à être sous pression, faible estime de soi, agressivité
Problèmes à l'adolescence	Échecs scolaires et abandon, à risque d'abandonner l'école, agissements violents, utilisation et abus de drogues, grossesse à l'adolescence/parent à l'adolescence, chômage/sous-emploi, tendances suicidaires

« D'après le Recensement de 2006, 61 % des jeunes adultes autochtones âgés de 20 à 24 ans n'avaient pas mené à terme leurs études secondaires, contre 13 % des jeunes adultes non autochtones au Canada. En outre, le taux de non achèvement des études secondaires a légèrement augmenté depuis 2001 (58 %) parmi les jeunes membres des Premières nations qui vivent dans une réserve. »<sup>2</sup>

**Proportion de jeunes des Premières Nations âgés de 20 à 24 ans non titulaires d'un diplôme d'études secondaires, Canada, 2001 et 2006 <sup>3</sup>**



Des données supplémentaires sur l'obtention du diplôme d'études secondaires fournies par AINC indiquent des modèles similaires pour 2004-2009 avec un taux d'obtention de diplôme de 36 % pour la période de 2004-2005, de 30 % pour la période de 2006-2007, de 34 % pour la période de 2007-2008 et de 36 % pour la période de 2008-2009.

Selon les données sur les écoles et les inscriptions pour 2004-2005, les élèves des Premières nations qui fréquentent des écoles gérées par les bandes et les gouvernements fédéral et provinciaux sont répartis comme suit :

**Écoles et inscriptions pour 2004-2005 <sup>4</sup>**

Province/Région/ Territoire	Géré par les bandes		Provincial/privé		Fédéral		Total	
	Écoles	Estimation de la pop. <sup>5</sup>	Écoles	Estimation de la pop.	Écoles	Pop.	Écoles	Estimation de la pop.
<b>Atlantique</b>	15	2 696	109	2 704	0	0	124	5 400
<b>Québec</b>	40	7 257	180	8 855	0	0	220	16 112
<b>Ontario</b>	113	12 881	337	7 676	6	1 620	456	22 177
<b>Manitoba</b>	77	17 698	114	4 765	0	0	191	22 463
<b>Saskatchewan</b>	82	16 295	137	3 461	0	0	219	19 756
<b>Alberta</b>	61	10 707	253	6 958	1	99	315	17 764
<b>Colombie-Britannique</b>	119	5 238	603	12 506	0	0	722	17 744
<b>Yukon</b>	0	0	3	46	0	0	3	46
<b>A l'extérieur du Canada</b>	0	0	9	...	0	0	9	0
<b>Total</b>	507	72 772	1570	46 971	7	1 719	2 259	121 462

Notes :<sup>6</sup>



## DROIT INHÉRENT À L'ÉDUCATION

Les Premières nations du Canada sont très diversifiées. On compte en tout plus de 60 langues distinctes de Premières nations parlées au Canada dans 11 familles de langues différentes. Les Européens se sont établis au Canada grâce à des traités conclus avec de nombreuses Premières nations et ces traités comprennent le droit à l'éducation. Les droits inhérents et issus de traités sont reconnus et établis dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* du Canada.

La *Loi sur les Indiens* prévoit une vaste gamme de pouvoirs du gouvernement fédéral en ce qui concerne les Premières nations. Cela comprend le fait de déterminer qui est « Indien », ce qu'est une « bande », déterminer les « réserves » et déterminer le pouvoir fédéral dans l'éducation des Premières nations. La loi actuelle énonce la responsabilité du gouvernement fédéral qui est d'établir, d'exploiter et d'entretenir les écoles et conclut des ententes avec d'autres compétences et entités pour éduquer les Premières nations. L'article, toutefois, ne comprend pas les dispositions d'ententes avec les autorités des Premières nations.

En 1972, l'APN a publié un document de politique générale intitulé « La maîtrise indienne de l'éducation indienne ». Ce document faisait suite au Livre blanc sur la politique indienne de 1969, qui propose l'élimination des peuples des Premières nations dans la loi. En 1974, la réaction du gouvernement fédéral avait été de soutenir l'administration locale des écoles des Premières nations tout en maintenant le contrôle général du budget, des politiques et des programmes.

En 1986, le vérificateur général du Canada a noté que « Les articles de la *Loi sur les Indiens*, qui comportent des dispositions sur l'enseignement, ne donnent aucune définition de ce que doit être cet enseignement et ne précisent pas la manière dont il doit être offert. Il n'existe donc pas de fondement solide à partir duquel il serait possible de formuler une politique d'enseignement cohérente et stable. Le ministère, dans une étude effectuée en 1982, a fait l'évaluation de son système d'enseignement destiné aux Indiens ».

