

# Réalisation du droit à l'éducation par les Premières Nations du Canada

Le droit à l'éducation des Premières Nations au regard des dispositions en  
droit international des droits de l'homme

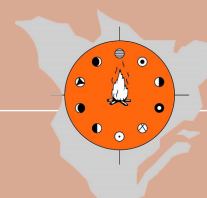
Février  
2009

Mémoire présenté au  
Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones  
par  
l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador  
et  
le Conseil en Éducation des Premières Nations

Conseil en Éducation des Premières Nations



Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador





## Table des matières

<b>1. FAITS HISTORIQUES ET ACTUELS .....</b>	<b>3</b>
<b>2. RÉUSSITES ET LEÇONS APPRIS DE LA PRISE EN CHARGE DE L'ÉDUCATION .....</b>	<b>4</b>
2.1 L'école de la communauté : plus d'implication, plus de fréquentation, plus de réussite .....	4
2.2 Création des organisations investies en éducation, comme le CEPN.....	6
2.3 Amorçe de programmes novateurs .....	7
2.4 Développement des ressources humaines des Premières Nations.....	9
2.5 Amélioration de l'accès aux programmes postsecondaires .....	10
2.6 Revitalisation des langues et des cultures par l'éducation .....	11
2.7 L'implication des parents en éducation.....	12
<b>3. ENJEUX ET DÉFIS DE LA RÉALISATION DU DROIT À L'ÉDUCATION.....</b>	<b>13</b>
3.1 Une loi archaïque.....	13
3.2 Le sous-financement chronique.....	14
3.3 La distance culturelle entre les fonctionnaires d'AINC et les Premières Nations.....	15
3.4 Une propagande savamment orchestrée pour discréditer les Premières Nations .....	16
3.5 Les conditions socioéconomiques des communautés.....	17
<b>4. RÉSUMÉ DES VIOLATIONS PAR LE CANADA DU DROIT À L'ÉDUCATION COMME DROIT INTERNATIONALEMENT RECONNU .....</b>	<b>18</b>
<b>5. PROPOSITIONS CLÉS POUR UN EXERCICE EFFECTIF DU DROIT À L'ÉDUCATION PAR LES PREMIÈRES NATIONS .....</b>	<b>20</b>

## 1. FAITS HISTORIQUES ET ACTUELS

[Le Conseil en Éducation des Premières Nations](#) (CEPN), qui représente 22 communautés du Québec provenant de 8 nations différentes, et [l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador](#) (APNQL), cette dernière étant une organisation représentative de onze peuples autochtones du Québec et du Labrador (ci-après nommées Premières Nations), au Canada, veulent conjointement porter à votre attention la situation de ces dernières en matière d'éducation.

L'éducation des Premières Nations au Canada est le récit de chemins tortueux empruntés par le gouvernement fédéral canadien pour soumettre les communautés autochtones à une assimilation forcée, à l'oubli de leurs identités et cultures.

*« Aucune loi canadienne ne favorise la consultation des peuples autochtones en matière d'éducation. »*

En 1876, le Parlement du Canada adopte la [Loi sur les Indiens](#) qui attribue au gouvernement fédéral la responsabilité de l'éducation des Premières Nations. [Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien](#) détient alors les pouvoirs en ce qui concerne, entre autres choses, les normes de construction, d'installation, d'enseignement, d'inspection et de discipline relativement aux écoles des Premières Nations et l'adoption et la mise en vigueur de règlements à cet égard. Aucune loi canadienne ne favorise par ailleurs la consultation des peuples autochtones en matière d'éducation.

En 1892, dans le cadre de la politique officielle d'assimilation du gouvernement, un partenariat est établi entre le gouvernement et le clergé afin de mettre sur pied un réseau d'écoles résidentielles, aussi appelées pensionnats, à l'attention des enfants des Premières Nations de 5 à 18 ans. [Une enquête publique financée par le gouvernement canadien en 1996](#) a révélé que l'objectif principal des pensionnats était une « tentative de gouvernements successifs d'orienter le destin des Premières Nations en s'appropriant et en manipulant leur avenir par l'intermédiaire des milliers d'enfants qu'ils ont extirpés de leur foyer ». La majorité des pensionnats étaient fermés dans les années 1970, mais le dernier a cessé ses activités en 1996. [Des excuses officielles](#) ont été émises par le gouvernement canadien le 11 juin 2008, mais aucune mesure cohérente avec ce geste n'a été établie par la suite.

En 1972, la Fraternité des Indiens du Canada – devenue par la suite [l'Assemblée des Premières Nations](#) – publiait la [Maîtrise Indienne de l'éducation indienne](#), un document de politique par lequel les Premières Nations réaffirmaient leur volonté de reprendre le droit de diriger et d'administrer leur éducation.

En 1973, le gouvernement acceptait le document de politique comme fondement de sa politique en matière d'éducation des Premières Nations. Dès lors, une nouvelle ère débutait. Une prise en charge effective de l'éducation par les communautés s'amorçait dès la fin des années 1970. Certains progrès ont pu être réalisés en trois décennies dont, pour l'essentiel, une prise en charge **administrative** des écoles de bande. Cependant, comme on le verra plus loin, il reste encore du chemin à faire pour que les membres des Premières Nations atteignent le plein exercice du droit à l'éducation.

## **2. RÉUSSITES ET LEÇONS APPRISES DE LA PRISE EN CHARGE DE L'ÉDUCATION**

La prise en charge de l'éducation contemporaine a été un long apprentissage pour les communautés. L'éducation scolaire, telle que conçue en Europe, ne correspondait absolument pas à la philosophie de l'éducation des Premières Nations. Il faut dire aussi que l'éducation scolaire avait marqué de façon négative les familles et leurs communautés. Néanmoins, les communautés se sont engagées résolument à assumer leur éducation. Elles voulaient assurer leur survie culturelle par la maîtrise de l'éducation au niveau local. L'exercice de l'autonomie gouvernementale, but ultime, nécessitait également des outils, entre autres l'instruction. Bien entendu, la tâche était ardue. Cependant, entre de belles réussites et des défis majeurs, bien des leçons ont été apprises :

### ***2.1 L'école de la communauté : plus d'implication, plus de fréquentation, plus de réussite***

Vers la fin des années 1970, les communautés ont commencé à prendre en charge leurs écoles. Dès lors, les effectifs scolaires à tous les niveaux ont augmenté. Alors qu'avant, les élèves devaient quitter leur communauté pour recevoir une instruction, la présence d'une école dans la communauté a permis d'augmenter les taux de scolarisation.

