

CALEDON



INSTITUTE OF
SOCIAL POLICY

**La légitimité d'une *Loi sur*
l'éducation pour les Premières
nations**

par

Michael Mendelson

Octobre 2009

La légitimité d'une *Loi sur l'éducation* pour les Premières nations

par

Michael Mendelson

Octobre 2009

Michael Mendelson est chercheur principal au Caledon Institute of Social Policy. L'auteur tient à remercier Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) pour son soutien financier.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles d'AINC.

Copyright © 2009 par le Caledon Institute of Social Policy

ISBN 1-55382-478-4

Publication du :

The Caledon Institute of Social Policy
1390, chemin Prince of Wales, bureau 401
Ottawa (ON) K2C 3N6
CANADA
Tél/Fax : (613) 729-3340

Courriel : caledon@caledoninst.org
Site Web : www.caledoninst.org

Table of Contents

Introduction	1
La réforme complète du système	1
L'importance de créer des conseils scolaires	5
Les conseils scolaires des Premières nations	7
Les écoles indépendantes	12
Les ministères de l'Éducation	13
Les Autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation	18
Le Financement	20
Les tentatives de réforme	25
Une <i>Loi sur l'éducation</i> pour les Premières nations	31
Créer un plan national pour le système d'éducation des Premières nations	32
Fonder l'éducation des Premières nations sur les lois	32
Reconnaître la compétence des Premières nations en matière d'éducation	33
Retraits de la <i>Loi sur les Indiens</i>	33
Consacrer le principe de la responsabilisation réciproque	33
Faciliter la restructuration en établissant des critères clairs	34
Encourager et reconnaître les véritables conseils scolaires des Premières nations	34
Fournir un financement stable et juste aux écoles des Premières nations	34
Conclusion	35
Note de fin	35
Références	35

Introduction

Dans sa fameuse déclaration de principes publiée en 1972, intitulée « La maîtrise indienne de l'éducation indienne », la Fraternité des Indiens du Canada (qui allait devenir l'Assemblée des Premières Nations) réclamait, pour les Premières nations, le contrôle de leur éducation [Fraternité des Indiens du Canada, 1972]. Cette demande n'accorde aux Premières nations aucun statut spécial. Au contraire, la prise en charge collective de l'éducation fait partie de l'histoire du Canada.

L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est à l'origine de la fondation du Canada. Il donne explicitement aux provinces la souveraineté à l'égard de l'éducation (sauf dans les réserves), comme le stipulent les dispositions constitutionnelles protégeant le droit à l'éducation confessionnelle. La formation de la Confédération canadienne aurait été impossible sans ces dispositions constitutionnelles, qui ont entraîné la création de conseils scolaires catholiques et laïcs parallèles. Encore aujourd'hui, nous acceptons les inconvénients et les dépenses qu'entraîne l'existence de conseils scolaires multiples dans plusieurs de nos villes, villages et régions rurales – par exemple, on trouve, dans la Ville d'Ottawa à elle seule, quatre conseils scolaires. Le fait qu'une collectivité veuille utiliser ses ressources et ses écoles pour perpétuer sa culture n'a rien d'inhabituel ou de « non canadien ». Tout ce que veulent les Premières nations, c'est protéger leur droit de prendre en charge l'éducation de leurs enfants, comme le font d'autres peuples du Canada.

Pour donner suite à la demande des Premières nations, qui réclament « la maîtrise indienne de l'éducation indienne », le gouvernement fédéral a dû, en premier lieu, céder le contrôle qu'il exerce sur l'éducation des Premières nations, une étape franchie en grande partie. Toutefois, pour accomplir la deuxième étape, plus cruciale que la première, les Premières nations auront à s'aventurer dans l'inconnu et se doter de l'infrastructure organisationnelle et financière nécessaire pour mettre sur pied le système d'éducation des Premières nations. Bien que plusieurs Premières nations essaient de créer l'infrastructure éducative nécessaire, il n'en demeure pas moins que, dans différentes réserves du Canada, le système d'éducation est, à ce jour, extrêmement morcelé. Dans la plupart des cas, aucune des composantes principales du système d'éducation n'est en place.

Le présent document décrit les composantes du système d'éducation qui font défaut et définit la marche à suivre pour mettre celles-ci en place dans toutes les régions du Canada. Nous proposons une nouvelle loi fédérale, qui donnerait aux Premières nations qui le souhaitent le droit de former des conseils scolaires des Premières nations financés adéquatement, qui leur fournirait l'habilitation juridique et les établissements d'enseignement régionaux requis pour les appuyer.

La réforme complète du système

Michael Fullan, un chercheur réputé dans le domaine de l'éducation, soutient que, pour revitaliser le système scolaire, on doit procéder à ce qu'il appelle « la réforme complète du système » [2009]. Selon Fullan, la réforme complète du système doit s'opérer simultanément à l'échelle de l'école, du district scolaire et de l'État. Elle a besoin de l'appui sûr et constant de

l'État, et doit, en fin de compte, se concentrer sur ce qui se passe dans la classe. Pour illustrer son propos, Fullan, et son collaborateur Ben Levin, décrivent le processus qui a mené à la réforme complète du système en Ontario, lequel a amélioré les résultats scolaires à la grandeur de la province, sauf, bien entendu, dans les réserves, où l'éducation ne relève pas de la province [Levin, 2008; Fullan et Levin, 2008].

Pour l'éducation des Premières nations, la réforme complète du système est urgente, puisque, dans les réserves du Canada, il n'existe aucun système scolaire autochtone et que les écoles des Premières nations sont isolées les unes des autres. Il est impossible de procéder à la réforme complète du système lorsqu'il n'y a, au départ, aucun système. Malgré l'importance et l'abondance de comptes rendus de recherche (pour la plupart, controversés) sur les façons d'améliorer les écoles, la recherche tient presque toujours pour acquise la présence d'un mécanisme pour organiser et mettre en œuvre la réforme souhaitée. Pour réaliser la réforme complète du système d'éducation des Premières nations, on doit, tout d'abord, mettre en place le système d'éducation des Premières nations.