En 1988, la révision nationale en quatre volets de l'éducation des Premières nations *Tradition et éducation : vers une vision de notre avenir* a abondé dans le sens de la reconnaissance et de la protection des droits des Autochtones par une modification de la constitution. En l'absence d'une modification constitutionnelle, le rapport indiquait l'édiction de la législation fédérale qui reconnaît explicitement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Premières nations :

*Ces dispositions législatives reconnaissent le droit des Premières nations à exercer leur compétence concernant leur éducation et le mandat des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'évacuer les champs relatifs à l'éducation des Premières nations.*

**« Je crois qu'un système d'éducation autochtone qui incorpore les points forts des méthodes d'apprentissage traditionnelles que pratiquaient nos gouvernements autochtones longtemps avant l'arrivée des Européens doit constituer la base d'un système d'éducation autochtone qui réponde aux exigences des traités avec la couronne. »**

– Wheeler, W., (2001) – [extrait traduit de] *Thoughts on the responsibilities for indigenous/native studies, in the Canadian Journal of Native Studies*, Brandon MB

*Aucune passation de pouvoirs aux gouvernements des Premières nations n'est acceptable comme substitut de la compétence des Premières nations reconnue et énoncée dans la constitution canadienne (vol. 1, page 67).*

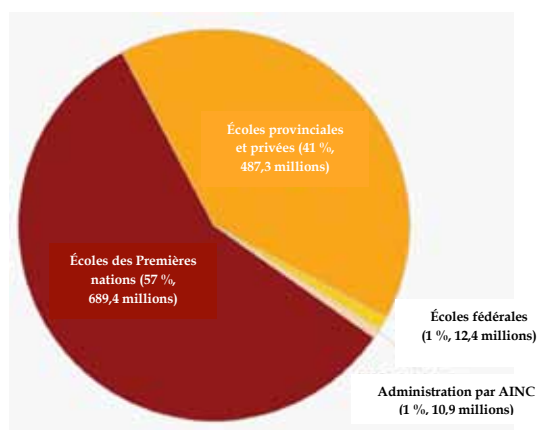
En 2000, le vérificateur général du Canada a cerné une lacune croissante concernant le niveau d'instruction des peuples des Premières nations en comparaison de celui de la population canadienne. Le vérificateur général a noté qu'AINC ne peut démontrer qu'il atteint l'objectif qu'il s'est fixé, à savoir aider les élèves membres d'une Première nation qui vivent dans une réserve à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Par exemple, le Ministère n'a pas l'assurance dont il a besoin que les élèves membres d'une Première nation reçoivent une éducation convenable sur le plan culturel. AINC, en collaboration avec les Premières nations et selon les besoins et les aspirations de celles-ci, devrait élaborer et mettre en œuvre sans tarder un plan d'action comportant des cibles afin de combler l'écart en matière de scolarisation.

## SITUATION ACTUELLE

Aujourd'hui, on compte plus de 518 écoles primaires et secondaires de Première nation, lesquelles desservent 60 % des quelque 119 000 élèves des Premières nations qui vivent dans les réserves. Environ 60 % (ou 70 000) de ces élèves ont fréquenté 518 écoles des réserves gérées par les Premières nations – la majorité (75 %) était inscrite à la maternelle ou à l'école primaire tandis que 25 % était inscrit dans une école secondaire dans les réserves. En outre, environ 37 % (ou 44 000) des élèves des Premières nations ont fréquenté des écoles provinciales hors des réserves tandis que le reste (3 %) a fréquenté une école privée ou gérée par le gouvernement fédéral.

En 2006, du 1,2 milliard de dollars en financement versé par le gouvernement fédéral pour l'éducation des Premières nations de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année (à l'exception des fonds pour les dépenses d'immobilisations), environ 57 % (ou 689,4 millions de dollars pour 700 élèves) a été attribué afin de soutenir les écoles des Premières nations. Plus de 41 % (ou 487,3 millions de dollars pour 44 000 élèves) du financement restant a été attribué pour soutenir les élèves des Premières nations qui fréquentent les écoles provinciales ou privées – dont une grande partie a été transférée aux conseils des écoles provinciales grâce aux nombreuses ententes relatives aux frais d'inscription avec les collectivités des Premières nations. Environ 1 % (ou 12,4 millions de dollars) a été attribué à cinq écoles fédérales du Canada alors que 1 % supplémentaire (ou 10,9 millions de dollars) a été versé aux administrations centrales d'AINC pour couvrir les coûts administratifs<sup>7</sup>.

### Distribution du financement en éducation à l'intention des Premières nations <sup>8</sup>





Les écoles des Premières nations sont financées en vertu de la désuète formule de financement adoptée par les bandes élaborée en 1988. Bien que l'objectif du programme d'éducation primaire et secondaire des Premières nations d'AINC est de fournir aux élèves admissibles qui vivent dans les réserves des programmes d'éducation primaire et secondaire comparables à ceux exigés dans les écoles provinciales, il est clair que les niveaux de financement désuets générés par la formule nationale ne peuvent plus soutenir un programme primaire ou secondaire comparable<sup>9</sup>.

En 1996, le gouvernement fédéral a établi un plafond annuel de 2 % imposé à l'égard de l'augmentation des fonds consacrés à l'éducation des Premières nations en dépit d'une croissance constante de l'inflation et de la population des Premières nations au cours de la même période. Combinés, ces deux facteurs ajoutent plus de la moyenne requise annuelle de 6,3 % *depuis 1996* pour ce qui est de l'éducation des Premières nations. En revanche, l'augmentation du financement des systèmes scolaires provinciaux et territoriaux est en moyenne de 4,1 % *par année*, et ce, malgré une *diminution* constante de l'inscription.