Selon le recensement de 2006, au Québec, au sein de la population autochtone âgée de 15 ans et plus, 34,4 % possédaient au moins un diplôme d'études secondaires ou l'équivalent et 21,4 % possédaient un diplôme et/ou un certificat de niveau postsecondaire. Il y a encore un écart considérable avec les niveaux atteints par la population québécoise non autochtone puisque 44 % de la population autochtone ayant plus de 15 ans n'avaient aucun diplôme, contre 25 % dans la population québécoise du même âge.

Il s'agit quand même d'un progrès remarquable par rapport aux années 1970, avant la prise en charge. Il faut rappeler qu'à ce moment-là, seulement 200 membres des Premières Nations étaient inscrits dans des collèges ou des universités d'un bout à l'autre du Canada, alors que le [recensement de 2006 fait état de 23 % des adultes de la population autochtone du Québec](#) (sur et hors réserve) détenant un diplôme d'éducation postsecondaire.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'esprit de [\*La maîtrise indienne de l'éducation indienne\*](#) dépassait largement le cadre d'une simple gestion des écoles. Les Premières Nations voulaient exercer l'entière compétence en matière d'éducation, ce qui implique le contrôle sur toutes les grandes décisions concernant les programmes d'éducation, les ressources investies, l'établissement des rôles et des responsabilités entre divers acteurs, la certification, etc.

Malheureusement, le gouvernement fédéral a adopté [\*La maîtrise indienne de l'éducation indienne\*](#) mais de façon superficielle. Il a continué d'imposer sa vision et son emprise sur les décisions de l'éducation, notamment en imposant aux Premières Nations des programmes et des normes des systèmes éducatifs provinciaux, en limitant les investissements en éducation au strict minimum et en imposant des conditions de gestion incohérentes. À titre d'exemples :

- Aucun système provincial d'éducation ne finance ses écoles par une multitude de programmes (contributions) comme le gouvernement fédéral l'impose aux Premières Nations. Ainsi, une proportion importante du budget de l'éducation n'est pas permanente, parce qu'elle est attribuée en fonction de projets, imposant du même coup une gestion fragmentée au lieu d'une gestion intégrée de l'éducation. Les programmes gouvernementaux imposent aux Premières Nations de faire fi de leur propre philosophie de l'éducation, qui se veut holistique, pour adopter une gestion en silos.
- L'éducation de la petite enfance, l'enseignement primaire et l'éducation des adultes deviennent trois programmes éclatés, sans aucune continuité et qui ne se « parlent » pas. Sans compter l'obligation de consacrer une part importante de ressources à se conformer aux multiples exigences liées à la rédaction de projets chaque année, sans lesquels les écoles n'ont pas droit au financement.
- Le budget de l'éducation est attribué sur la base d'une année budgétaire (d'avril à mars), alors que les écoles fonctionnent sur une année scolaire (de septembre à juin).
- Un nombre exorbitant d'exigences administratives (dépôts de projets, de rapports, etc.) imposé aux directions d'écoles grugent le temps imparti aux autres tâches, notamment pédagogiques. Dans son rapport de décembre 2002, la Vérificatrice générale du Canada dénonçait le lourd fardeau imposé aux Premières Nations par les exigences d'AINC en matière de reddition de comptes.

En effet, elle avait constaté qu'en moyenne, une communauté devait produire 202 rapports sur ses programmes, dont dix sur l'éducation. Elle avait également constaté qu'en général, ces rapports contiennent des informations qui ne reflètent pas les priorités des communautés, que les organismes fédéraux qui exigent ces rapports n'utilisent pas l'information qu'ils contiennent et que les Premières Nations ne reçoivent pas de rétroaction.

- Une reddition de comptes inversée : au Canada, l'administration publique et les élus doivent rendre compte de la gestion des affaires publiques à la population. En l'état actuel des choses, les Premières Nations doivent rendre des comptes à AINC, et les multiples rapports exigés font partie de l'exercice. Par contre, AINC ne rend aucun compte aux Premières Nations.

Il faut souligner aussi que malgré le nombre de changements dans les systèmes scolaires survenus au cours des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, notamment d'importantes réformes des régimes pédagogiques, des innovations technologiques, le renouvellement des ouvrages de référence et un nombre croissant des élèves et des besoins en éducation, le gouvernement n'a jamais fourni aux communautés les ressources qui auraient permis de mettre au point un véritable système éducatif comportant des niveaux de soutien pour les écoles. Depuis plus d'un quart de siècle, la plupart des écoles des Premières Nations fonctionnent en îlots isolés, sans recevoir de soutien de deuxième niveau intégré comme les autres écoles.

*«Depuis plus d'un quart de siècle, la plupart des écoles des Premières Nations fonctionnent en îlots isolés, sans recevoir de soutien de deuxième niveau intégré comme les autres écoles.»*

## **2.2 Création des organisations investies en éducation, comme le CEPN**

En réponse au refus du gouvernement de soutenir de véritables systèmes éducatifs, les Premières Nations ont créé des structures pour défendre leurs intérêts. Dès les années 1980, des organisations investies en éducation étaient créées. Le CEPN a été créé en 1985. Avant sa création, il n'existait pas de forum de dialogue axé sur l'éducation regroupant les différentes communautés du Québec. Celles-ci n'avaient aucune tribune pour parler d'une voix commune ni échanger entre elles sur l'éducation. Leurs rencontres et leurs discussions étaient, auparavant, décidées, organisées et menées par les agents d'AINC.