L'extrême urgence de la réforme du système ne fait aucun doute. Environ 113 000 étudiants qui habitent une réserve vont à l'école élémentaire et secondaire. Près de 60 p. 100 d'entre eux fréquentent l'une des 515 écoles situées dans les réserves, et les autres fréquentent, dans la plupart des cas, une école secondaire publique située à l'extérieur de la réserve [www.ainc-inac.gc.ca]. Selon les données de recensement, on n'observe, depuis 10 ans, aucune augmentation de la proportion de jeunes dans les réserves qui terminent leurs études secondaires, tandis que l'écart quant au taux de diplomation des étudiants du secondaire entre les jeunes résidant dans une réserve et la population générale s'accroît au lieu de diminuer [Richards et Scott, à paraître; Mendelson, 2008]. Bien que certaines écoles des Premières nations situées dans les réserves dispensent un meilleur enseignement [Bell et coll., 2004], ce n'est pas le cas de plusieurs autres, où la qualité de l'enseignement se dégrade. Les améliorations fragmentaires apportées à certaines écoles, et parfois à des groupes d'écoles, ne parviennent pas à freiner la détérioration constante de plusieurs autres écoles. L'éducation dans les réserves ne convient pas aux étudiants des Premières nations, aux parents et à la société dans son ensemble.

D'innombrables maux sont associés au faible niveau d'instruction [Riddell, 2005]. On n'a qu'à penser, par exemple, aux effets néfastes graves sur la santé et l'espérance de vie causés par un faible niveau de scolarité [Wolfe et Haveman, 2001]. Le degré d'instruction des parents est un facteur déterminant de la santé et du développement intellectuel de l'enfant [de Coulon et coll., 2008]. Lochner a examiné des données empiriques sur le sujet et a conclu que « la hausse du niveau de scolarité réduit significativement le nombre de crimes violents et de crimes contre les biens commis par la suite, ce qui apporte des avantages non négligeables pour la société » [traduction] [2007, p. 1]. Perreault montre que, dans la population autochtone, le taux d'incarcération est beaucoup plus élevé chez ceux qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires que chez ceux qui en ont un [2009]. Selon Lochner, aux États-Unis, chaque diplôme d'études secondaires décerné à un étudiant de sexe masculin fait épargner aux contribuables de 1 600 \$ à 2 900 \$, du fait, simplement, de la réduction de la criminalité qui en découle – sans tenir compte des économies réalisées dans les autres secteurs [2007, p. 12]. Ces coûts et ces économies sont très probablement semblables au Canada.

Bien entendu, la liste des conséquences sociales coûteuses et néfastes causées par le faible niveau d’instruction est sans fin. Mais on ne doit pas oublier que, outre les coûts sociaux, l’effet destructeur engendré par l’inadéquation de l’éducation des Premières nations a des conséquences économiques. Pour les personnes qui n’ont pas fait d’études secondaires, les possibilités de se trouver un bon emploi et de le garder diminuent sans cesse [Richards et Scott, à paraître]. En répondant à la demande croissante de travailleurs qualifiés et en contribuant aux arts et à la culture, les jeunes, et le dynamisme des Premières nations sont à même d’accroître la richesse collective et le bien-être du Canada; les membres des Premières nations peuvent, par le fait même, profiter des possibilités qui leur sont offertes pour créer de nouvelles entreprises intéressantes, dont certaines s’enracineraient dans la culture des Premières nations de façon tout à fait originale. Si la situation de l’éducation des Premières nations reste la même, nous perpétuerons et augmenterons sûrement la dépendance, qui se traduira par des coûts financiers extrêmes pour la société, en particulier dans les Prairies, où la population en âge de travailler ne cesse d’augmenter.

Tableau 1
Nombre total d’étudiants équivalents temps plein (ETP) résidant habituellement
dans une réserve, qui fréquentent une école dans la réserve ou hors réserve
Exercice 2000-2001 à 2007-2008

Exercice	Population étudiante totale	Étudiants qui fréquentent une école dans la réserve		Étudiants qui fréquentent une école hors réserve	
		Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
2000-01	112,701	69,131	61%	43,571	39%
2001-02	112,546	68,578	61%	43,968	39%
2002-03	113,216	68,373	60%	44,843	40%
2003-04	113,138	68,737	61%	44,401	39%
2004-05	114,720	69,589	61%	45,131	39%
2005-06	115,299	68,434	59%	46,865	41%
2006-07	113,121	67,478	60%	45,643	40%
2007-08	112,996	68,576	61%	44,420	39%

Source: Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) (2009). Données fournies au DPB par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, figurant dans les listes nominatives. Dans les réserves, environ 1 500 étudiants ETP fréquentent une école fédérale (non gérée par une bande); à l’extérieur des réserves, environ 2 055 étudiants ETP fréquentent une école privée.

À la lumière des chiffres évoqués ci-dessus, l'argent investi pour améliorer les résultats scolaires des étudiants autochtones qui fréquentent une école dans la réserve aura un taux de rendement élevé et une rentabilité certaine. Dans leur étude exhaustive des effets sur l'économie et les budgets gouvernementaux entraînés par l'amélioration des résultats scolaires des Autochtones, Sharpe et ses collaborateurs concluent que « [i]nvestir dans l'éducation des Premières nations procure des avantages, non seulement aux populations autochtones, mais aussi au gouvernement canadien et, par extension, à l'ensemble de la population canadienne ». [traduction] [2009, p. 70]. Les chercheurs ont découvert que, si le niveau d'instruction des Autochtones était ramené à celui de la population générale, tel qu'il était en 2001, la croissance du PIB atteindrait jusqu'à 0,03 de points de pourcentage de plus et l'établissement de l'équilibre budgétaire du gouvernement s'améliorerait considérablement.