En ce qui concerne le budget complet d'éducation primaire et secondaire d'AINC (au total de 1,56 milliard de dollars en 2009-2010), on remarque un manque à gagner de 620 millions de dollars en 2009-2010 au-delà du plafond de 2 % et un manque à gagner cumulatif de près de 3,2 milliards de dollars depuis 1996.

Les services inclus dans la formule d'après la formule de financement adoptée par les bandes selon le document de financement de 1998<sup>10</sup> sont les suivants :

- Enseignants
- Adjoints d'enseignement
- Soutien administratif
- Autres services
- Perfectionnement professionnel
- Congé de formation
- Éducation culturelle
- Éducation spécialisée
- Conseil et assistance
- Autres coûts
- Conseils, comités et autorités des Premières nations

Voici les points précisément *non inclus* dans la formule de financement adoptée par les bandes selon le document de financement de 1998<sup>11</sup> :

- Services d'enseignement – écoles provinciales
- Services de soutien pédagogique – écoles provinciales
- Services d'hébergement des élèves
- Service d'aide financière aux élèves
- Transport des élèves
- Orientation et consultation (élémentaire/secondaire)
- Location d'installations à des fins éducatives (compris dans le Financement de soutien des bandes)



Les services de gouvernance de base en éducation *non inclus* dans la formule comprennent :

- les coûts supplémentaires pour une éducation spécialisée à faible coût, par exemple l'enrichissement, la mise à niveau, le transport;
- l'élaboration de programmes en langues autochtones;
- l'immersion en langues autochtones et cours de langue;
- le transport;
- la formation des enseignants, amélioration de perfectionnement professionnel;
- le fonds de retraite des enseignants autochtones;
- la technologie de l'information<sup>12</sup>.

Le Canada a une obligation internationale en vertu des traités, de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* et de nombreux instruments internationaux à l'appui de l'éducation des Premières nations. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a été adoptée par le gouvernement du Canada le 12 novembre 2010. La Déclaration demande aux gouvernements du Canada et d'ailleurs de travailler avec les Premières nations pour élaborer et mettre en œuvre des mesures efficaces afin que les Premières nations aient 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'apprentissage. Elle prévoit également des mesures visant à confirmer les droits des Premières nations à leur langue et à leur identité. L'article 13 prévoit que les États adoptent des mesures efficaces afin de protéger les droits des peuples de Première nation afin :

*« de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système d'écriture et leur littérature, ainsi que de choisir et de conserver leurs propres noms pour les communautés, les lieux et les personnes. »*

Le Canada a également la responsabilité de confirmer les droits des Premières nations en matière de langue et d'identité en tant que signataires de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. En outre, la *Convention* confirme que tous les enfants ont droit à leur identité sans interférence illégale et oblige le Canada à offrir une éducation qui respecte l'identité culturelle, la langue et les valeurs des Premières nations.

## ÉCOLES AUTOCHTONES

Les Premières nations ont décidé d'avoir leurs propres écoles parce qu'il s'agit d'un droit inhérent. Bien qu'il fasse partie des droits autochtones à l'autonomie administrative, ce droit n'a jamais été cédé. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* établit clairement le droit des parents « de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants »<sup>13</sup>.

**« En traitant les Canadiens d'origine autochtone comme ceux des autres origines, le Canada fait de la discrimination systémique. Par exemple, bien que les Haudenosaunees soient les seuls non-ressortissants d'un État que les Nations Unies reconnaissent comme des agents indépendants, et non des membres d'une ONG, le Canada leur dénie une identité distincte comme peuple, et comme nation, voire une manière de voir le monde qui leur soit propre. »**

– [extrait traduit de] Aboriginal rights are human rights, Fondation canadienne des relations raciales, oct. 2000



Les écoles autochtones doivent cependant relever les défis suivants :

- diriger un réseau distinct d'écoles coûteux, particulièrement lorsque la plupart d'entre elles sont petites;
- l'accès à un plus grand éventail de services dans les écoles publiques<sup>14</sup>.

Malgré cela, les Premières nations ont choisi d'avoir leurs propres écoles parce que :

- le contrôle de l'éducation est un élément essentiel de l'autonomie gouvernementale. Cela permet à la Nation de déterminer de quelle façon l'éducation doit répondre aux besoins des enfants et de la Nation elle-même;
- la culture, l'histoire et la langue de la Nation doivent être au centre de l'éducation offerte aux enfants. Or c'est la Nation qui a la meilleure compréhension et expertise dans ce domaine et qui fait preuve de la plus grande volonté à cet égard;
- le système d'éducation public ne répond généralement pas aux besoins des enfants des Premières nations. Malgré quelques exceptions notables et la bonne volonté de nombreux éducateurs, le portrait général est décourageant;
- au lieu de favoriser une meilleure compréhension entre les Premières nations et les cultures et citoyens anglo-canadiens, les écoles publiques renforcent souvent des stéréotypes inexacts, mais tenaces, et marginalisent les cultures et les enfants autochtones<sup>15</sup>.

