



ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS  
PLAIDOYER POUR UNE INFORMATION JUSTE

2012



Conseil en Éducation  
des Premières Nations  
(CEPN), Quebec  
[www.cepn-fnec.com](http://www.cepn-fnec.com)



*Federation of Saskatchewan Indian Nations*  
Federation of Saskatchewan  
Indian Nations (FSIN)  
[www.fsin.com](http://www.fsin.com)

## TABLE DES MATIÈRES

- PRÉFACE

## FICHES D'INFORMATION

- RAPPORT SUR LES MESURES PRIORITAIRES VISANT À AMÉLIORER L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS
- EXPERTISE DE LA PROVINCE
- ÉCOLES LAISSÉES À ELLES SEULES
- L'IMPORTANCE D'UN FINANCEMENT ADÉQUAT
- DÉFINITION D'UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ
- PARTENARIATS VOLONTAIRES
- ENTENTES TRIPARTITES : UN SUCCÈS
- BUDGET FÉDÉRAL
- LA SOLUTION MIRACLE POUR UN FINANCEMENT ÉQUITABLE



## PRÉFACE

Ce projet est né d'un constat partagé entre nos deux organisations régionales, soit le Conseil en Éducation des Premières Nations (CEPN) et la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN).

*Il nous est apparu que l'information qui a circulé dans la foulée des nombreuses consultations menées et divers rapports parus sur l'éducation des Premières Nations s'avère parfois trompeuse, parce qu'elle est soit totalement, soit partiellement erronée, et qu'il s'agit d'une situation qui gagnerait à faire l'objet d'un plaidoyer pour une information plus juste.*

C'est donc devant ce constat commun que nous avons rédigé le présent document qui n'est pas exhaustif, mais qui, à notre avis, a le mérite de lancer le débat sur le besoin de rectifier l'information ou les affirmations qui nous semblent mener à de fausses conclusions.



## **RAPPORT SUR LES MESURES PRIORITAIRES VISANT À AMÉLIORER L'ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS (rapport disponible sur le site Web du CEPN et de la FSIN)**

La présente fiche rétablit certains faits sur les événements qui ont motivé le CEPN et la FSIN à ne pas participer à la consultation sur l'éducation primaire et secondaire menée par un panel national mandaté par le chef national de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien.

Tout d'abord, ce mécanisme de consultation a été annoncé au Comité des chefs sur l'éducation des Premières Nations le 8 décembre 2010, sans que les chefs aient participé à la décision. Mis devant le fait accompli, le CEPN, la FSIN et la First Nations Education Coordination Unit (Ontario) ont proposé de rédiger un ensemble de conditions ou d'engagements non négociables à inclure dans le cadre de référence du panel (document disponible sur nos sites Web respectifs sous le titre *Cadre de référence du panel d'experts : à considérer comme étant non négociable*).

Le gouvernement fédéral a refusé d'intégrer dans le cadre de référence du panel les engagements proposés et, malgré ce refus, l'APN a accepté d'aller de l'avant. De toute évidence, le gouvernement fédéral avait pris le contrôle du processus. À partir de ce moment, le CEPN, la FSIN et la Nishnawbe Aski Nation, à la demande de leurs chefs respectifs, ont décidé de rédiger conjointement un rapport indépendant, axé essentiellement sur des consultations ou des rapports antérieurs ayant fait l'objet d'un consensus. Nous avons alors la conviction que cela était tout à fait démocratique et respectueux de nos Premières Nations.

Cela dit, nous regrettons de constater que cela semble être une pratique courante chez nous, au sein des Premières Nations, de ne pas exiger d'engagements clairs de la part des gouvernements relativement au respect des résultats des consultations et négociations et de nos droits, lorsque nous nous engageons dans des démarches conjointes ou dans des négociations. Même lorsqu'ils ne s'engagent pas à respecter les conclusions de leurs processus de consultation, ou encore, nos droits et le droit international, nous demeurons à la table et continuons de participer à des processus redondants et sans effet.

Dans le cadre des consultations ou négociations, il est grand temps, nous croyons, que nos leaders politiques mettent fin à une telle pratique et forcent les gouvernements à exposer clairement leurs engagements face au respect des résultats et de nos droits et, conformément au droit international, à favoriser les conditions nécessaires à l'expression de nos droits. Nous rappelons par ailleurs que nous devons savoir si le gouvernement fédéral s'engage à poser des gestes concrets, comme apporter certaines modifications aux lois, lorsque nécessaire, pour honorer les conventions internationales qu'il a signées, et s'il s'engage à respecter le droit inhérent ainsi que les droits issus de traités de nos peuples.