Mais dans la situation actuelle, on ne sait dans quelle mesure l'attribution de fonds additionnels pour l'éducation des Premières nations parviendra à améliorer de façon optimale les résultats scolaires des Autochtones.

Comme il sera question ci-dessous, il ne fait pas de doute qu'il faudra des fonds supplémentaires. Mais l'argent ne suffira pas à lui seul à corriger les lacunes d'un système d'éducation inexistant chez les Premières nations. L'enjeu des politiques publiques consiste à dépenser efficacement – afin de trouver des moyens d'investir davantage dans l'éducation des Premières nations dans les réserves, de sorte que l'argent dépensé aura de bonnes chances d'apporter des améliorations durables au chapitre de la réussite scolaire des Autochtones. Pour concevoir une politique publique viable, on doit tenir compte, simultanément, du financement et des réformes de l'éducation.

De quel genre de réformes s'agit-il ?

Comme en ont discuté abondamment plusieurs chercheurs [voir Mendelson, 2008, pour une revue de la documentation], les écoles des Premières nations dans les réserves sont différentes des autres écoles publiques au Canada, en ce sens qu'elles sont gérées habituellement par une personne ou de très petits groupes d'écoles, fréquentées par un nombre relativement faible d'étudiants. À partir de 1930, les écoles publiques hors réserve du Canada ont été regroupées, petit à petit, dans des conseils scolaires chargés de leur supervision, dont la plupart disposent de ressources éducatives et administratives substantielles. Par exemple, en Colombie-Britannique, le nombre de districts scolaires est passé de 830 en 1932, à 89 en 1947, et à 57 aujourd'hui [Fleming et Hutton, 1997]. Dans le cadre du mouvement de réforme amorcé par la suite (qui, selon certains, a été déclenché par le lancement du satellite russe Spoutnik et la crainte de prendre du retard par rapport à la Russie), on a modernisé les ministères provinciaux de l'Éducation dans le but de fournir aux conseils scolaires le soutien et les ressources appropriés.

L'ancienne école de village, gérée, dans certains cas, par le maire de la ville, est disparue depuis longtemps, sauf dans les réserves des Premières nations. Dans un discours livré à la Chambre des communes à l'occasion de l'adoption de la Loi sur la compétence des

premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique, l'ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Jim Prentice, déclare succinctement que « [I]es enfants des Premières nations sont, indéniablement, les seuls enfants du Canada à ne pas avoir eu de système d'éducation ». [traduction]

Pourquoi est-ce si important de se doter d'un système d'éducation ? Les conseils scolaires et les ministères provinciaux, qui jouent un rôle essentiel dans l'éducation des Canadiens, représentent bien plus qu'un autre échelon de la bureaucratie. Les uns comme les autres assument des fonctions cruciales à la qualité de l'éducation et, particulièrement, au maintien de la qualité de l'éducation à long terme. C'est grâce à ces institutions que des écoles géographiquement dispersées sont intégrées dans un système d'éducation. Ce n'est que par l'intermédiaire de ces organisations que peut être menée la réforme complète du système.

Même avec des conseils scolaires et des ministères viables, l'amélioration des résultats scolaires n'est pas garantie forcément. Nul ne serait surpris d'apprendre qu'un conseil scolaire ou un ministère provincial de l'Éducation remplirait mal son rôle. Plus exactement, les conseils scolaires et les ministères sont nécessaires, mais ils ne sont pas suffisants pour organiser le processus d'amélioration des écoles dans les réserves. Prenons l'exemple du lien entre une usine et son directeur. Il existe des directeurs qui font très mal leur travail. Mais, sans directeur, l'usine aura un fonctionnement chaotique et, sans nul doute, elle fera un déficit. Les conseils scolaires et les ministères constituent l'infrastructure organisationnelle requise, sur laquelle construire un meilleur système scolaire. Toutefois, le « plus gros du travail » pour changer ce qui se passe en salle de classe reste à être pris en charge. Toutefois, en l'absence du conseil scolaire ou du ministère, personne ne garantira que ce travail sera fait pour améliorer systématiquement les écoles dans les réserves.

Dans les sections qui suivent, nous examinons dans le détail les fonctions assumées par les conseils scolaires et les ministères, ainsi que la façon dont on peut les appliquer au futur système d'éducation des Premières nations.

L'importance de créer des conseils scolaires

Le conseil scolaire assume deux fonctions au sein du système scolaire : il joue le rôle de gestionnaire des écoles et de fournisseur de services pour les écoles. À titre de gestionnaire, le conseil scolaire supervise le rendement de ses écoles et, si le conseil scolaire accomplit bien son travail, il interviendra auprès des écoles qui ont un mauvais rendement. Les conseils scolaires gèrent les ressources humaines de leur système scolaire, négocient les contrats de travail et les conditions d'emploi des enseignants et contribuent à la stabilité de la main-d'œuvre en offrant des possibilités de formation professionnelle et d'avancement. En créant des noyaux de directeurs d'école expérimentés et qualifiés, issus habituellement du corps professoral, les conseils scolaires assurent le leadership dont ont besoin les écoles pour réussir. Ils administrent les finances du système scolaire dans leur province et les fonds alloués aux écoles. Dans certaines provinces, les conseils scolaires sont tenus de générer une partie de leurs recettes.