La création des organisations régionales a permis aux communautés de défendre leurs intérêts dans différents domaines. Peu à peu, ces organisations sont devenues des prestataires de services. Elles ont permis aux écoles des communautés d'avoir accès à des services auxquels elles n'auraient pas eu accès autrement. Pour ne citer qu'un exemple, il a fallu quinze ans de lutte acharnée et des dizaines d'études pour que les communautés membres du CEPN aient droit à un programme d'éducation spéciale, alors que tous les enfants du Canada y avaient droit depuis des années.

C'est aussi grâce aux pressions des organisations régionales que les nouvelles technologies de l'information ont fait l'objet d'un projet (non permanent) et atteint les écoles des Premières Nations au début des années 2000, plus d'une décennie après les autres écoles du Canada. Toutefois, ces organisations n'ont jamais fait l'objet d'une reconnaissance officielle ni d'un financement de base stable et adéquat de la part du gouvernement fédéral. Leur existence dépend de projets, le plus souvent temporaires.

### 2.3 Amorce de programmes novateurs

La prise en charge a permis aux communautés d'élaborer des programmes qui tiennent compte de leurs propres cultures dans leurs écoles; toutefois, avec des moyens forts limités et ne permettant pas une véritable et complète adaptation des programmes d'études. Elles ont tenté d'adapter les programmes des langues et des sciences et d'établir des calendriers scolaires en tenant compte de la nécessité d'insérer les contenus culturels dans le programme.

Pourtant, le gouvernement impose bel et bien aux Premières Nations les programmes et les standards provinciaux. Selon la politique d'AINC en matière d'éducation, les objectifs du programme (des écoles de bande) consistent à « offrir aux élèves admissibles qui vivent dans les réserves des programmes d'enseignement comparables à ceux exigés des écoles provinciales en vertu des lois, des règlements et des politiques de la province où se trouve la réserve. On s'attend à ce que les élèves admissibles reçoivent une éducation comparable à celle des autres Canadiens de la même province de résidence, avec des objectifs d'apprentissage semblables aux autres Canadiens et avec les avantages socio-économiques inhérents pour eux-mêmes, pour leurs collectivités et pour le Canada. » (AINC, Modalités et conditions, 2000)

**«Les exigences d'AINC sont d'autant plus discriminatoires qu'il se soucie peu d'accorder aux écoles les ressources comparables ni de s'assurer que cette prescription n'entre pas en conflit avec le droit de recevoir une éducation respectueuse de sa culture.»**

Dans les faits, le concept de comparabilité est souvent défini par AINC comme l'obligation, pour les écoles des Premières Nations, de se conformer aux standards établis par les provinces sur le plan du curriculum, des programmes d'études et de certification des enseignants. Les exigences d'AINC sont d'autant plus discriminatoires qu'il se soucie peu d'accorder aux écoles les ressources comparables ni de s'assurer que cette prescription n'entre pas en conflit avec le droit de recevoir une éducation respectueuse de sa culture. (Voir une description détaillée du problème dans le mémoire spécifique sur le financement).



---

Les écoles des Premières Nations reçoivent très peu de soutien pour mettre au point des programmes qui véhiculent véritablement leur vision de l'éducation. Non seulement le gouvernement leur impose une vision de la société dominante en éducation, mais il leur refuse les moyens de mettre en œuvre leur propre vision. Lors [d'une évaluation effectuée par AINC sur le programme des écoles de bande](#)<sup>1</sup>, les réponses fournies à l'enquête ont indiqué que :

*« Les écoles des Premières Nations consacrent environ 12 pour cent de leur budget à l'élaboration de programmes d'étude. Aucune information ne permet de mettre ces niveaux de dépense en contexte, mais il est raisonnable de croire que le coût de l'élaboration des programmes d'études est plus élevé dans le cadre du Programme, par comparaison aux systèmes d'éducation provinciaux, car il existe très peu de matériel didactique autochtone prêt à l'usage. On ne peut considérer l'élaboration de programmes d'études comme une dépense discrétionnaire dans le contexte de l'éducation des Premières nations. Le matériel didactique adapté sur les plans linguistique et culturel est un préalable, non une préférence. Il est bien clair que ce facteur de coût de l'éducation impose une lourde charge aux écoles, mais la structure de financement du Programme (soit une formule globale fondée sur des facteurs comme la liste nominative) est trop générale pour préciser les besoins et cibler les mesures d'appui.*

*AINC a déjà reconnu la nécessité d'accorder un soutien supplémentaire par le biais d'autres modes de financement comme **Rassembler nos forces - Investir dans la réforme de l'éducation**, mais ce programme n'a été en vigueur que de 1998 à 2001, et son successeur, **Nouveau sentier**, ne prévoit aucuns fonds pour l'élaboration de programmes d'études. »*

Les efforts déployés pour adapter les programmes scolaires se heurtent à un autre obstacle de taille : le recrutement et le maintien en poste des enseignants. En 2002, AINC a mené deux études<sup>2</sup> sur le défi du recrutement dans les communautés des Premières Nations, qui ont démontré un écart important dans les salaires offerts aux enseignants des communautés par rapport à leurs homologues des systèmes éducatifs provinciaux. Les études ont également fait état de barrières au recrutement et au maintien en poste d'enseignants qualifiés, parmi lesquelles le sous-financement des écoles vient en tête.

---

<sup>1</sup> Il arrive que le lien ne fonctionne pas. Dans ce cas, le chemin d'accès est: cliquer dans la bande rouge à gauche sur "Liste des ministères". Sélectionner [www.ainc-inac.gc.ca](http://www.ainc-inac.gc.ca) puis 2007-12-14 et français. Sur la nouvelle page à gauche, cliquer sur "Programmes" puis "Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne – rapports". Cliquer sur "Rapports d'évaluation" et chercher dans la liste le rapport souhaité.

<sup>2</sup> AINC, Direction du développement communautaire (2002). Défis et solutions possibles au recrutement et au maintien en poste des enseignants dans les réserves.