## AUTORITÉS SCOLAIRES

D'après le Caledon Institute of Social Policy, les autorités ou commissions scolaires ont deux grandes fonctions dans le système scolaire : gérer les écoles *et* leur offrir des services. Les autorités scolaires supervisent généralement les ressources humaines du système scolaire, négocient les contrats et les conditions d'embauche des enseignants et offrent des emplois stables accompagnés de possibilités de formation et d'avancement. Les autorités scolaires forment également les dirigeants essentiels au bon fonctionnement des écoles en offrant aux personnes intéressées, généralement des enseignants, la possibilité d'acquérir l'expérience et les connaissances nécessaires. Les autorités scolaires administrent également les finances du système scolaire sous leur juridiction et les allocations versées aux écoles, en plus d'être responsables, dans certaines provinces, du financement d'une partie de leurs dépenses. En plus de ces tâches de gestion, les autorités scolaires offrent toute une gamme de services centralisés. Cette fonction est particulièrement appréciable lorsque les économies d'échelle exigent que l'on partage des spécialistes entre plusieurs écoles, comme dans le cas des orthophonistes<sup>16</sup>.

L'Institut décrit les différentes responsabilités des commissions scolaires, par exemple :

- déterminer le nombre, la taille et l'emplacement des écoles;
- construire, équiper et meubler les écoles;

**« Il est important... d'établir un ensemble d'indicateurs de succès et d'outils de mesure au-delà des résultats à des tests normalisés. Une seule taille ne convient pas à tous; il existe divers types d'apprenants, divers types d'apprentissages et diverses manières d'exprimer nos réalisations. Sans de plus amples recherches et données, nous allons à l'aveuglette, sans savoir où nous voulons aller et sans savoir si nous y arriverons. »**

— [extrait traduit de] Society for the Advancement of Excellence in Education, *Moving Forward in Aboriginal Education: Proceedings of a National Roundtable*, 2005

- établir des programmes d'éducation répondant aux besoins de la communauté scolaire, y compris aux besoins des élèves en difficulté;
- gérer prudemment le financement alloué à l'appui de toutes les activités des commissions scolaires, y compris les programmes d'éducation destinés aux élèves des paliers d'enseignement primaire et secondaire et la construction et l'entretien des écoles;
- préparer un budget annuel;
- superviser le fonctionnement des écoles et les programmes d'enseignement;
- élaborer des politiques concernant les programmes « bonne arrivée à l'école » au palier d'enseignement primaire;
- créer un comité d'école dans chaque établissement scolaire;
- embaucher le personnel enseignant et non enseignant;
- aider le personnel enseignant à améliorer ses méthodes d'enseignement;
- assurer le rendement du personnel enseignant;
- approuver le choix de manuels scolaires et de matériel d'apprentissage des écoles, à partir de la liste de matériel approuvé;
- appliquer les dispositions sur l'assiduité des élèves;
- veiller à ce que les écoles se conforment aux lois et règlements.



La gestion globale des systèmes d'éducation exige minimalement l'exercice des responsabilités suivantes :

- l'établissement des besoins budgétaires globaux du système d'éducation;
- la planification pluriannuelle stratégique des différents paliers d'éducation;
- l'établissement des règlements et des politiques régissant le système d'éducation, y compris les écoles et les commissions, districts et autorités scolaires;
- l'établissement de normes pour la certification des enseignants et les programmes de formation des maîtres;
- la recherche et les essais en vue de l'élaboration de programmes d'enseignement à l'usage des écoles et des commissions, districts et autorités scolaires;
- la collecte de données, la recherche et l'analyse statistique;
- une vaste gamme de règlements concernant les textes, le matériel d'enseignement, l'éducation spécialisée, l'évaluation des élèves et les examens;
- l'émission de recommandations professionnelles et d'avis juridiques destinés au gouvernement.

Si les Premières nations doivent avoir leur propre *système* scolaire, et non pas un simple regroupement d'écoles, *le contrôle total et la propriété pleine et entière des écoles doivent revenir aux autorités ou commissions scolaires autochtones*. En d'autres mots, le contrôle et la propriété des écoles doivent revenir à des organisations spécialisées qui *ne s'occupent que d'éducation*.



Les gouvernements et autorités scolaires autochtones exercent bon nombre de ces pouvoirs; toutefois, les limites imposées par la *Loi sur les Indiens*, les politiques et programmes fédéraux dépassés et le sous-financement chronique ne permettent pas de soutenir adéquatement les systèmes d'éducation des Premières nations ni même, par extension, de favoriser le contrôle de l'éducation autochtone par les Premières nations.

Les Premières nations peuvent démontrer comment elles mettront en place leurs systèmes d'éducation. Toutefois, des changements doivent être apportés aux lois et politiques afin d'assurer que les Premières nations soient en mesure d'offrir aux Autochtones une éducation de qualité et pertinente du point de vue culturel, ainsi que des programmes et services équivalents à ceux offerts dans le système scolaire général au Canada.