En plus des fonctions de gestion qu'il assume, le conseil scolaire fournit un éventail de services centralisés. La fonction de service des conseils scolaires est particulièrement utile lorsque, pour réaliser des économies d'échelle, on doit partager entre plusieurs écoles un service spécialisé, comme l'ergothérapie. Mais outre les services spécialisés, bien connus, offerts aux élèves, les conseils scolaires offrent des services courants et concrets, qui ne sont pas reliés directement à l'enseignement dispensé aux élèves. Par exemple, la plupart des conseils scolaires ont leur propre service de la construction, qui embauche des professionnels compétents et expérimentés, comme des architectes et des ingénieurs, et est chargé de construire les installations et les entretenir. Par exemple, au conseil scolaire de Winnipeg, qui comprend 77 écoles, fréquentées par 33 000 étudiants, environ 20 personnes travaillent directement pour le conseil au sein du service de la construction [site Web du conseil scolaire de Winnipeg : <http://ww.wsd1.org>]. Évidemment, le simple fait d'avoir plusieurs ingénieurs au service de la construction ne garantit en rien que le conseil fera une bonne planification de ses immobilisations et un bon entretien de ses installations. Mais, sans personnel adéquat, il est plus que probable que le conseil scolaire échouera dans cette tâche.

De manière comparative, et sans tenir compte des besoins en infrastructure relativement plus grands dans un grand nombre d'écoles à l'intérieur des réserves, on estime que, pour répondre aux besoins en infrastructures scolaires dans l'ensemble des réserves au Canada, on a besoin de 130 à 150 employés spécialisés à l'emploi du conseil scolaire. Selon une interprétation simple des organigrammes des conseils scolaires, il semble qu'une poignée d'ingénieurs et d'autres professionnels (pas nécessairement des spécialistes en éducation) travaillent pour Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) sur l'infrastructure générale dans les administrations centrales et dans les régions; en fait, ils ne seraient pas plus d'une demi-douzaine. La majorité des écoles dans les réserves ne disposent d'aucun soutien spécialisé. Tous les trois ans, le ministère produit des rapports sur la condition des biens dans l'ensemble des réserves, mais l'inspection technique est effectuée par des entrepreneurs de l'extérieur. Sans capacités internes d'inspection des installations scolaires, il sera extrêmement ardu d'entretenir les écoles et de construire de nouvelles installations.

La plupart des écoles des Premières nations ne peuvent compter sur le soutien d'un conseil scolaire ayant le plein pouvoir (sauf quelques exceptions, dont il sera question ci-dessous). Toutefois, de nombreuses Premières nations ont tenté de corriger ces lacunes, du moins en partie, en formant des organismes de service assurant le soutien à plusieurs écoles, qui partagent certaines ressources. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a souvent encouragé ce genre d'organismes et aidé à leur financement. Plusieurs écoles dans les réserves font partie d'organismes de services affectés à plusieurs écoles; c'est du moins ce que révèle un sondage informel.

La plupart des organismes de services affectés à plusieurs écoles des Premières nations sont relativement petits; ils disposent de peu de ressources et l'éventail de services qu'ils offrent est limité. Certains portent le nom de « conseil scolaire » ou d'« autorité scolaire », mais lorsque ces organismes desservent plus d'une bande, il est très rare qu'ils assument l'éventail de responsabilités dévolues aux conseils scolaires hors réserve. Néanmoins, il est possible,

théoriquement du moins, pour les écoles dans les réserves de recevoir certains des services centralisés qu'offre un conseil scolaire, par l'intermédiaire des organismes de services assurant le soutien à plusieurs écoles, mais sans véritable conseil scolaire. Par contre, sans véritable conseil scolaire assumant la pleine responsabilité des écoles qu'il administre, la fonction de gestion jouée par le conseil scolaire fera toujours défaut. Or, c'est justement la fonction de gestion qui est cruciale pour les écoles dans les réserves, lesquelles font face aujourd'hui à différents défis : gestion des ressources humaines, finances, création d'un noyau de directeurs d'écoles, identification des écoles dont les résultats sont moins bons et mesures pour corriger la situation, etc.

Le gouvernement de l'Ontario [<http://www.edu.gov.on.ca>] définit comme suit les responsabilités des conseils scolaires :

- déterminer le nombre, la taille et l'emplacement des écoles;
- construire, équiper et meubler les écoles;
- offrir des programmes d'éducation répondant aux besoins de la communauté scolaire, y compris aux besoins des élèves en difficulté;
- gérer prudemment le financement alloué par la province à l'appui de toutes les activités des conseils scolaires, y compris les programmes d'éducation destinés aux élèves des paliers élémentaire et secondaire et la construction et l'entretien des écoles;
- préparer un budget annuel;
- superviser le fonctionnement des écoles et les programmes d'enseignement;
- élaborer des politiques concernant les programmes « bonne arrivée à l'école » au palier élémentaire;
- créer un conseil d'école dans chaque établissement scolaire;
- embaucher le personnel enseignant et autre;
- aider le personnel enseignant à améliorer ses méthodes d'enseignement;
- assurer le rendement du personnel enseignant;
- approuver le choix des écoles portant sur les manuels scolaires et le matériel d'apprentissage, compte tenu de la liste de matériel approuvé fournie par le ministère de l'Éducation;
- appliquer les dispositions sur l'assiduité des élèves de la *Loi sur l'éducation*;
- veiller à ce que les écoles se conforment à la *Loi sur l'éducation* et à ses règlements.