En effet, le sous-financement limite la capacité des communautés d'offrir des salaires et autres conditions de travail compétitifs, alors qu'elles doivent composer avec l'éloignement géographique et la distance culturelle du personnel recruté avec les membres des communautés. Suite à ces deux études, AINC a mis en place quelques mesures correctives superficielles et temporaires, mais ne s'est pas attaqué au problème de fond, le sous-financement. Pour ce qui est du CEPN, une analyse récente<sup>3</sup> a révélé que les enseignants des communautés membres gagnent en moyenne 15 % de moins que leurs homologues du système provincial.

#### **2.4 Développement des ressources humaines des Premières Nations**

Les Premières Nations ont mis sur pied des initiatives en vue de former des ressources humaines dont leurs communautés avaient besoin, surtout dans une perspective d'autonomie gouvernementale. Il est évident que les programmes de formation existants dans les établissements de formation sont plutôt généraux et ne sont pas conçus expressément pour répondre aux besoins de main-d'œuvre des communautés des Premières Nations. C'est ainsi que les Premières Nations, en partenariat avec d'autres instances, ont mis en œuvre des programmes de formation, comme les programmes *Éducateurs en petite enfance des Premières Nations*, *enseignants des écoles des Premières Nations*, *Personnel de santé des Premières Nations*, etc.

Toutefois, autant les efforts des Premières Nations sont déployés pour favoriser le développement des ressources humaines dans les communautés, autant les obstacles sont nombreux. En amont, l'accessibilité des études limite considérablement les possibilités, notamment l'accessibilité financière. Par exemple, au Québec, alors que les écoles provinciales reçoivent des ressources pour offrir des programmes de formation à un métier, les écoles des Premières Nations n'en reçoivent aucune.

**«(...) au Québec, alors que les écoles provinciales reçoivent des ressources pour offrir des programmes de formation à un métier, les écoles des Premières Nations n'en reçoivent aucune.»**

Un gâchis qui se traduit par l'abandon scolaire lorsque les jeunes autochtones, contrairement aux jeunes Québécois qui n'ont pas les acquis scolaires ou ne désirent pas aller jusqu'au diplôme d'études secondaires n'ont pas de solution de rechange. En aval, le développement des ressources humaines est entravé par les bas salaires.

---

<sup>3</sup> Analyse faite en 2007-2008 dans le cadre d'une initiative du CEPN en vue d'élaborer une formule de financement qui tient en compte les véritables facteurs de coûts dans les écoles des Premières Nations.

Le marché de l'emploi hors des communautés est plus compétitif, notamment sur le plan des salaires, ce qui fait en sorte que les Premières Nations perdent régulièrement leur personnel non autochtone.

## 2.5 Amélioration de l'accès aux programmes postsecondaires

La prise en charge a permis aux communautés d'augmenter le nombre de candidats à l'éducation postsecondaire. Cependant, le défi majeur à surmonter reste le sous-financement. Ainsi, en février 2007, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord a publié [un rapport sur l'éducation postsecondaire](#) des autochtones. Ce rapport faisait état du sous-financement ainsi que du traitement discriminatoire réservé aux établissements d'enseignement postsecondaire autochtones. Il en existe une cinquantaine au Canada mais aucun au Québec. Cette citation, tirée dudit rapport, est un témoignage de Trevor Lewis, président de la *National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning* :

*« Contrairement aux établissements non autochtones, les établissements autochtones ne sont pas admissibles aux subventions de fonctionnement, aux subventions spéciales, aux subventions d'équipement et d'infrastructure et à l'aide à la recherche... [L]a plupart d'entre eux reçoivent seulement des subventions de courte durée. De plus, parce qu'ils ne bénéficient pas d'une reconnaissance officielle, ils n'ont pas le pouvoir de décerner des certificats et des diplômes reconnus par la province. »*

Les étudiants du postsecondaire des Premières Nations bénéficient d'une aide du gouvernement fédéral. Ils sont également touchés par le sous-financement. En 2005, [une évaluation d'AINC](#)<sup>4</sup> a établi qu'en ce qui concerne les niveaux de soutien aux études offerts par le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP),

*« Les directives concernant les allocations de frais de subsistance accusent un retard de 14 ans par rapport à la réalité actuelle; en moyenne, les étudiants reçoivent entre 500 \$ et 4 000 \$ de moins par année scolaire que ce qu'ils doivent payer en frais de subsistance; les allocations actuelles par étudiant sont inférieures à la moyenne nationale établie il y a cinq ans pour l'ensemble des Canadiens en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants. »*

---

<sup>4</sup> Il arrive que le lien ne fonctionne pas. Dans ce cas, le chemin d'accès est: cliquer dans la bande rouge à gauche sur "Liste des ministères". Sélectionner [www.ainc-inac.gc.ca](http://www.ainc-inac.gc.ca) puis 2007-12-14 et français. Sur la nouvelle page à gauche, cliquer sur "Programmes" puis "Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne – rapports". Cliquer sur "Rapports d'évaluation" et chercher dans la liste le rapport souhaité.

La prise en charge aura également permis aux communautés d'acquérir suffisamment d'expertise pour interagir avec d'autres acteurs dans le domaine de l'éducation postsecondaire. Les experts des communautés aident à mettre sur pied des programmes postsecondaires offerts à leurs membres et qui répondent à leurs besoins. En collaboration avec les communautés des Premières Nations, des universités et des collèges ont mis sur pied des programmes de formation des maîtres des Premières Nations. Des professionnels des communautés ont également bénéficié de formations spécifiques en santé, en services sociaux, en développement communautaire, etc.