## SYSTÈMES D'ÉDUCATION

En général, les systèmes d'éducation canadiens comptent trois niveaux organisationnels de prestation de services éducatifs :

1. Les **services de premier niveau** sont directement liés au fonctionnement de l'école (c.-à-d. l'enseignement et l'administration scolaire) et sont directement offerts aux élèves par les enseignants, les directeurs d'école, les professionnels et le personnel de soutien;
2. Les **services de deuxième niveau** sont directement offerts aux professionnels de premier niveau et comprennent généralement un soutien pédagogique, un soutien au perfectionnement professionnel et un soutien administratif;
3. Les **services de troisième niveau** sont habituellement offerts par les ministères de l'Éducation et comprennent divers services éducatifs, tels que l'élaboration de règlements, de normes et de codes de conduite, la certification et la mise en place de programmes d'études.

***Nous pensons qu'il faut donner aux parents et aux collectivités autochtones la possibilité de mettre en œuvre leur conception de l'éducation. Les enfants autochtones ont le droit d'apprendre dans un milieu qui favorise leur épanouissement individuel complet, qui valorise leur patrimoine et qui leur permet d'acquérir un vif sentiment d'identité sur lequel asseoir des projets d'avenir. Des programmes d'enseignement bien conçus et mis en œuvre avec la participation des parents peuvent préparer les enfants autochtones à vivre dans deux mondes et à choisir leur avenir. Il est normal que les autochtones s'attendent à obtenir du système d'éducation des résultats comparables à ceux des autres Canadiens. Cela ne sera pas possible si aucun changement n'est apporté au système d'éducation. Si l'on veut que les choses changent sensiblement, il faudra que les autochtones aient le pouvoir d'organiser eux-mêmes leur système d'éducation et d'influer sur l'éducation de leurs enfants.***

Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 3, Chapitre 5, 1.5



Malgré un programme d'enseignement des Premières Nations constamment sous-financé, le gouvernement fédéral demande aux Premières Nations de respecter les normes établies par les autorités d'éducation provinciales et territoriales dont elles dépendent suivant leur lieu de résidence. Les autorités qui imposent ce type de fonctionnement en vertu de la Loi sur les Indiens sont en grande partie les mêmes qui assuraient la direction des pensionnats indiens dans les années 50. Il est nécessaire d'apporter un changement structurel favorisant la mise sur pied de systèmes d'éducation des Premières Nations axés sur un enseignement de grande qualité et culturellement adapté aux étudiants des Premières Nations. Il est essentiel que ce changement structurel garantisse un financement adéquat, prévisible et durable, c'est-à-dire un traitement équitable comparable à celui dont bénéficient les écoles et systèmes d'éducation provinciaux.

Malgré les appels de nombreux experts et politiciens demandant la création de systèmes d'éducation contrôlés par les Premières Nations, il n'existe aucun financement officiel pour soutenir des systèmes d'éducation des Premières Nations.<sup>17 18</sup>

Ainsi, l'absence de soutien pour les systèmes d'éducation des Premières Nations a une incidence considérable sur le milieu de l'apprentissage et, en fin de compte, sur les résultats des élèves des écoles des Premières Nations. Les enseignants ne bénéficient pas d'autant de soutien que leurs homologues des écoles provinciales, qui ont la possibilité d'améliorer leurs méthodes d'enseignement par le perfectionnement professionnel continu. Dans les écoles des Premières Nations, l'absence de soutien administratif et technique éloigne les directeurs d'écoles et souvent les enseignants de leur rôle d'éducateur.<sup>19</sup>

Bien qu'il soit difficile de déterminer le coût exact de la création et du maintien de systèmes d'éducation des Premières Nations efficaces, le Conseil en éducation des Premières Nations estime qu'il faudrait un engagement financier de 431 millions de dollars, échelonné sur cinq ans, pour permettre à toutes les Premières Nations de l'ensemble du Canada de faire partie d'un système d'éducation des Premières Nations.

Bien sûr, il existe déjà de nombreux systèmes d'éducation des Premières Nations, tels que le Conseil en éducation des Premières Nations au Québec, le First Nations Education Steering Committee en Colombie-Britannique et le Mi'kmaq Kina'matnewey en Nouvelle-Écosse. Ces systèmes sont toutefois dotés de budgets limités et fragiles et ne peuvent souvent pas offrir des services d'un niveau comparable à ceux des systèmes d'éducation provinciaux.

Les langues autochtones du Canada méritent le statut de langue officielle, une reconnaissance constitutionnelle et une protection juridique conséquente. Le gouvernement fédéral est tenu de verser aux Premières nations les ressources adéquates pour assurer la présence de structures linguistiques, de matériel pédagogique, d'enseignants de langues autochtones, de centres de ressources et de programmes d'immersion. L'enseignement des langues autochtones est essentiel, particulièrement du préscolaire au secondaire, pour que les jeunes acquièrent les compétences et les structures langagières dès leur plus jeune âge. Les Premières nations soutiennent et protègent le statut des langues autochtones comme langue maternelle dans de nombreuses communautés.