## EXPERTISE DE LA PROVINCE

Autant les communications que certains rapports non rédigés par les Premières Nations véhiculent régulièrement le message que les provinces possèdent l'expertise en matière d'éducation. Un tel énoncé est incomplet et trompeur, car il manque totalement de nuances.

C'est aussi une question de contexte. Par exemple, lorsqu'on compare l'expertise provinciale en matière d'éducation avec celle du gouvernement fédéral, nous sommes plutôt d'accord avec un tel énoncé. En revanche, lorsqu'on compare l'expertise provinciale avec celle des Premières Nations, en matière d'éducation des Premières Nations, nous sommes entièrement en désaccord.

D'ailleurs, comme organisations régionales des Premières Nations, nous comparons avantageusement notre expertise à celle des commissions scolaires en fonction de trois facteurs, soit la formation en éducation, l'expérience de travail en éducation et la connaissance de la réalité des Premières Nations de nos employés respectifs, et ce, malgré le fait que nous n'ayons jamais été financées adéquatement pour offrir des conditions salariales comparables.

À l'échelle communautaire, il est certes possible de cerner des exemples d'écoles provinciales particulières qui réussissent mieux que l'ensemble des écoles des Premières Nations. En contrepartie, on pourrait facilement faire référence à un grand nombre d'écoles des Premières Nations qui réussissent mieux que l'ensemble des écoles provinciales.

En fait, il n'existe tout simplement pas de données statistiques probantes qui permettent d'affirmer qu'en général, la population étudiante des Premières Nations réussit mieux dans les écoles provinciales que dans les écoles des Premières Nations, même si ces premières disposent de plus de ressources financières. D'ailleurs, durant les années 1950 et 1960, la politique d'intégration des élèves des Premières Nations dans les écoles provinciales s'est révélée un véritable échec. Les parents des élèves des Premières Nations ont demandé avec insistance l'abolition de cette politique en faveur de la création d'écoles des Premières Nations.

En conclusion, il serait plus juste et nuancé de dire que les Premières Nations et les provinces possèdent une expertise en matière d'éducation, mais qu'en ce qui concerne l'éducation des Premières Nations, l'expertise des Premières Nations prime celle des provinces.



## ÉCOLES LAISSÉES À ELLES SEULES

La recommandation de créer un véritable système d'éducation des Premières Nations et de favoriser la mise en place d'organisations pouvant offrir des services de soutien aux écoles ne date pas d'hier. Cette recommandation, qui fait aussi l'objet d'un consensus dans les consultations et les discussions les plus récentes, s'accompagne d'une affirmation voulant que les écoles des Premières Nations soient laissées à elles seules et qu'on doive remédier à la situation.

Il est vrai qu'il n'existe pas de véritable système d'éducation des Premières Nations. La raison est simple : le gouvernement fédéral n'a jamais investi dans les organisations régionales des Premières Nations en éducation. Toutefois, nous voulons nuancer l'affirmation que les écoles des Premières Nations sont laissées à elles seules et ne reçoivent pas de soutien de la part d'organisations régionales.

À titre d'exemple, nos deux organisations, qui présentent ce plaidoyer pour une information juste, existent depuis de nombreuses années et soutiennent de diverses façons les écoles de leurs communautés membres. Ajoutons que nous ne sommes pas les seules organisations régionales des Premières Nations au pays. De plus, nos structures, qui s'appuient non seulement sur une représentation, mais également sur un pouvoir décisionnel des communautés, ont fait leurs preuves. Nous consultons nos communautés membres régulièrement afin d'élaborer des plans d'action basés sur une analyse de leurs besoins. Même sans un soutien financier adéquat et durable du gouvernement fédéral pour mettre en œuvre ces plans d'action, nous avons cherché à répondre aux besoins les plus urgents en recourant à certains programmes fédéraux que nous administrons avec succès.

Or, malgré notre présence de longue date et le fait que nous ayons déjà fait nos devoirs et connaissons les besoins de nos communautés, cela n'est aucunement reconnu à sa juste valeur dans l'information qui circule actuellement. À notre avis, il serait plus logique, respectueux et pertinent de consulter les organisations déjà en place, de profiter de leur existence et, enfin, de reconnaître l'importance de les soutenir financièrement plutôt que de proposer qu'une commission nationale, ou tout autre forum, décide des structures, des rôles et des responsabilités des organisations régionales.



