



Assemblée des Premières Nations

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (INAN)

OBJET : Amélioration des taux de diplomation et des résultats positifs chez les étudiants autochtones

Le 27 mars 2023

Introduction

Les élèves des Premières Nations ont le droit inhérent et le droit issu de traité de recevoir un enseignement conforme à leur culture, à leurs valeurs, à leurs traditions et à leur langue, sans préjugés ni discrimination. Une éducation de qualité et adaptée à la culture est la pierre angulaire de la préservation et de la vitalité des sociétés des Premières Nations. Les élèves des Premières Nations ont besoin de mesures spéciales pour pouvoir exercer leur droit à l'éducation sur un pied d'égalité avec les élèves canadiens. Cela inclut le droit à un financement équitable qui réponde à leurs besoins spécifiques.

Dans l'ensemble du spectre de l'apprentissage au niveau primaire et secondaire, de l'éducation postsecondaire et des infrastructures scolaires, un soutien financier accru et une réforme importante des politiques demeurent nécessaires pour réduire l'écart en matière d'éducation et améliorer les taux de diplomation des élèves des Premières Nations.

L'histoire de la colonisation, des pensionnats, de la rafle des années soixante et l'imposition de lois et de politiques fédérales et provinciales ont eu des conséquences dévastatrices sur les enfants et les familles des Premières Nations, leurs langues, leur éducation et leurs structures sociales.

En 1972, le contrôle par les Premières Nations de l'éducation ainsi que leur engagement à assumer l'entière responsabilité de l'éducation des Premières Nations ont été réitérés dans le document *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Cette déclaration de principe transformatrice préconisait que les conseils de bande et les parents des élèves des Premières Nations assument le plein contrôle de leur éducation et demandait une réforme immédiate de la politique du gouvernement fédéral concernant les responsabilités, les programmes, les enseignants et les installations. Cet appel à l'administration locale est encore nécessaire aujourd'hui, car l'affirmation « les décisions concernant l'éducation des enfants indiens ont été prises par tous et chacun, sauf les parents indiens », reste vraie, malgré les progrès réalisés au cours des cinq dernières années¹.

En 2010, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a approuvé le document de politique mis à jour, maintenant appelé *Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations (CPNEPN)*. À l'instar des appels initiaux, le CPNEPN reconnaît les défis liés à l'éducation des Premières Nations et renforce la nécessité de restaurer la gouvernance des Premières Nations, ainsi que leurs traditions culturelles, linguistiques, économiques et sociales².

Malgré les obstacles générationnels à la diplomation, les Premières Nations de partout au pays demeurent résilientes et déterminées à affirmer leur compétence et leur contrôle par l'entremise de leurs systèmes d'éducation. Depuis l'instauration des ententes régionales

¹ Fraternité des Indiens du Canada (1972), *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, https://www.afn.ca/uploads/files/fn_education/icoie-fr.pdf.

² Assemblée des Premières Nations (2010), *Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations*, https://www.afn.ca/uploads/files/fn_education/fncfne-fr.pdf.

en matière d'éducation (ERE) en 2019, neuf ententes transformatrices en matière d'éducation ont été signées et touchent près de 30 % des Premières Nations du Canada. Nous nous attendons à ce que ce nombre augmente, alors que quelque 50 Premières Nations participent actuellement à l'élaboration d'ERE. Avec un contrôle et un financement accrus pour les élèves des Premières Nations, nous nous attendons à ce que les signataires d'entente constatent une augmentation du taux de diplomation et de meilleurs résultats, au fur et à mesure que les élèves reçoivent une éducation plus équitable.

Élaboration conjointe de la réforme de l'éducation des Premières Nations

L'APN, le Comité des chefs sur l'éducation (CCE) et le Conseil national indien de l'éducation (CNIE) ont joué un rôle essentiel dans l'amélioration et le soutien de la réforme de l'éducation des Premières Nations et des résultats positifs obtenus chez les élèves des Premières Nations. En juillet 2016, les Premières Nations-en-Assemblée ont adopté par consensus la résolution 16/2016 *Processus honorable d'élaboration de recommandations pour appuyer une réforme de l'éducation des Premières Nations* afin d'entamer un processus honorable avec le Canada et d'élaborer des recommandations pour appuyer la réforme de l'éducation des Premières Nations. À la suite de l'adoption de la résolution, l'APN, le CCE et le CNIE ont établi un cadre de référence afin de participer à l'élaboration de nouveaux mécanismes de financement pour l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations. Ce processus a orienté l'élaboration conjointe de la *proposition de politique sur la transformation de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations* par l'APN, le CCE, le CNIE et Affaires autochtones et du Nord Canada.