Les conseils scolaires des Premières nations

Les écoles des Premières nations ont besoin d'avoir leurs propres conseils scolaires¹. On doit donner un autre nom aux conseils scolaires des Premières nations, mais peu importe le mot choisi, leurs fonctions doivent être les mêmes que celles assumées par les conseils scolaires

Exemples d'initiatives menées en 2006 sur les organismes de services assurant le soutien de plusieurs écoles des Premières nations

Comité directeur de l'éducation des Premières nations
Sept consortiums sur l'éducation des Premières nations
Six initiatives en matière d'éducation
Commission du Traité 8 pour l'éducation
Federation of Saskatchewan Indian Nations
Northwest Nations Education Council
Grand Conseil de Prince Albert
Northern Nishanawbe Education Council
Fort Frances – Traité no 3
Union of Ontario Indians
Coalition autochtone pour l'éducation
Conseil scolaire de l'Association of Iroquois and Allied Indians
L'Institut Culturel et Éducatif Montagnais
L'Initiative en matière d'éducation du Nouveau-Brunswick
Mi'kmaq Kina'matnewey

Source : McCue, 2006

hors réserve. Ils doivent avoir plein pouvoir pour gérer les écoles dans les réserves situées dans leur aire de recrutement, et fournir à ces écoles des services communs. En clair, si les Premières nations décident de se doter d'un système scolaire, au lieu d'avoir des regroupements d'écoles, le plein contrôle et la propriété des écoles doivent être dévolus au conseil scolaire des Premières nations et non à la bande. Les organismes spécialisés uniquement dans le domaine de l'éducation – les conseils scolaires des Premières nations – devraient avoir la pleine responsabilité de l'éducation dans les réserves, pour prendre la relève de l'administration locale indienne et des petites autorités scolaires établies, et parfois, nommées par l'administration locale indienne.

En outre, les conseils scolaires des Premières nations doivent assumer les mêmes responsabilités que celles assumées habituellement par les conseils scolaires non autochtones. Comme nous l'avons mentionné, de nombreux étudiants résidant habituellement dans une réserve doivent faire leurs études secondaires dans une école hors réserve, et parfois, leurs études primaires. Il arrive, dans certains cas, qu'un étudiant résidant à l'extérieur d'une réserve, en particulier dans les régions isolées, ait à étudier dans une école située dans une réserve. Les conseils scolaires des Premières nations devraient négocier et administrer des ententes avec les conseils scolaires hors réserve afin de prendre en compte les attentes et la délimitation des responsabilités au nom des étudiants qui fréquentent une école hors réserve et, plus rarement, pour le compte des étudiants résidant ailleurs que dans une réserve, qui fréquentent une école dans une réserve. Ces ententes devraient comprendre le paiement et la réception des frais de scolarité, afin que ces fonds soient payés, pour le compte des étudiants, par le conseil scolaire

autochtone responsable de la région géographique. À l'heure actuelle, Affaires indiennes et du Nord Canada verse directement le financement au nom des étudiants résidant dans une réserve qui fréquentent une école hors réserve. Dans d'autres cas, le ministère versera le financement à l'école hors réserve ou au conseil de bande, qui paiera ensuite l'école hors réserve. Il est plus approprié d'établir des rapports de conseil à conseil, plutôt que des rapports entre le conseil de bande et le conseil scolaire. Cela permettra sans doute de se concentrer sur les exigences scolaires.

Les districts des conseils scolaires des Premières nations doivent être suffisamment étendus pour fournir efficacement des services centralisés à leurs écoles. Il est évident que les Premières nations ont besoin de conseils scolaires, mais toute tentative d'établir un système d'éducation des Premières nations se compliquera lorsque viendra le temps de déterminer l'étendue des districts.

La Commission royale sur les peuples autochtones s'est penchée sur la restructuration de l'éducation des Premières nations et recommandé que l'on reconnaisse ce qu'elle a appelé « les nations autochtones » comme fondement des conseils scolaires propres aux Premières nations. Selon la Commission royale :

Les nations autochtones sont des groupes d'Autochtones d'une certaine importance numérique qui sont conscients de leur unité sociale et historique et qui constituent la population prédominante dans un territoire ou des territoires déterminés. Ainsi, les Micmacs, les Innus, les Anishnabe, les Blood, les Haïdas, les Inuvialuits, la nation métisse de l'Ouest et les autres peuples dont les liens sont restés intacts, au moins partiellement, malgré l'ingérence gouvernementale, sont des nations. Il y a environ 1 000 réserves et communautés au Canada, mais il y a entre 60 et 80 nations autochtones. [traduction]

[Commission royale sur les peuples autochtones, 1996, volume 5, chapitre 10]

Bien que l'approche de la commission représente sans équivoque une fusion des districts, même en s'appuyant sur la définition donnée par la Commission royale aux nations autochtones, les districts scolaires resteraient, pour la plupart, peu étendus, avec en moyenne six ou sept écoles seulement, fréquentées par quelques étudiants. Est-ce suffisant ?

Malheureusement, à ce jour, la recherche n'a donné aucune directive claire sur le nombre idéal d'élèves au sein d'un district scolaire. Cette question a toujours eu des implications pédagogiques et politiques importantes au Canada, et les Premières nations n'y échappent pas. Pour tous les politiciens, la fusion des districts scolaires a été une question épineuse, surtout dans les Prairies, plus précisément en Saskatchewan, où la population rurale est peu densément peuplée et où, dans les années 1930 et 1940, les petits conseils scolaires n'ont pas subi une pression aussi forte pour fusionner que ceux des autres provinces.