## L'IMPORTANCE D'UN FINANCEMENT ADÉQUAT

« Il n'y a pas juste l'argent » est un argument auquel on a souvent droit de la part de hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral lors de présentations mettant en évidence le sous-financement et l'urgence d'y remédier. Cette réponse est, pour le moins, une façon détournée d'éviter un véritable enjeu. De plus, nos organisations, qui existent depuis nombre d'années, ont mené bien des consultations et des études sur les besoins de nos communautés, et nos analyses ne se limitent pas au financement. Ce genre d'argument est donc simpliste et insultant.

En recherche, les conditions ayant un impact sur un résultat attendu peuvent être regroupées en trois catégories : les conditions utiles, mais non nécessaires; les conditions nécessaires, mais non suffisantes; et les conditions suffisantes. Du financement adéquat entre dans la deuxième catégorie, à titre de condition nécessaire, mais non suffisante. Nous déplorons le fait que l'argument mentionné ci-dessus serve à remettre en question la nécessité d'un financement adéquat et notre droit à ce dernier.

Un autre argument fréquemment évoqué est que du financement adéquat doit être rendu conditionnel à des résultats. Nous admettons qu'il doit y avoir un lien entre le financement et les résultats. Cependant, pour être en mesure d'évaluer si du financement adéquat permet d'atteindre les résultats attendus, en toute logique (si l'on suit les modèles logiques), il faut d'abord pouvoir compter sur un tel financement. En outre, tout le monde s'entend également sur l'importance d'avoir des objectifs raisonnables en fait de résultats et d'échéanciers dans un modèle logique.

Aussi, nous considérons que, dans un contexte où le sous-financement est documenté depuis des années et le manque de volonté politique d'y remédier est devenu une évidence, la situation se prête à de la récupération politique. Plutôt que d'assurer un financement adéquat comme condition préalable à l'atteinte de résultats, on exige l'atteinte de résultats comme condition préalable à un financement adéquat. C'est en quelque sorte le monde à l'envers, un modèle illogique plutôt que logique!

En conclusion, le financement adéquat de l'éducation des Premières Nations est une nécessité et un droit. C'est aussi une responsabilité qui incombe au gouvernement fédéral.



## DÉFINITION D'UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ

Nous reconnaissons tous l'importance pour les élèves des Premières Nations d'avoir le droit et accès à une éducation de qualité. Or, ce qui est inquiétant, c'est l'empressement avec lequel certaines parties s'engagent à mener un processus non inclusif visant à définir cette « éducation de qualité » et à en préciser les paramètres, en présumant pouvoir mieux y arriver que les Premières Nations elles-mêmes.

Ces parties devraient plutôt respecter la définition opérationnelle qu'en donnent les Premières Nations dans le document de politique *Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations*, adopté par tous les chefs de l'Assemblée des Premières Nations.

Pour une définition plus concise, nous recommandons également de considérer la définition donnée dans le rapport intitulé *Étude sur les enseignements tirés et les défis à relever pour faire du droit des peuples autochtones à l'éducation une réalité*, publié en 2009 par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones du Conseil des droits de l'homme, dans la mesure où celle-ci aurait le consensus des Premières Nations du Canada. La définition est reproduite ci-dessous :

*« Une éducation de qualité peut être définie comme étant une éducation dotée en ressources suffisantes, qui tient compte des spécificités culturelles, respecte le patrimoine et prend en compte la sécurité et l'intégrité culturelles, vise au développement de la collectivité et des individus et est conçue de manière à pouvoir être mise en œuvre. »*

En conclusion, nous rejetons tout processus qui comporterait une forte connotation de colonialisme et permettrait à des fonctionnaires ou à une partie autre que les Premières Nations de tenir la plume qui déterminera ce que doit être une éducation de qualité pour les Premières Nations.





## PARTENARIATS VOLONTAIRES

« Nous sommes intéressés à faire affaire avec des partenaires volontaires. » Voilà l'invitation que le gouvernement fédéral a lancée aux Premières Nations. Et déjà, l'exemple des ententes tripartites remet sérieusement en question une telle assertion.

D'entrée de jeu, et pour ne pas être mal interprétés, nous tenons à préciser que nous ne sommes pas contre les partenariats bipartites ou tripartites incluant la province, pourvu qu'il s'agisse d'ententes respectueuses des droits des Premières Nations et vraiment conclues sur une base volontaire. Nous acceptons également que certains incitatifs puissent être envisagés pour favoriser la conclusion de telles ententes, ce qui semble inhérent à toute négociation entre partenaires volontaires qui, chacun, doivent y trouver leur intérêt.

Par contre, nous déplorons l'intention claire du gouvernement fédéral, documentation à l'appui, voulant que seules les communautés adhérant à une entente tripartite aient accès à une nouvelle méthode de financement. Ce même gouvernement a également affirmé que le statu quo continuerait de s'appliquer aux autres communautés.