En janvier 2019, le ministre de Services aux Autochtones Canada (SAC) et le chef national de l'APN ont officiellement annoncé une nouvelle politique et une approche de financement élaborées conjointement pour les élèves des Premières Nations qui reposaient sur un processus de financement régional dirigé par les Premières Nations. Cette approche de financement régional permet aux Premières Nations de négocier des ententes transformatrices en matière d'éducation qui répondent aux besoins uniques des élèves dans leur collectivité et qui favorisent la réussite des élèves, comme il est établi par la Première Nation.

Comme ce fut le cas pour l'éducation primaire et secondaire, l'APN s'est vue conférer des mandats historiques d'amélioration de l'éducation postsecondaire. La résolution 21/2020 de l'APN, *Modèles d'éducation postsecondaire locaux, régionaux et/ou fondés sur des traités et dirigés par les Premières Nations*, enjoignait le CCE, le CNIEC et l'APN à travailler en partenariat avec SAC à l'élaboration d'une proposition de politique conjointe en complément d'un mémoire au Cabinet qui visait à créer des pouvoirs permettant aux Premières Nations de négocier et de conclure des modèles d'éducation postsecondaire.

Droits à l'éducation des Premières Nations

Le respect et la reconnaissance des droits des Premières Nations sont nécessaires pour améliorer le taux de diplomation et les résultats chez les élèves. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Déclaration des Nations Unies) et

la loi correspondante au Canada confirment les droits à l'éducation des peuples autochtones et le droit des peuples autochtones d'élaborer des priorités et des stratégies en ce qui concerne les programmes les concernant³. Le Plan d'action relatif à la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies* du Canada fait en sorte que le Canada s'engage à appuyer le contrôle exercé par les Premières Nations sur leur éducation et les approches d'éducation autodéterminées à plusieurs niveaux, y compris la conclusion d'ententes régionales sur l'éducation pour combler l'écart en matière d'éducation⁴.

Les Premières Nations possèdent des droits constitutionnels (article 35), inhérents et issus de traités à l'éducation, y compris les langues, les infrastructures scolaires et l'éducation postsecondaire.

De la maternelle à la 12^e année

- **Recommandation** : Fournir un soutien aux Premières Nations pour l'élaboration d'infrastructures de systèmes, de processus de gestion des données et d'indicateurs de réussite propres aux ententes conclues avec les Premières Nations.
- **Recommandation** : Au cours des cinq prochaines années, accroître le financement de 3,52 milliards de dollars pour la conclusion d'ententes en matière d'éducation qui accordent aux Premières Nations une plus grande compétence et qui leur donnent un plus grand pouvoir d'autodétermination.

Au cours des 100 dernières années, le gouvernement du Canada a unilatéralement omis de financer et de soutenir adéquatement l'éducation des Premières Nations d'une manière qui respecte leurs droits inhérents et issus de traités. Le fait de passer de cette approche centenaire à des ententes transformatrices en matière d'éducation ne produira pas soudainement de résultats beaucoup plus importants chez les élèves d'un océan à l'autre. Il faut investir davantage pour s'assurer que toutes les Premières Nations puissent négocier et conclure des ententes en matière d'éducation qui améliorent leur autodétermination et les services d'éducation offerts aux élèves.

Depuis la mise en œuvre des ERE et au fur et à mesure que les Premières Nations exercent un plus grand contrôle sur leur système d'éducation, les membres des Premières Nations vivant dans les réserves ont constaté une augmentation du taux d'obtention du diplôme d'études secondaires. Selon le recensement de 2021, au cours des cinq dernières années, il y a eu une augmentation de 10 % du taux d'obtention du diplôme d'études secondaires dans les réserves⁵. Malgré ces augmentations, lorsque l'on compare les taux de diplomation des Premières Nations à ceux des Canadiens non autochtones, il existe encore un écart évident en matière d'éducation. Les taux d'obtention du diplôme d'études secondaires des Premières Nations montrent que 58 %

³ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, A/Res/61/295, Assemblée générale des Nations Unies, 2 octobre 2007.

⁴ Ministère de la Justice du Canada (2023), *Ébauche du Plan d'action relatif à la Loi sur la Déclaration des Nations Unies*, https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/pa-ap/ah/pdf/UNDA_Ebauche_Plan_action.pdf.

⁵ Statistique Canada (2022), *Tableau du recensement de la population de 2021*, 98-10-0423-01, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=9810042301&request_locale=fr.

des jeunes adultes des Premières Nations âgés de 20 à 24 ans vivant dans une réserve détenaient un certificat d'études secondaires ou l'équivalent, comparativement à 93 % des Canadiens non autochtones⁶.

D'après les augmentations de financement des Premières Nations qui ont conclu des ERE et les écarts relevés dans les formules de financement en ce qui concerne le fonctionnement et l'entretien, le transport et d'autres secteurs, nous estimons que 3,52 milliards de dollars sont nécessaires pour que les Premières Nations concluent et négocient des ententes équitables. De plus, les Premières Nations ne signeront aucune entente qui ne répond pas entièrement à leurs besoins de financement, ce qui se traduirait par des programmes qui ne favorisent pas l'augmentation du taux de diplomation.