Les Premières nations ont mis en place des politiques linguistiques dans le domaine de l'éducation; ces politiques doivent être reconnues et appliquées dans les écoles fréquentées par les élèves autochtones et protégées sur le plan juridique.



## COMPÉTENCE

La compétence, qui renvoie à l'autorité ou au pouvoir légal, comprend le droit d'adopter des lois. La *Declaration of First Nations Jurisdiction over Education* de l'APN de 1988, qui accompagnait le document intitulé *Tradition and Education*, définit la compétence comme suit :

« [Traduction] La compétence renvoie au droit inhérent des Premières nations souveraines d'exercer leur autorité, d'adopter des lois et des politiques et de contrôler leurs ressources, financières et autres, au nom de leurs citoyens. » (p. 46)

La compétence peut donc, dans son acception générale, être inhérente, fondée sur la Constitution ou déléguée<sup>20</sup>. Une compétence déléguée est un pouvoir octroyé par un autre palier de gouvernement. Le pouvoir accordé aux Premières nations d'adopter des règlements, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, par exemple, est généralement considéré comme une *compétence déléguée*, notamment en raison du pouvoir du ministre de désavouer lesdits règlements<sup>21</sup>.


## OBSTACLES À L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE

Il faut trouver des moyens d'éliminer les obstacles à l'exercice complet de la compétence des Premières nations en matière d'éducation. Parmi ces obstacles, mentionnons notamment :

- **Procédure** : La procédure de transfert de compétences d'AINC n'est pas bien établie et ne permet pas aux Premières nations d'y participer. Les gouvernements autochtones ont négocié et signé des ententes avec AINC en matière d'éducation et se sont engagés à offrir des services éducatifs. Or l'impossibilité pour les Premières nations de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et programmes d'AINC nuit à l'exercice de leur compétence en matière d'éducation<sup>22</sup>.
- **Financement** : Les Premières nations ne reçoivent pas de financement adéquat pour l'éducation ou le transfert de la compétence en matière d'éducation. Peu de Premières nations ont accès aux négociations et aux procédures de paiement du gouvernement fédéral. Les Premières nations sont peu renseignées concernant les décisions relatives à l'allocation des ressources, les négociations budgétaires et la formule de partage des coûts.
- **Provinces et territoires** : Les relations entre, d'une part, les provinces et les territoires et, d'autre part, les Premières nations peuvent prendre les formes suivantes :
  - le gouvernement fédéral dédommage les ministères de l'Éducation des provinces et territoires qui offrent des services d'éducation aux Autochtones qui fréquentent leurs écoles. AINC ne limite pas les montants versés aux écoles provinciales et territoriales pour couvrir les frais de scolarité et le coût des

« **En fait, il n'existe aucun système éducatif des Premières Nations. Nous avons une entente en vertu de laquelle le gouvernement fédéral alloue des fonds aux communautés des Premières Nations. Ces dernières gèrent leurs propres affaires. Toutefois, il n'y a pas de normes nationales, ni de cours déterminés. Aucun brevet d'enseignement n'est exigé. Tous les autres enfants au Canada jouissent d'une protection juridique dans le domaine de l'éducation. Les enfants des Premières Nations qui habitent dans des réserves sont les seuls enfants privés de cette protection.** » [Traduction]

– Jim Prentice, ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (2006)



**« Pour remédier à la pauvreté et la marginalisation des Autochtones qui perdurent depuis des décennies, nous devons reconnaître le besoin urgent de redéfinir l'apprentissage chez les Premières nations, les Inuits et les Métis et les outils servant à mesurer et à rendre compte des progrès réalisés. Des données exhaustives et justes peuvent et doivent servir à l'élaboration de politiques et de programmes qui tiennent compte des besoins et des aspirations exprimés par les membres des Premières nations, les Métis et les Inuits. De plus, ces renseignements permettront aux apprenants autochtones, à leur famille, à leur communauté et au système d'éducation d'apporter des changements significatifs. »**

– CCA 2007 – Redéfinir le mode d'évaluation de la réussite de l'apprentissage chez les Premières nations, les Métis et les Inuits.

services offerts aux élèves autochtones; pourtant, il limite considérablement l'aide financière versée aux écoles autochtones;

- on note des écarts entre les frais de scolarité versés aux provinces et territoires et ceux versés aux Premières nations, les sommes versées à ces dernières étant inférieures;
- l'éducation provinciale et territoriale ne parvient pas à répondre adéquatement aux intérêts et aux besoins des Premières nations en matière de développement. On note également des problèmes d'intégration, les élèves autochtones devant s'ajuster aux systèmes existants;
- les Premières nations sont tenues de se conformer aux normes provinciales et territoriales afin que les élèves autochtones puissent s'intégrer aux systèmes d'éducation provinciaux.