Selon un groupe de travail commandé par la Saskatchewan School Trustees Association en 1993, le nombre d'élèves dans un district devrait être de 2 500 à 5 000 au moins. Toutefois, dans son rapport, le groupe de travail indique qu'il peut y avoir « des exceptions aux directives

sur le nombre d'élèves dans certaines régions où la population est moins peuplée ou plus dense ». [traduction] [cité dans Manitoba, 1994, p. 59]. Apparemment, le groupe de travail de 1993 n'a pas clos la discussion, car une autre étude sur la taille optimale des conseils scolaires a été entreprise en 1997 pour le compte de la Saskatchewan School Trustees Association. Son auteur, Gord Erhardt, a constaté que :

La documentation sur la taille des administrations scolaires et leur fusion est peu concluante et ne fournit pas de portrait clair aux décideurs. Aucune preuve substantielle ne vient démontrer que la taille de l'administration scolaire est un facteur déterminant en ce qui a trait à l'établissement des coûts ou de la qualité du système scolaire. De plus, rien ne permet d'affirmer avec certitude que la fusion des divisions scolaires améliorera l'enseignement ou le rapport coût-efficacité. La recherche ne fournit que très peu d'indications laissant croire qu'il y a un lien de cause à effet entre les deux variables [1997]. [traduction]

Selon Erhardt, la recherche vient, en grande partie, des États-Unis et elle n'est pas nécessairement applicable au Canada. Dans son rapport, Erhardt simule la fusion de plusieurs petits districts scolaires en Saskatchewan (pour la plupart, de moins de 2 000 étudiants chacun). Il conclut que, avec la fusion, on pourrait réaliser des économies d'environ 4 p. 100. Toutefois, près de la moitié de ce montant vient de la fermeture supposée de certaines écoles. Mais il serait impossible, politiquement, d'espérer faire des économies semblables en fermant de petites écoles dans les réserves; la géographie en tant que telle rendra la chose irréalisable. Par ailleurs, Erhardt ne tire aucune conclusion sur les effets des fusions sur les résultats scolaires.

En 1994, la Manitoba School Divisions/Boundaries Review Commission a demandé explicitement : « Existe-t-il un nombre idéal d'élèves dans une division scolaire? » [Manitoba, 1994, p. 55]. La Commission a pris connaissance de plusieurs présentations bien documentées qui examinaient les deux facettes de la controverse « plus c'est grand, mieux c'est! ». La Commission a également commandé sa propre étude indépendante pour examiner la question. Elle a conclu que la documentation existante ne donne pas de réponse claire quant au nombre idéal d'élèves dans les divisions scolaires, mais elle a déterminé un nombre minimum, le même que celui recommandé initialement par la Saskatchewan Trustees Association :

Il est très difficile de justifier l'existence d'un conseil et l'administration complète d'une division scolaire pour moins de 2 500 étudiants. En fait, il faudrait se rapprocher des 5 000, ne serait-ce qu'en raison des contraintes liées à la distance, la densité de la population et le transport dans les régions rurales. [Manitoba, 1994, p. 61]. [traduction]

Une étude économique américaine menée en 2002 conclut qu'« il est possible d'attendre des économies potentielles assez grandes sur les frais de l'enseignement et les dépenses d'administration si l'on passe d'un très petit district (500 élèves ou moins) à un district d'environ 2 000 à 4 000 élèves ». [Andrews et coll., 2002, p. 1] [traduction]

Dans l'ensemble, la recherche ne recommande aucun nombre idéal d'élèves, mais elle s'entend sur un nombre minimum, sans doute de l'ordre de 2 500 étudiants. Étant donné qu'il se forme régulièrement des alliances entre bandes en ce qui a trait à l'éducation, on devrait entreprendre un examen plus complet de la documentation existante sur la taille idéale d'un

conseil scolaire – que les recommandations formulées dans le présent rapport soient suivies ou non. Cette recherche pourrait, par ailleurs, guider ce processus. Toutefois, si l’on utilise ce seuil inférieur comme ligne directrice approximative, le nombre de districts scolaires des Premières nations serait de 30 dans l’ensemble du Canada, ce qui correspond à environ la moitié du nombre recommandé par la Commission royale.

Pour atteindre un seuil plus élevé, les conseils scolaires des Premières nations devraient être composés de deux nations autochtones ou plus. Autrement, on pourrait négocier, en fonction des conditions locales, des ententes plus souples, selon lesquelles certains services seraient centralisés au sein de plusieurs conseils des Premières nations, alors que la fonction de gestion du conseil resterait non fusionnée. Le programme Premières nations sur Rescol – qui connecte à Internet toutes les écoles des Premières nations – est un exemple de ressource partagée entre les écoles. Rescol est financé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et administré à l’échelle régionale par six organismes de gestion régionaux sans but lucratif du programme Premières nations sur Rescol (voir l’encadré ci-dessous). Dans plusieurs conseils scolaires hors réserve, on a conclu également des accords de partage de services, comme à Ottawa, où quatre conseils scolaires utilisent les services de la même agence de transport.

Toutefois, la taille des conseils scolaires des Premières nations reposant sur le concept de nation autochtone défini par la Commission royale ne représentera pas la différence la plus grande entre les conseils scolaires des Premières nations et les organismes de services existants qui assurent le soutien de plusieurs écoles. C’est la gestion des écoles par les conseils scolaires des Premières nations qui représentera le plus grand écart par rapport à aujourd’hui. Cela contraste avec les actuels organismes de services affectés à plusieurs écoles, qui, dans la plupart des cas, laissent aux bandes la gestion des écoles, directement ou indirectement, par l’entremise des autorités scolaires.