La mesure de l'efficacité des ERE et de leur incidence sur les taux de diplomation devrait être considérée comme un objectif à long terme. Toutes les ERE n'en sont qu'à leurs balbutiements depuis leur annonce officielle en 2019, et tous les signataires d'ententes ont fait face à des pressions sans précédent en raison de la pandémie de COVID-19.

La mesure des taux de diplomation des Premières Nations et de la réussite des élèves a déjà été critiquée parce qu'elle manquait d'exactitude et qu'elle n'était pas en mesure de cerner le véritable écart de scolarisation, comme l'énonce le rapport du vérificateur général de 2018⁷. En réponse, SAC a produit unilatéralement de nouvelles données de référence à l'appui d'une analyse des cohortes et créé une nouvelle méthodologie pour donner suite aux recommandations formulées par le vérificateur général⁸. La communication de renseignements clairs et exacts aux Canadiens et aux parlementaires peut constituer une obligation gouvernementale, mais elle ne devrait pas porter atteinte à la souveraineté des données des Premières Nations. En outre, le Canada a l'obligation fiduciaire de fournir aux Premières Nations un financement équitable en matière d'éducation qui répond à leurs besoins particuliers et à leurs situations, ce qui ne dépend pas d'exigences excessives en matière de rapports.

La mesure de la réussite des élèves et la capacité des Premières Nations d'analyser leurs données constituent un élément essentiel de la planification et de l'amélioration des résultats d'apprentissage. L'élaboration de ces indicateurs doit être dirigée par les Premières Nations, car elles sont responsables des réussites de leurs élèves.

Infrastructures scolaires

- **Recommandation** : Modifier les pouvoirs contenus dans les ERE afin d'inclure les besoins en capital relatif aux infrastructures scolaires.
- **Recommandation** : Augmenter le financement de **4,7 milliards de dollars** sur

⁶ Statistique Canada (2022), Tableau du recensement de la population de 2021, 98-10-0423-01, 98-10-0423-01, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=9810042301&request_locale=fr.

⁷ Vérificateur général du Canada (2018), *Rapport 5 — Les écarts socio-économiques dans les réserves des Premières Nations – Services aux Autochtones Canada*, www.oag-bvg.gc.ca/internet/francais/parl_oag_201805_05_f_43037.html#p98.

⁸ Services aux Autochtones Canada (2022), *Rapport sur les résultats ministériels de 2021 à 2022*, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1660052942569/1660052961348>.

cinq ans pour remplacer les écoles vieillissantes des Premières Nations, réduire le surpeuplement et fournir des logements adéquats aux enseignants.

L'état des infrastructures scolaires des Premières Nations demeurera un facteur dissuasif important à l'amélioration des taux de diplomation à moins d'une réforme radicale du financement et des processus. Après la prise en compte du statut socioéconomique, les élèves d'établissements scolaires en mauvais état ont obtenu une note inférieure de 5 à 10 percentiles à celle des élèves d'établissements fonctionnels⁹.

L'état des écoles des Premières Nations a été bien documenté, 202 écoles des Premières Nations étant actuellement surpeuplées, soit la moitié des écoles des Premières Nations au Canada¹⁰. En plus des écoles surpeuplées, 56 ont besoin d'être immédiatement remplacées en raison de leur mauvais état ou de leur âge. De plus, les conditions et les pénuries d'infrastructures forcent 54 % des élèves des Premières Nations à quitter leur communauté pour obtenir un diplôme d'études secondaires¹¹. Comme la plupart des élèves obtiennent des diplômes à l'extérieur de leur communauté, ils sont confrontés au racisme systémique dans les écoles provinciales qui ne sont pas outillées pour répondre aux besoins culturels ou linguistiques des apprenants des Premières Nations.

Des décennies de sous-financement des infrastructures scolaires ont fait en sorte que les infrastructures scolaires des Premières Nations sont délabrées et ne sont pas utilisées jusqu'à leur durée de vie prévue. Selon le *Recueil des recherches sur les infrastructures scolaires des Premières Nations* de l'APN, il est estimé qu'au cours des cinq prochaines années, les Premières Nations auront besoin de plus de 4,7 milliards de dollars pour les rénovations, la construction et la planification de nouvelles écoles¹².