Comme il y a consensus sur le fait que le financement actuel (statu quo) est inadéquat, ce qui explique pourquoi le gouvernement a dû s'engager à élaborer une nouvelle méthode de financement, cela revient à dire que le financement accordé pour les écoles des communautés qui n'adhèrent pas à une entente tripartite continuera d'être inadéquat. Nous pouvons donc en conclure que le cadre de négociation comporte non plus de simples incitatifs, comme le gouvernement tente de le faire croire, mais une contrainte qui réduit à néant la marge de manœuvre des communautés.

De plus, à la lecture du budget fédéral présenté le 29 mars 2012, nous constatons que le gouvernement continue de tenir le même discours. En effet, il dit vouloir faire affaire avec des partenaires volontaires pour élaborer une nouvelle législation. Nous appréhendons que le scénario soit le même, c'est-à-dire que le gouvernement fasse en sorte que les Premières Nations qui refusent de se plier aux conditions imposées par le processus mis de l'avant voient toutes leurs demandes, aussi légitimes soient-elles, ignorées.

Par conséquent, à moins que le gouvernement ne s'engage officiellement à respecter le droit inhérent, les droits issus de traités, la compétence juridique des Premières Nations, le droit international et l'honneur de la Couronne, et qu'un tel engagement soit confirmé par des actions concrètes, ce qui n'est pas le cas actuellement, nous, à titre de Premières Nations, croyons que ce gouvernement ne se comporte pas en partenaire volontaire. Nous sommes plutôt d'avis que le gouvernement tente de nous induire en erreur, ainsi que le public en général, en prétendant satisfaire aux conditions d'un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, comme le veut l'article 19 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.



## ENTENTES TRIPARTITES : UN SUCCÈS

L'encre n'est pas encore sèche que la signature d'une entente tripartite est considérée comme un succès. De fait, le gouvernement fédéral parle avec éloge de toutes les ententes tripartites.

Sur quoi peut bien se fonder un tel enthousiasme? Il ne peut certes s'appuyer sur des données probantes qu'une telle entente ait permis d'améliorer les résultats scolaires ou le taux d'obtention d'un diplôme. Force est donc de conclure que cet enthousiasme relève davantage d'une conviction et de visées politiques que de données prouvant sérieusement l'efficacité de telles ententes.

De plus, comme ces ententes impliquent une augmentation du financement, il devient impossible de déterminer si une éventuelle amélioration des résultats découle principalement de l'entente tripartite ou de cette augmentation du financement. Afin de pouvoir véritablement en cerner la cause, il faudrait pouvoir comparer un groupe de Premières Nations adhérant à une entente tripartite à un groupe de Premières Nations qui obtiendrait une augmentation comparable du financement sans adhérer à une entente tripartite.

Cela explique que plusieurs de nos communautés craignent que de telles ententes fassent partie d'une stratégie gouvernementale visant à faciliter leur intégration maximale dans la société dominante au détriment du contrôle par les Premières Nations de leur éducation, soit l'équivalent d'une assimilation. Elles craignent donc que ces ententes aillent à l'encontre des conditions favorables au respect de leur droit de survivre et de prospérer comme peuples distincts. Pour ces raisons, certaines refusent d'y adhérer, malgré la menace du gouvernement fédéral de maintenir un statu quo inacceptable à leur égard.

En conclusion, nous retenons que l'enthousiasme entourant ces ententes tripartites n'est pas fondé sur des données probantes. Rien ne prouve qu'elles contribuent davantage à améliorer les résultats qu'une augmentation de financement équivalente sans entente tripartite. Par contre, la recherche indique que dans des conditions idéales, un financement adéquat des écoles des Premières Nations contribuerait certes à l'amélioration de la réussite scolaire.



## BUDGET FÉDÉRAL

On a annoncé dans le dernier budget fédéral (29 mars 2012) de nouveaux investissements en éducation de 275 millions de dollars répartis sur trois ans, soit 175 millions de dollars pour des infrastructures et 100 millions de dollars pour offrir des programmes d’alphabétisation des jeunes enfants, renforcer les collaborations entre les organismes des Premières Nations et les systèmes scolaires provinciaux et mettre en place d’autres mesures d’aide et services destinés aux écoles et aux élèves des Premières Nations, sans autre précision. Le tout est articulé de façon à faire croire que l’éducation des Premières Nations est une priorité pour le gouvernement.