Organismes de gestion régionaux sans but lucratif du programme Premières nations sur Rescol
<ul style="list-style-type: none">• Atlantique : Mi’kmaw Kina’matnewey• Québec : Conseil en éducation des Premières Nations• Ontario : Keewaytinook Okimakanak• Manitoba : Keewatin Tribal Council• Saskatchewan et Alberta : Keewatin Career Development Corporation• Colombie-Britannique : First Nations Education Steering Committee

Les conseils scolaires des Premières nations proposés dans le présent rapport seraient gouvernés par des commissaires d’école des Premières nations, préférablement élus par les membres des bandes participantes; ils seraient ainsi sous la direction entière des Premières nations. Évidemment, cette approche posera certains défis relatifs à la gouvernance, semblables à ceux que doit relever le système actuel, en raison du passé colonial des Premières nations et

des lacunes qui en a découlé sur le plan de l'expertise, dont souffrent plusieurs bandes. Il est à souhaiter que la séparation définitive des écoles et de l'administration générale des bandes, avec, notamment deux budgets totalement séparés, favorisera avec le temps la croissance sur le plan du savoir et la sélection de commissaires qui s'intéressent vivement aux questions d'éducation. De plus, les organisations régionales, Affaires indiennes et du Nord Canada et l'Assemblée des Premières Nations pourraient examiner différentes mesures visant à améliorer les capacités de gouvernance dans le cadre du processus de réforme du système d'éducation. Par exemple, dans le cadre de la réforme du système décrite ci-dessus, on pourrait donner aux commissaires d'école nouvellement élus de partout au Canada une formation d'une ou deux semaines afin d'accélérer le développement de la capacité de gouvernance du système d'éducation.

Le concept de conseil scolaire des Premières nations n'est pas seulement conforme à « la maîtrise indienne de l'éducation indienne », définie dans l'énoncé fondamental formulé par la Fraternité des Indiens du Canada, qui a amorcé le processus de décolonisation de l'éducation des Premières nations [Fraternité des Indiens du Canada, 1972]. La formation des conseils scolaires des Premières nations est la prochaine étape à franchir pour revendiquer la maîtrise réelle des Premières nations sur leur éducation. Une fois que la gestion des écoles aura été reprise des gouvernements non autochtones, l'établissement des conseils scolaires des Premières nations exigera que celles-ci mettent sur pied des organismes de gestion pour leurs propres écoles. Néanmoins, on doit reconnaître que la possibilité de demander à chaque bande d'accorder les pleins pouvoirs à une organisation ayant un mandat particulier, constitué d'un certain nombre de bandes, confronte le statu quo en matière de gouvernance des Premières nations.

Les écoles indépendantes

Nul ne peut le nier, il arrive, de temps à autre, qu'une école autonome (école privée, école à charte, peu importe le nom qu'elle porte) se développe et fournisse un enseignement de grande qualité. On peut, avec une direction dynamique et engagée, et une philosophie claire de l'éducation, bâtir une école unique – même si une telle école accepte tous les étudiants qui veulent s'y inscrire, comme doit le faire une école publique, au lieu de renvoyer simplement les élèves qui ne cadrent pas avec elle. Mais la direction de l'école a également besoin du soutien de certaines ressources spécialisées, qui, pour être économiques, doivent être fournies à de plus grands groupes d'écoles.

Il serait possible d'ouvrir, dans quelques réserves, des écoles privées ou à charte, qui, si les bonnes personnes et les bonnes circonstances sont réunies, seront susceptibles de donner de bons résultats. En cas de réussite, ces écoles pourraient donner des idées et inspirer les autres écoles. En cas d'échec, on pourra tirer de l'expérience des leçons tout aussi utiles pour les autres écoles. Mais dans l'intervalle, la situation dans les autres écoles dans les réserves – un peu plus de 500, environ – continuera de s'aggraver, si l'on omet de mettre en œuvre un plan concret pour inverser cette tendance.

Les écoles privées ou les écoles à charte ne représentent pas une alternative réaliste pour la réforme complète du système d'éducation des Premières nations dans les réserves, précisément parce que leur création n'est pas systémique. On ne peut espérer voir quelque 500 merveilleux directeurs d'écoles apparaître spontanément et prendre la direction des écoles dans les réserves, avec le soutien de groupes de parents responsables et engagés, et des accords financiers avec la bande et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Comme l'a écrit dit Ben Levin :

La question de l'envergure du changement [c'est-à-dire qu'on fait plus qu'améliorer une seule école; on « étend les changements », pour améliorer des centaines d'écoles] met également en évidence l'importance d'organiser les changements de sorte qu'ils soient gérables par des gens ordinaires. Dans tant de cas, le changement semble dépendre des efforts héroïques de personnes qui donnent l'impression d'être surhumaines. Mais les systèmes d'éducation complets ne peuvent dépendre, pour réussir, sur le concours d'un grand nombre de personnes extraordinaires, qui, par définition, sont toujours en nombre insuffisant [2009, p. 4]. [traduction]

Si l'on veut doter les écoles situées dans les réserves de dirigeants compétents, on doit appliquer un plan concerté pour former ces dirigeants et les mettre en place, tout en leur fournissant l'appui dont ils ont besoin pour faire de l'excellent travail, même si ce sont des êtres humains ordinaires, qui ont une famille, et veulent rentrer, presque tous les soirs, à la maison, à temps pour le dîner, et prendre des vacances. Le développement des ressources humaines, la supervision et la surveillance du rendement font partie du mandat des conseils scolaires. Rien ne garantit qu'un conseil scolaire remplira bien ses fonctions; mais en l'absence d'un conseil scolaire, on sait avec certitude que les fonctions seront rarement exécutées.

La recommandation d'instaurer un système de « bon d'études » ou un autre mécanisme permettant à l'argent de suivre l'étudiant, et non l'inverse, doit faire l'objet de considérations similaires. Pareille approche donnerait la possibilité aux étudiants des Premières nations d'utiliser eux-mêmes l'argent en vertu d'une « entente sur les frais de scolarité » pour s'inscrire à l'école qu'ils veulent fréquenter, et qui les acceptera. Dans les faits, le choix d'écoles auxquels ont accès pratiquement tous les étudiants des Premières nations est limité, la géographie imposant des restrictions rigoureuses. Même dans les quelques réserves urbaines et semi-urbaines, où le choix est plus grand, cette option ne sera utile qu'aux étudiants dont les parents ont à cœur l'éducation de leurs enfants, et sont suffisamment sûrs d'eux et informés pour tirer profit de cette possibilité. Les autres seront oubliés et rien ne permet d'affirmer que la crainte de perdre des étudiants relativement bons transformera une école peu performante en bonne école. Au contraire, il est plus probable que les mauvaises écoles le seront encore plus.