Pour sa part, au cours des deux dernières années, le CEPN a fait deux cohortes de diplômés dans chacun des deux programmes postsecondaires entièrement offerts à distance, en collaborant avec des universités (Université Saint-Paul et Université de Montréal). Un projet de création d'un établissement d'enseignement postsecondaire des Premières Nations est avancé; l'établissement devrait ouvrir ses portes d'ici à 2010-2011. Ce projet illustre d'ailleurs, à lui seul, à quel point les Premières Nations font des efforts remarquables, malgré des moyens fort limités. Pour réaliser ce projet, le CEPN a fait face à d'innombrables obstacles, allant de l'insuffisance du soutien financier accordé – malgré de multiples démarches – aux embûches administratives en passant par le plus important: l'adaptation de programmes de formation aux besoins et aux réalités des Premières Nations et leur accréditation.

## **2.6 *Revitalisation des langues et des cultures par l'éducation***

Les communautés membres du CEPN qui gèrent une école parviennent, malgré un financement totalement inadéquat, à mettre en œuvre au moins un programme de langue des Premières Nations. Les modalités de prestation des programmes varient de l'immersion dans la langue au préscolaire et dans les petites classes du primaire à l'enseignement de la langue comme matière en passant par l'enseignement de certaines matières dans la langue autochtone. Des projets spéciaux de revitalisation sont en cours, comme le projet Yawenda qui vise à revitaliser la langue huronne-wendat, qui était presque perdue. D'autres communautés ont produit du matériel d'apprentissage des langues, dont les dictionnaires et des outils multimédias. Au moins une communauté a pris l'initiative d'enseigner sa langue maternelle à son personnel non autochtone en vue de favoriser son intégration dans la communauté.

Malgré les efforts, les huit nations qui composent le CEPN considèrent que leurs langues sont menacées :

- Le huron-wendat, l'abénakis et le malécite sont presque éteints.
- Le mohawk, l'algonquin (ou anishnabe) et le micmac sont en déclin plus ou moins prononcé selon les régions.
- L'Atikamekw et l'innu sont encore stables, mais pas pour longtemps.

Malheureusement, l'enseignement des langues des Premières Nations reçoit un financement tellement dérisoire qu'il ne peut pas réussir à contrer le déclin des langues qui se profile à l'horizon. La formule de financement en vigueur depuis 1988 octroie à nos communautés membres un montant de 185 \$ par élève et par an. À titre de comparaison, le Québec accorde plus de 2 082 \$ par élève du primaire et 3 253 \$ par élève du secondaire pour la francisation de chaque nouvel élève immigrant. La province de l'Alberta accorde, en moyenne, 2 261 \$ par élève pour enseigner le français en tant que langue première, alors que la stratégie des langues des Premières Nations des Territoires du Nord-Ouest (*Northwest Territories Aboriginal Language Strategy*) accorde, en moyenne, 1 145 \$ par élève.

### 2.7 *L'implication des parents en éducation*

Des parents sont de plus en plus impliqués dans l'éducation. D'ailleurs, la prise en charge de l'éducation a été réalisée en partie à cause de la pression des parents, qui voulaient donner à leurs enfants une éducation qui leur ressemble. Le système éducatif colonial avait longtemps empêché les parents des Premières Nations d'exercer leur droit d'éduquer leurs enfants. Les enfants étaient séparés de leurs familles pour être « sauvés ». Cette pratique a créé des générations de parents « orphelins », devenus adultes sans avoir connu d'expérience familiale positive. La prise en charge a permis aux parents de se réapproprier leur rôle de premiers éducateurs auprès de leurs enfants. Aujourd'hui, les écoles possèdent leur comité de parents, lequel participe activement à la gestion des écoles et organise des activités qui favorisent la participation parentale à la vie de l'école.

Toutefois, malgré l'engagement des parents et des communautés dans l'éducation, le gouvernement fédéral, lui, refuse de préciser ses responsabilités en éducation. Les parents des Premières Nations, en vertu du droit que leur confèrent plusieurs instruments internationaux de choisir l'éducation qui convient à leurs enfants, ont affirmé, dans *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, leur volonté d'exercer l'entière compétence sur leur éducation. Dans leur entendement, le gouvernement fédéral, lui, devait assumer son rôle de fiduciaire. Cependant, [le dernier rapport de la vérificatrice générale du Canada sur l'éducation des Premières Nations](#), publié en novembre 2004, constatait que le Ministère n'a pas encore défini ses rôles et ses responsabilités en ces termes :

*« Lors de notre vérification de 2000, nous n'avons pas trouvé de document officiel définissant clairement les rôles et les responsabilités du Ministère en matière d'éducation. (...) Le Comité permanent des comptes publics a également manifesté de l'inquiétude au sujet de l'absence de rôles clairement définis pour la prestation des services éducatifs aux Premières nations et il a noté beaucoup d'ambiguïté et d'incohérence dans la manière dont le Ministère remplissait son mandat. (...) »*

« Nous nous inquiétons du peu de progrès accompli par le Ministère en ce qui concerne la définition de ses rôles et ses responsabilités. À notre avis, tant qu'il n'apportera pas de précisions sur ceux-ci et sur sa capacité de les assumer, et qu'il ne s'entendra pas avec d'autres parties sur leurs rôles et leurs responsabilités respectifs, il sera difficile de faire des progrès à l'égard de l'éducation des Premières nations et de combler l'écart de scolarisation. »

Rien n'a changé depuis. Au contraire, le gouvernement fédéral affiche de plus en plus ouvertement son intention de favoriser l'intégration des écoles des Premières Nations avec les systèmes provinciaux, au mépris de l'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Ce libellé, [tiré du budget 2008 du gouvernement canadien](#), en est une illustration:

« Le gouvernement consacrera 70 millions sur deux ans à l'amélioration des rendements scolaires pour les Premières Nations en renforçant la reddition de comptes et en favorisant l'intégration avec les systèmes provinciaux. »

### 3. ENJEUX ET DÉFIS DE LA RÉALISATION DU DROIT À L'ÉDUCATION

#### 3.1 Une loi archaïque

Aussi paradoxal que cela puisse paraître pour un pays qui se targue d'être avant-gardiste en matière de droits de la personne, la *Loi sur les Indiens* est toujours en vigueur en 2009. Une loi discriminatoire et infantilissante, en vertu de laquelle le ministre des Affaires indiennes peut prendre des décisions, aussi bien en éducation que dans d'autres domaines, en lieu et place des principaux concernés.