## PRÉCONDITIONS AU SUCCÈS

Les conditions préalables à la réussite des organisations autochtones chargées de l'éducation et à l'évolution législative doivent inclure :

- une structure communautaire;
- la responsabilisation des parents et des communautés en matière d'éducation;
- une sensibilité à l'égard des besoins culturels et linguistiques;
- la souplesse nécessaire pour respecter les variations régionales et culturelles;
- une structure de fonctionnement (prise de décisions, transparence, responsabilité financière, etc.);
- une mission axée sur les élèves;
- la capacité de prendre de l'expansion.

D'après les récentes recherches sur les connaissances, les compétences et les capacités, la littératie, dans notre société axée sur le savoir et l'alphabétisation, est un phénomène complexe qui va bien au-delà de la capacité de lire et écrire et qui comprend désormais la capacité d'extraire l'information et d'en faire une analyse critique pour résoudre des problèmes dans différents contextes : à l'école, dans l'enseignement supérieur, au travail et dans la communauté<sup>23</sup>. Par conséquent, les conditions préalables à la réussite doivent inclure une stratégie en vue d'améliorer les résultats des élèves autochtones, notamment :

- une approche axée sur les apprenants et tenant compte de leurs forces, de leurs capacités et de leurs besoins;
- la reconnaissance et la valorisation de la langue, de la culture, de la spiritualité et des traditions des apprenants, des familles et des communautés;
- une prestation de programmes fondée sur des partenariats et la collaboration;



- l'appui à l'innovation et à l'excellence dans l'enseignement et l'apprentissage;
- une responsabilité et une imputabilité partagées.

L'amélioration des structures de gouvernance des systèmes d'éducation autochtones aura les retombées positives suivantes :


- la responsabilisation des parents et des leaders autochtones en matière d'éducation;
- la recherche et le développement en matière d'éducation;
- l'adaptation efficace du programme d'enseignement;
- l'établissement d'objectifs éducatifs appropriés aux besoins, aux attentes, aux caractéristiques uniques et aux réalités socioéconomiques et géographiques des Premières nations;
- le suivi des réussites (ou des échecs) et l'élaboration de stratégies appropriées;
- l'évaluation efficace des écoles, des enseignants, des administrations, etc.<sup>24</sup>

La qualité de l'éducation des Premières nations repose sur les valeurs traditionnelles qui intègrent les principes de globalité, d'ordre, d'équilibre et de respect pour la nature. Ces valeurs sont essentielles à une éducation autochtone de qualité. Une éducation autochtone de qualité doit comprendre :

- la participation des parents et leur engagement à intégrer les valeurs culturelles et les traditions locales dans les écoles;
- des politiques et des normes écrites claires concernant la gestion des écoles;
- une structure organisationnelle qui appuie les buts et la philosophie du système d'éducation et qui promeut l'interaction avec les membres de la communauté;
- un programme d'enseignement de qualité axé sur les valeurs autochtones et adapté aux styles d'apprentissage des élèves;
- une planification à long terme et des programmes et outils d'évaluation pour les écoles afin d'améliorer et de communiquer les résultats;
- l'allocation de ressources suffisantes pour les services aux élèves et les infrastructures afin de permettre la planification à long terme et le financement des frais connexes du système (soutien, services et normes).

L'exercice des compétences des Premières nations en matière d'éducation nécessitera de nombreux changements dans les pratiques actuelles des Premières nations et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cela nécessitera notamment la reconnaissance de la souveraineté des Premières nations et la modification des politiques et législations fédérales. Les négociations entre le gouvernement fédéral et les Premières nations devront être encadrées par une structure jugée acceptable par toutes les parties. De plus, toutes les Premières nations devront évaluer leurs besoins en lien avec l'exercice de cette compétence<sup>25</sup>.

**Vos commentaires et suggestions sont importants pour nous et nous vous encourageons à réfléchir aux questions suivantes et à partager votre point de vue avec nous.**



**Nous avons besoin de votre avis sur les thèmes suivants, qui ont été établis dans le but de connaître votre point de vue et de guider l'engagement public (discussions nationales et régionales) et l'engagement en ligne (participation en ligne).**

**1. L'approche de la législation fédérale qui aiderait à rendre une éducation de qualité plus accessible aux élèves autochtones et à leur famille.**

Volets importants à explorer :

- Législation nationale qui s'applique à l'éducation des enfants autochtones dans les réserves.
- Législation qui favorise les efforts régionaux et provinciaux en vue d'améliorer l'éducation autochtone et qui s'appuie sur eux.
- Législation qui permet aux Premières nations d'adopter leurs propres lois en matière d'éducation.
- Autres suggestions.

**2. Exigences qui devraient se retrouver dans la législation autochtone afin d'assurer une gestion et une prestation efficaces.**

Volets importants à explorer :

- Exigences en matière de gouvernance et de responsabilisation.
- Modèle de prestation autochtone selon lequel une autorité régionale serait chargée de la gestion des écoles situées sur les réserves.
- Autres suggestions.