Au premier abord, de tels montants peuvent impressionner et confondre les médias et autres observateurs qui n’ont pas ou ne prennent pas le temps de lire ni d’analyser les rapports précisant l’ampleur de l’écart de financement entre l’éducation des Premières Nations et l’éducation provinciale. Toutefois, pour ceux qui prennent le temps d’y regarder de près, la réalité est tout autre. En fait, ces investissements n’arriveront même pas, pour la plupart des communautés, à couvrir les augmentations de coûts occasionnées par leur croissance démographique et l’inflation, et l’écart continuera de se creuser.

Le vrai constat est que seize ans après la publication du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, dix ans après la publication du *Rapport final du Groupe de travail national du ministre sur l’éducation*, six ans après les travaux et les rapports de divers comités mixtes APN-AINC et quelques semaines après l’aboutissement de deux ans de consultations répétitives par divers comités gouvernementaux et dans le cadre de divers forums, dont ceux des ministres provinciaux de l’Éducation et des ministres provinciaux responsables des Affaires autochtones, la montagne a accouché d’une souris. Nous nous sommes limités à remonter à seize ans en arrière, mais il aurait été possible d’aller encore plus loin et de citer d’autres rapports laissés sans suite.

Notre conclusion est que le gouvernement actuel a raté l’occasion de mettre fin à des années de négligence de l’éducation des Premières Nations afin de poursuivre l’objectif du transfert de responsabilités et de coûts aux provinces. Si ce transfert de responsabilités semble de plus en plus accepté par certaines provinces, les Premières Nations continuent de faire les frais de la confrontation interminable entre les deux ordres de gouvernement, laquelle vise à déterminer qui paiera la facture. Nous sommes d’avis que le gouvernement fédéral doit cesser cette stratégie de transfert de responsabilités et de coûts et assumer pleinement sa responsabilité fiduciaire.



## LA SOLUTION MIRACLE POUR UN FINANCEMENT ÉQUITABLE

Le 19 mai 2012 paraissait dans le *Winnipeg Free Press* un article de Nick Martin, selon lequel grâce à une entente intervenue entre Ottawa, la Première Nation Waywayseecappo, la Park West School Division et le système scolaire public du Manitoba, l'école Waywayseecappo a vu le nombre d'élèves par classe passer d'environ 33 et plus à moins de 20 élèves, et le salaire de ses enseignants augmenter vertigineusement, sans compter l'embauche d'enseignants supplémentaires et l'apparition soudaine d'orthopédagogues à plein temps. Du jour au lendemain, une école de réserve sous-financée a atteint la parité financière avec les écoles publiques à Binscarth, Russell, Rossburn et Birtle. Cet article se trouve à l'adresse suivante : <http://www.winnipegfreepress.com/opinion/fyi/education-emancipation-152134575.html>

Cet article témoigne d'une situation où non seulement le gouvernement fédéral a reconnu le sous-financement d'une école des Premières Nations par rapport aux écoles provinciales, mais où il a pris des mesures pour y remédier. Or, cela constitue un cas d'exception puisque le même gouvernement refuse systématiquement, depuis des années, de pourvoir à cette réalité qui prévaut toujours dans des centaines d'écoles des Premières Nations d'un bout à l'autre du pays.

La question qu'il importe de se poser est de savoir quelle est la formule magique qui a permis de mettre fin si subitement à cette résistance persistante du gouvernement fédéral à remédier au sous-financement des écoles des Premières Nations? Cette solution miracle, comme l'ont rapporté des représentants des Premières Nations lors de rencontres nationales, a été présentée à certaines écoles par des fonctionnaires d'AADNC en ces termes : « Devenez une école provinciale et du jour au lendemain, votre école sera financée comme l'école provinciale du voisinage ».

Alors comment peut-on ne pas comprendre que certaines Premières Nations en viennent à la conclusion que le gouvernement fédéral poursuit toujours un objectif d'intégration forcée ou d'assimilation? Surtout quand, de surcroît, elles se font dire que seuls les organisations régionales ou regroupements de communautés peuvent signer des ententes tripartites et que seules les écoles des Premières Nations représentées par une organisation ou un regroupement qui signe une telle entente deviendront admissibles à une nouvelle méthode de financement.





ÉDUCATION DES PREMIÈRES NATIONS  
PLAIDOYER POUR UNE INFORMATION JUSTE



Conseil en Éducation  
des Premières Nations  
(CEPN), Quebec  
[www.cepn-fnec.com](http://www.cepn-fnec.com)



*Federation of Saskatchewan Indian Nations*  
Federation of Saskatchewan  
Indian Nations (FSIN)  
[www.fsin.com](http://www.fsin.com)