**« À nos yeux, le sous-financement des établissements et programmes scolaires des Premières Nations constitue une discrimination évidente dans l'accessibilité, l'adéquation et la qualité de l'éducation. »**

La même loi énonce en termes flous les obligations du ministre envers les Premières Nations en matière d'éducation. Grosso modo, le gouvernement se conduit comme s'il n'avait pas d'obligation de financer adéquatement l'éducation des Premières nations sur des bases comparables avec les autres citoyens du Canada.

### **3.2 *Le sous-financement chronique***

La problématique du sous-financement des établissements scolaires des Premières Nations est certainement, à l'heure actuelle, la menace la plus claire et décisive sur le droit à l'éducation des membres des communautés. Les politiques en matière d'éducation émises par le gouvernement fédéral canadien n'apportent pas les ressources suffisantes pour assurer le respect de ce droit. À nos yeux, le sous-financement des établissements et programmes scolaires des Premières Nations constitue une discrimination évidente dans l'accessibilité, l'adéquation et la qualité de l'éducation.

Ces politiques gouvernementales portent d'autant plus menace à la survie des langues autochtones, vecteurs essentiels de traditions et d'identités culturelles, en plus de porter atteinte à l'égalité des chances en emploi. Ces éléments sont gravement porteurs d'inégalité et d'augmentation de l'écart de niveau de vie et de qualité de vie des Premières Nations en comparaison avec ceux des Canadiens et des Canadiennes.

Le mémoire élaboré par le CEPN documente en profondeur le sous-financement de l'éducation des Premières Nations. Déjà, cette situation avait fait l'objet de divers rapports et études depuis au moins vingt ans. Les rapports émanant des instances gouvernementales, dont les comités parlementaires, le Bureau du vérificateur général et même la Direction de l'évaluation d'AINC [ont fait état du niveau inadéquat de financement](#)<sup>5</sup>.

Des centaines d'études et d'analyses ont également été menées sur la question; la plupart demeurent ignorées par le gouvernement ou ne font l'objet que de mesures partielles et totalement inadéquates. Tout récemment, [le premier ministre du Québec](#), ainsi que [l'ex-ministre des Affaires Autochtones de l'Ontario](#) ont enfin reconnu officiellement que l'éducation des Premières Nations est sous-financée.

À titre d'exemple, [une étude menée par le CEPN](#) en 2005 a révélé que la communauté Atikamekw de Manawan, au Québec, a reçu, pour ses deux écoles, un montant moyen par élève de 8 056 \$ pour l'année scolaire 2002-2003. Pourtant, une école provinciale ayant les mêmes facteurs de défavorisation (facteur d'éloignement, indice de défavorisation socioéconomique, etc.), sans compter le facteur d'enseignement de deux langues secondes pour cette communauté, recevait, en moyenne, 12 874 \$ par élève québécois pour la même année scolaire.

---

<sup>5</sup> Il arrive que le lien ne fonctionne pas. Dans ce cas, le chemin d'accès est: cliquer dans la bande rouge à gauche sur "Liste des ministères". Sélectionner [www.ainc-inac.gc.ca](http://www.ainc-inac.gc.ca) puis 2007-12-14 et français. Sur la nouvelle page à gauche, cliquer sur "Programmes" puis "Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne – rapports". Cliquer sur "Rapports d'évaluation" et chercher dans la liste le rapport souhaité.

<sup>6</sup> Idem



« Cette étude révélait que des écoles provinciales comparables aux écoles des Premières Nations reçoivent un financement supplémentaire de 25 % à 170 %.»

La formule de financement des écoles des Premières Nations n'intègre ni les technologies, ni la formation professionnelle, ni les sports et loisirs, ni les bibliothèques et bien d'autres services essentiels. Cette même étude révélait que des écoles provinciales comparables aux écoles des Premières Nations reçoivent un financement supplémentaire de 25 % à 170 %.

[L'évaluation](#) ci-haut citée était arrivée à la conclusion que "la formule de financement actuelle est un moyen **dépassé** pour atteindre les objectifs de la politique publique et répondre aux besoins des membres des Premières Nations".

Dans [son rapport sur les plans et les priorités de 2005-2006](#), AINC s'était donné pour objectif de :

*"Renouveler le cadre stratégique pour l'éducation des Premières nations, qui s'appuie sur un solide régime de gestion et de responsabilisation, en insistant tout particulièrement sur :*

- *les rôles et les responsabilités;*
- *un mode de financement adéquat;*
- *des résultats prévus clairement définis;*
- *de l'information sur le rendement et une analyse de la performance".*

La même année, [le plan stratégique 2005-2008 du Bureau régional d'AINC de Québec](#) se donnait pour objectif de "**participer à l'élaboration de nouvelles formules de financement des écoles de bande**". Quatre ans après, le gouvernement n'a toujours pas remédié à la situation et selon toute évidence, ceci n'est plus à l'ordre du jour.

### **3.3 La distance culturelle entre les fonctionnaires d'AINC et les Premières Nations**

La flagrante méconnaissance des fonctionnaires d'AINC de la réalité des Premières Nations se reflète souvent dans les politiques et les programmes qu'ils mettent sur pied, mais aussi dans l'approche qu'ils adoptent vis-à-vis des Premières Nations.



L'évaluation du programme des écoles de bande par AINC<sup>6</sup> (2005) révélait notamment que :

*« Les Premières Nations considèrent avoir peu de souplesse pour adapter le Programme aux besoins de leurs collectivités locales et à leurs besoins culturels. AINC met l'accent sur les normes provinciales et ne laisse que peu de place à l'adaptation des programmes d'études pour refléter la culture et l'histoire des Premières Nations. Un des répondants témoigne de l'expérience de plusieurs en disant que le Programme est tellement axé sur AINC. Il est difficile de gérer un système efficace quand on essaie de concilier les besoins de la collectivité et la politique d'AINC. »*

### 3.4 Une propagande savamment orchestrée pour discréditer les Premières Nations

Le mythe selon lequel « Un Indien coûte cher alors qu'il ne paie aucun impôt » est solidement ancré dans l'imaginaire du Canadien moyen. Le gouvernement ne perd jamais une occasion de faire des déclarations sur des milliards qu'il dépenserait pour le bien-être des Indiens. Bien entendu, les médias relaient les communiqués, sans questionner la justesse de la nouvelle ni l'adéquation desdits « milliards » par rapport aux besoins.