**3. Éléments les plus importants à inclure dans la législation autochtone en matière d'éducation pour que les élèves autochtones aient accès à une éducation de qualité.**

Volets importants à explorer :

- Rôles et responsabilités des gouvernements, des autorités ou commissions scolaires autochtones, des écoles et des parents au chapitre de la gestion et de la prestation de l'éducation.
- Financement prévisible de l'éducation.
- Élaboration et prestation des cursus et des programmes.
- Évaluations des élèves et des écoles.
- Embauche, certification et évaluation du personnel enseignant et non enseignant.
- Règlements et normes concernant le milieu scolaire.
- Autres suggestions.

**4. Éléments particuliers de la législation qui répondraient le plus adéquatement aux besoins particuliers des élèves autochtones.**

Volets importants à explorer :

- Comment répondre aux besoins linguistiques et culturels?
- Comment s'assurer que les Premières nations aient le contrôle?
- Autres éléments.



**5. Outils (autres que législatifs) qui pourraient aider à garantir aux élèves autochtones l'accès à une éducation de qualité.**


Volets importants à explorer :

- Consolider les arrangements financiers.
- Consolider les partenariats.
- Programmes axés sur les écoles ou les élèves.
- Autres suggestions.

**6. En tant que parents, les éléments qui feraient la plus grande différence dans la réussite scolaire de votre enfant.**

Volets importants à explorer :

- Normes en ce qui concerne la littératie, la numératie et l'assiduité des élèves.
- De meilleurs enseignants.
- Mettre l'accent sur la langue et la culture.
- La possibilité pour les parents de participer davantage à la vie scolaire.
- Autres suggestions.



## Notes de bas de page (Endnotes)

- <sup>1</sup> APN First Nations Control of First Nations Education, It's Our Vision, It's Our Time, juillet 2010.
- <sup>2</sup> Conseil canadien sur l'apprentissage (2009). État de l'apprentissage chez les Autochtones au Canada : Une approche holistique de l'évaluation de la réussite, Ottawa, Décembre 2009.
- <sup>3</sup> Statistique Canada, « Activité (8), identité autochtone (8), plus haut certificat, diplôme ou grade (14), région de résidence (6), groupes d'âge (12A) et sexe (3) pour la population de 15 ans et plus, pour le Canada, les provinces et les territoires, 2006 »
- <sup>4</sup> AINC (2005). Tableau Excel NCR # 429054 v.1 par Rutledge, L., fourni sur demande par le secteur de l'éducation d'AINC.
- <sup>5</sup> AINC (2005). Statistiques sur l'inscription en éducation primaire et secondaire 96-97 à 04-05. Estimation sur une feuille de calcul Excel, préparée par Matthew Chan, AINC.
- <sup>6</sup> Note : *Les chiffres sur la population comprennent certaines ententes d'autonomie gouvernementale. Certains chiffres relatifs aux ententes d'autonomie gouvernementale, par exemple la Baie-James dans le Nord du Québec, les Mi'kmaw Kina'matnewey et les Nisga'a, sont estimés pour la période de 2004-2005. D'autres élèves visés par les ententes d'autonomie gouvernementale des Premières nations pour le Yukon, les Miawpukek, les Sechelt ne sont pas compris.*
- <sup>7</sup> CEPN Document sur le financement pour l'éducation des Premières nations, 2009, page 10.
- <sup>8</sup> Idem, page 13.
- <sup>9</sup> Idem.
- <sup>10</sup> Idem.
- <sup>11</sup> VanEvery-Albert, C. A Review of the Band Operated Funding Formula, Ontario, page 4.
- <sup>12</sup> Idem page 5.
- <sup>13</sup> Postl, B. BC First Nations Schools Funding Analysis: 2003-2004 School Year, Victoria, 2005.
- <sup>14</sup> *Ibidem*, p. 4.
- <sup>15</sup> *Ibid.*
- <sup>16</sup> Mendelson, M. Why We Need a First Nations Education Act, Caledon Institute of Social Policy, 2009.
- <sup>17</sup> Mendelson (2008). Improving Education on-reserves: A First Nations Education Authority Act, préparé à l'intention du Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, 2008.
- <sup>18</sup> Richards, J. (2008). Closing the Aboriginal/non-Aboriginal Education Gaps, préparé à l'intention du C.D. Howe Institute, Toronto, 2008
- <sup>19</sup> Conseil en éducation des Premières Nations (2009). Paper on First Nations Education Funding, Wendake, février 2009.
- <sup>20</sup> "If Not Now, Then When?" First Nations Jurisdiction over Education: A literature Review, rapport au Groupe de travail national du ministre sur l'éducation des Premières nations, Ottawa, 2002.
- <sup>21</sup> *Ibidem*, p. 8.
- <sup>22</sup> APN, First Nations Educational Jurisdiction National Background Paper, 2001.
- <sup>23</sup> McDonald, R.J. First Nations Languages and Culture Impacts on Literacy and Student Achievement Outcomes, APN, 2011, p. 20.
- <sup>24</sup> McCue, H. First Nations 2nd and 3rd Level Education Services, document de travail du Groupe de travail mixte formé d'AINC et de l'APN, AINC, 2006.
- <sup>25</sup> APN, Tradition and Education: Towards a Vision of our Future A Declaration of First Nations Jurisdiction Over Education, 1989, p. 43.



[www.afn.ca](http://www.afn.ca)