Les ERE ne permettent pas aux Premières Nations d'inclure des infrastructures scolaires, ce qui crée une lacune dans les programmes et les environnements d'apprentissage. Un petit nombre de Premières Nations ont réussi à conclure des ententes en matière d'éducation au Canada qui comprennent des composantes de prestation de services d'immobilisations et d'infrastructures scolaires, notamment les Mi'kmaw Kina'matnewey, qui contrôlent les dépenses d'immobilisations dans les infrastructures pour la plupart des écoles situées dans les réserves de la Nouvelle-Écosse. L'inclusion d'infrastructures scolaires dans les ERE devrait être mise en œuvre pour s'assurer que toutes les Premières Nations puissent bâtir et maintenir leurs éléments d'actif scolaires communautaires.

⁹ Glen Earthman (2004), *Prioritization of 31 Criteria for School Building Adequacy*. Baltimore (MD) : ACLU.

¹⁰ APN (2022), *Recueil des recherches sur les infrastructures scolaires des Premières Nations*, <https://www.afn.ca/policy-sectors/education/education-infrastructure/afn-first-nations-education-infrastructure-research-collection-2022-french/>

¹¹ APN (2020), *Fiche de renseignements sur les infrastructures scolaires des Premières Nations*, <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2020/08/Education-Infrastructure-Fact-Sheet-Final-French.pdf>.

¹² APN (2022), *Recueil des recherches sur les infrastructures scolaires des Premières Nations*, <https://www.afn.ca/policy-sectors/education/education-infrastructure/afn-first-nations-education-infrastructure-research-collection-2022-french/>.

Éducation postsecondaire

- **Recommandation** : Fournir immédiatement des investissements aux Premières Nations pour l'élaboration et la mise en œuvre de modèles d'éducation postsecondaire locaux, régionaux et fondés sur des traités.

Les Premières Nations font face à des défis permanents en ce qui concerne l'administration et le soutien des étudiants et des établissements d'enseignement postsecondaire. En 2019, les Premières Nations ont entrepris un processus d'engagement triennal dans le but d'élaborer des modèles d'enseignement postsecondaire qui fourniraient un financement adéquat, prévisible et durable pour leurs étudiants du postsecondaire. Après avoir terminé ce processus, le gouvernement du Canada n'a fourni aucun financement supplémentaire ni aucune reconnaissance de cet engagement national dans le budget de 2022. Ces modèles fourniraient un soutien adapté aux élèves des Premières Nations pour qu'ils réussissent leurs études postsecondaires et répondent aux besoins uniques qui existent dans les collectivités dans tout le pays.

Malgré l'inflation, la croissance démographique et la hausse des taux d'obtention de diplômes d'études secondaires, le financement accordé aux étudiants postsecondaires des Premières Nations n'a pas comblé les besoins, puisque seulement 25 000 étudiants sont soutenus chaque année depuis 1996¹³. Le renforcement des investissements visant à réduire l'écart en matière d'éducation des Premières Nations en ce qui concerne les études postsecondaires procure d'énormes avantages, notamment une augmentation du PIB des Premières Nations de 30 milliards de dollars et plus de 100 000 emplois supplémentaires pour les Premières Nations¹⁴.

Assemblée des Premières Nations

L'APN est une organisation nationale de défense des intérêts qui cherche à promouvoir les aspirations collectives des individus et des communautés des Premières Nations des quatre coins du Canada sur des questions de nature et de préoccupation nationales ou internationales. L'APN se voit conférer des mandats et des directives par l'intermédiaire de résolutions adoptées et soutenues par les Premières Nations-en-Assemblée (chefs élus ou mandataires des Premières Nations membres). En plus de l'orientation fournie par les chefs des Premières Nations membres, l'APN est guidée par un Comité exécutif composé d'un chef national élu et de chefs régionaux de chaque province et territoire.

Résolutions de l'APN sur l'éducation

Depuis sa création en 1970, l'APN a toujours milité en faveur d'une compétence et d'une autodétermination accrues en matière d'éducation des Premières Nations. Les récents mandats des Premières Nations-en-Assemblée sur la transformation de l'éducation

¹³ APN (2021), *proposition de politique sur l'éducation postsecondaire des Premières Nations*, <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2021/12/2.-First-Nations-PSE-Policy-Proposal-FR.pdf>.

¹⁴ Assemblée des Premières Nations (2022). *Closing the First Nations Education Gap in Canada: Assessing Progress and Estimating the Economic Benefits – An Update*. Page 11

comprennent :

- Résolution 16/2016, *Processus honorable d'élaboration de recommandations pour appuyer une réforme de l'éducation des Premières Nations*
- Résolution 65/2017, *Nouvelle approche de financement provisoire de l'éducation des Premières Nations*
- Résolution 35/2019, *Financement supplémentaire pour l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations*
- Résolution 34/2019, *Examen des infrastructures scolaires des Premières Nations*
- Résolution 21/2020, *Modèles d'éducation postsecondaire locaux, régionaux et fondés sur des traités et dirigés par les Premières Nations*
- Résolution 20/2021, *Contrôle par les Premières Nations du financement fédéral de l'éducation*