*« La flagrante méconnaissance des fonctionnaires d'AINC de la réalité des Premières Nations se reflète souvent dans les politiques et les programmes qu'ils mettent sur pied, mais aussi dans l'approche qu'ils adoptent vis-à-vis des Premières Nations. »*

Le fait est que les différentes administrations, y compris AINC lui-même, grugent une bonne partie du financement en frais d'administration. Le reste concerne les services qui, pour les autres citoyens canadiens, sont assurés par trois ordres de gouvernement (municipal, provincial et fédéral), un bon nombre d'organismes communautaires et des entreprises privées et qui sont, de par leur nature, coûteux. Les Premières Nations payent pour avoir accès à des services municipaux et provinciaux, qui sont généralement gratuits pour d'autres citoyens. Quand toutes les organisations qui "vendent" leurs services aux Premières Nations (cliniques de santé, écoles provinciales et privées, collèges et universités, firmes de consultants et autres entreprises) sont payées, il ne reste plus grand-chose pour les Premières Nations.

---

<sup>6</sup> Il arrive que le lien ne fonctionne pas. Dans ce cas, le chemin d'accès est: cliquer dans la bande rouge à gauche sur "Liste des ministères". Sélectionner [www.ainc-inac.gc.ca](http://www.ainc-inac.gc.ca) puis 2007-12-14 et français. Sur la nouvelle page à gauche, cliquer sur "Programmes" puis "Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne – rapports". Cliquer sur "Rapports d'évaluation" et chercher dans la liste le rapport souhaité.

---

Le gouvernement utilise aussi souvent des comparaisons douteuses pour discréditer les Premières Nations. Un exemple, révélé par le rapport d'évaluation ci-haut cité:

*"Une étude récente commandée par AINC donne une analyse des dépenses des écoles publiques dans des provinces canadiennes sélectionnées pour l'exercice financier qui s'est terminé le 31 mars 2002. L'étude révèle des estimations des coûts par élève allant de 6 250 \$ en Nouvelle-Écosse à 7 100 \$ en Saskatchewan. Cependant, les auteurs soulignent que « la moyenne des dépenses par élève pour une province donnée ne constitue pas une valeur de base appropriée si on considère le financement des écoles des Premières nations qui ont tendance à engendrer des coûts plus élevés en raison des facteurs suivants: emplacements nordiques ou éloignés, taille moyenne des classes inférieure, besoins socio-économiques accrus, besoins d'une programmation autochtone et forte proportion d'élèves ayant des besoins particuliers".*

Malgré une telle évidence, AINC ne manque pas une occasion de comparer le financement des écoles des Premières Nations à des moyennes provinciales, ignorant délibérément qu'il existe d'importantes variations entre les écoles provinciales elles-mêmes. [La multitude de rapports dénoncée par la Vérificatrice générale](#) en 2002 vise aussi le même objectif: entretenir le préjugé selon lequel les Premières Nations ne font pas de reddition de compte.

Alors que l'État devrait prendre des mesures efficaces pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination, l'attitude du gouvernement contribue à alimenter les préjugés envers les peuples des Premières Nations. L'Assemblée des Premières Nations a rédigé un rapport détaillé sur le sujet intitulé ["Le financement accordé aux Premières Nations par le gouvernement fédéral: les faits, les mythes et la voie à suivre."](#)

### **3.5 Les conditions socioéconomiques des communautés**

Une étude récente d'AINC<sup>7</sup>, qui évalue la qualité de vie de 4 685 collectivités canadiennes, révèle qu'une seule collectivité des Premières Nations sur 541 se classe parmi les 100 collectivités les plus fortes. En revanche, sur les 100 collectivités les moins favorisées, 92 sont des collectivités des Premières Nations.

---

<sup>7</sup> McHardy et O'Sullivan (2004). *Bien-être des collectivités des Premières nations du Canada : indice du bien-être des collectivités (IBC), 2001*. Ottawa : Direction de la recherche stratégique et de l'analyse, Affaires indiennes et du Nord Canada.

Les sociologues de l'éducation ont, depuis longtemps, établi des liens entre les conditions socioéconomiques des apprenants et la réussite scolaire. Il est bien connu que les communautés des Premières Nations font partie des collectivités les plus défavorisées du Canada sur tous les plans : revenu, emploi, santé et bien-être, logement, justice, eau potable, etc.

Alors qu'au Québec et ailleurs, les commissions et conseils scolaires accordent davantage de ressources aux milieux les plus défavorisés en vue de rehausser la réussite scolaire, AINC n'accorde aucune considération à l'indice de défavorisation économique des communautés dans l'octroi du financement de l'éducation, une aberration compte tenu de la situation des Premières Nations.

#### 4. RÉSUMÉ DES VIOLATIONS PAR LE CANADA DU DROIT À L'ÉDUCATION COMME DROIT INTERNATIONALEMENT RECONNU

Suivant le fondement de ces faits passés et actuels, le gouvernement du Canada agit en violation flagrante avec le droit à l'éducation, qui est un droit fondamental des droits de l'homme, et que le Canada s'est tenu de respecter à travers des engagements clairs pour plusieurs instruments juridiques internationaux.

À travers tous les engagements juridiques pris par l'État canadien, il est primordial d'évoquer :

■ *Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 13*

« Les États parties... reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent... que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre... tous les groupes raciaux, ethniques... l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous... l'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement **secondaire technique et professionnel**, doit être généralisé et rendu accessible à tous... l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité... »

■ *La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, article 5*

« Les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale... et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique... dans la jouissance... droit à l'éducation et à **la formation professionnelle...** »

■ *La Convention relative aux droits de l'enfant, articles 28 et 29*

« Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation... et... devraient... rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous; ... rendre [l'éducation secondaire] ouvertes et accessibles à tout enfant...; assurer à tous l'accès à l'enseignement supérieur...; rendre ouvertes et accessibles à tout enfant **l'information et l'orientation scolaires et professionnelles**...; prendre des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire... Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à : ... favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités; inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme...; inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles... »

*« Les politiques de financement et d'intégration des établissements d'enseignement des Premières Nations avec les établissements provinciaux sont, depuis toujours, une démonstration claire et affirmée d'assimilation planifiée et appliquée concrètement par le gouvernement fédéral. »*

Au sens de ces obligations claires contractées par le Canada au sein de la communauté internationale et sa population, l'État se retrouve tenu d'assurer un droit à l'éducation viable, surtout en ce qui concerne les groupes minoritaires de la population, pour assurer leur non-discrimination dans les enceintes de l'enseignement, mais d'autant plus pour favoriser l'épanouissement de leurs identités culturelles propres. Les obligations internationales du Canada ne peuvent se comprendre comme complémentaires, ou accessoires. Elles doivent être respectées par leur intégration fidèle, fiable et adéquate dans l'ordre juridique interne.

Au regard des dispositions du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le **Canada dispose d'une obligation de moyen, donc il est tenu de favoriser la réalisation de ces droits en y attribuant les mesures nécessaires**. En cela, le Canada, un des pays les plus prospères économiquement des pays industrialisés, ne devrait connaître ce type de négligence envers le besoin de ressources en éducation pour les Premières Nations.

Les politiques de financement et d'intégration des établissements d'enseignement des Premières Nations avec les établissements provinciaux sont, depuis toujours, une démonstration claire et affirmée d'assimilation planifiée et appliquée concrètement par le gouvernement fédéral. Ces pratiques entrent en contradiction claire avec le principe de l'article 8.1 énoncé dans la *Déclaration des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones*, qui interdit toute pratique visant l'assimilation forcée des membres des peuples autochtones.

Les manquements du Canada à ses obligations nationales et internationales en matière d'éducation constituent certainement la menace la plus grande envers l'avenir des membres actuels et futurs des Premières Nations.

**Au sens de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le gouvernement du Canada se rend coupable de discrimination systémique en maintenant de grandes disparités en matière de dotations budgétaires qui se traduisent par la prestation de services de qualité différente selon le lieu de résidence des bénéficiaires.** Par la même occasion, il force les familles à désertir les écoles des Premières Nations, moins bien nanties en ressources, pour intégrer les écoles provinciales, appliquant ainsi une mesure d'assimilation forcée, en violation flagrante de l'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Il y a donc dichotomie claire et visible entre l'image du Canada à l'international comme figure de proue des droits et libertés fondamentales des individus. Cette image est en complète opposition en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux des Premières Nations. Il y a donc nécessité d'attirer l'attention des instances internationales sur les violations perpétrées par le gouvernement canadien à l'égard du droit à l'éducation, un droit fondamental et crucial pour l'avenir des Premières Nations au Canada.

## **5. PROPOSITIONS CLÉS POUR UN EXERCICE EFFECTIF DU DROIT À L'ÉDUCATION PAR LES PREMIÈRES NATIONS**

La publication de *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* constituait un point de départ d'un ensemble de propositions qui visaient l'amélioration de l'éducation des Premières Nations. Si le gouvernement en avait tenu réellement compte, l'écart de 28 ans constaté par la vérificatrice générale, en 2004, n'aurait pas lieu d'être.

Au fil du temps, d'autres propositions ont été émises, aussi bien par les Premières Nations que par la Commission royale sur les peuples autochtones, les chercheurs et d'autres instances. Ce document réitère quelques-unes de ces propositions :

- **Rétablir l'entière compétence des Premières Nations et mettre sur pied un système d'éducation complet et autonome**

Pour les Premières Nations, la jouissance effective du droit à l'éducation passe par l'exercice d'une entière compétence sur un véritable système éducatif des Premières Nations, complet et autonome.

Même la sagesse populaire sait que nul n'est mieux servi que par soi-même. L'article 14, de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, précise que :

*« 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'apprentissage. »*

### ■ Remplacer AINC par une fonction publique des Premières Nations

Une fonction publique des Premières Nations réduirait les problèmes causés par la distance culturelle dans l'élaboration des politiques et des programmes évoqués plus haut. Une administration publique qui tient compte du point de vue des Premières Nations dans son offre de services est plus à même de favoriser la jouissance du droit à l'éducation.

### ■ Établir un mode de financement analysé et reconnu par des experts pour toutes les composantes d'un système complet d'éducation des Premières Nations

Le sous-financement chronique a été documenté à plusieurs reprises. Par contre, le moyen d'y remédier se fait attendre sans justification depuis *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Il faut mettre au point un mécanisme de financement rigoureux, tenant compte des facteurs réels qui induisent des coûts en éducation. Ce mécanisme, reconnu à la fois par des experts des Premières Nations et des universités, des ministères de l'Éducation des provinces, des chercheurs indépendants et du gouvernement, remédierait à des années de discrimination en matière de financement.

### ■ Établir un mécanisme de tierce partie entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral

Alors que les autres citoyens peuvent avoir un impact sur le vote et influencer les décisions du gouvernement, les Premières Nations sont, comme le sont souvent les minorités, confrontées à l'arbitraire d'un gouvernement qui est toujours juge et partie et qui n'en subit aucune conséquence significative, puisque les minorités n'ont jamais la masse critique pour influencer le vote. Un mécanisme efficace de tierce partie neutre pour recevoir des plaintes et examiner des litiges est nécessaire pour protéger les Premières Nations contre l'arbitraire du gouvernement.