Les ministères de l'Éducation

Le rôle de direction que jouent les ministères provinciaux de l'Éducation dans l'ensemble du système d'éducation hors réserve de la province est essentiel. En fait, ce sont les ministères, avec les conseils scolaires, qui scellent toutes les composantes pour en faire un système. Les

ministères provinciaux travaillent principalement avec les conseils scolaires, mais indirectement avec les écoles, les directeurs, les enseignants et les étudiants. Les conseils scolaires pour les écoles hors réserve sont tenus de rendre compte aux ministères provinciaux de l'Éducation, ainsi qu'à leur électorat.

À l'instar des conseils scolaires, les ministères ont deux fonctions : une fonction de gestion et une fonction de service. En tant que gestionnaire, le ministère de l'Éducation est l'organe exécutif de l'ensemble du système d'éducation. C'est lui qui établit les objectifs généraux, les budgets totaux pour l'enseignement de la maternelle à la 12^e année (et dans certaines provinces, la prématernelle) et d'autres aspects de la fonction de haut dirigeant. En tant que fournisseur de services, le ministère fixe des normes relatives au rendement scolaire, établit les attestations d'études et les codes de conduite, et définit le programme d'enseignement de la province et le développe continuellement. Une grande partie des activités des ministères est obligatoire pour les écoles. Cela inclut, généralement, certaines exigences obligatoires pour les écoles privées et indépendantes de la province (même si les provinces diffèrent sensiblement les unes des autres).

En outre, le ministère de l'Éducation de la province est responsable des lois qui régissent l'éducation dans sa province. Il met à jour et soumet des propositions de révisions au ministre et au cabinet, qui, s'il y a lieu, présentera à l'assemblée législative les révisions proposées à la législation. Les écoles hors réserve fonctionnent à l'intérieur d'un cadre législatif.

La fonction de service jouée par les ministères de l'Éducation des provinces est souvent coûteuse et, si elle est assumée comme il se doit, elle exige parfois des connaissances hautement spécialisées. Par conséquent, le rôle de fournisseur de services est accompli plus efficacement dans un vaste système, qui permet de faire des économies d'échelle. Certains organismes de services assurant le soutien à plusieurs écoles des Premières nations ont tenté de prendre en charge les fonctions des ministères provinciaux, en particulier en ce qui concerne le programme. Bien que plusieurs d'entre eux aient déclaré avoir fait du bon travail, ce n'est pas, à long terme, une utilisation efficace des ressources, car la conception et la mise en œuvre du programme doivent être effectuées à grande échelle de façon à minimiser les dépenses et employer l'expertise. Et le travail ne se terminera jamais. Le programme doit être constamment révisé et mis à jour, et il n'est jamais achevé.

En vertu des ententes actuelles entre Ottawa et les Premières nations, les écoles dans les réserves sont tenues d'offrir des niveaux d'études comparables à ceux offerts dans des écoles hors réserve similaires. Par exemple, l'entente globale de financement pour les Premières nations stipule que « les normes d'enseignement (c.-à-d. enseignants certifiés) doivent permettre aux élèves d'être admis à un niveau équivalent dans une autre école du système provincial/territorial ». [Modèle national de l'entente globale de financement pour les Premières nations et les Conseils tribaux pour 2009-2010, article 6.1.2 [Error! Hyperlink reference not valid.](#) En pratique, ces politiques sont, au mieux, appliquées inégalement, et certains observateurs affirment qu'elles ne le sont pratiquement jamais. Tandis que les transferts d'un niveau donné dans une école de la réserve au même niveau hors réserve sont fréquents, des renseignements non

scientifiques montrent que la plupart des étudiants qui fréquentent une école dans la réserve ont beaucoup de retard [Mendelson, 2008]. Selon des données sur la Colombie-Britannique citées dans [Richards et Scott, à paraître], 57 p. 100 des étudiants des Premières nations ont une année ou plus de retard en lecture et 66 p. 100 ont une année ou plus de retard en mathématique.

Dans la mesure où les écoles dans les réserves tentent « d'offrir des niveaux d'études comparables à ceux offerts dans des écoles hors réserve similaires », on s'attend à ce qu'elles le fassent en adoptant les normes et les instruments du système provincial, plus précisément le programme provincial. Les professeurs qui enseignent dans les réserves doivent également avoir une attestation de l'organisme provincial responsable de la délivrance des brevets d'enseignement. Dans certaines provinces, les écoles secondaires (publiques, privées ou situées dans les réserves) doivent répondre à des exigences supplémentaires pour être autorisées à offrir un diplôme d'études secondaires dans la province.

Les ministères de l'Éducation des provinces jouent un rôle nécessaire pour créer et maintenir un système d'éducation de qualité; les écoles des Premières nations ont également besoin d'un organisme qui assume les fonctions du ministère de l'Éducation, qu'il s'agisse de l'établissement des normes ou la conception du programme. Alors, pourquoi les écoles des Premières nations ne relèveraient-elles tout simplement pas du ministère de l'Éducation de leur province? Bien que, en apparence, cette option soit attrayante, elle est, si on l'examine de plus près, peu réaliste, à tout le moins, et elle lierait la réforme de l'éducation des Premières nations pour au moins une génération, paralysant le changement dans un borbier de batailles politiques, financières et juridiques. Pour comprendre pourquoi cette option est irréalisable, on doit examiner le contexte historique et juridique de l'éducation des Premières nations.

Toute tentative pour donner aux provinces le contrôle de l'éducation des Premières nations donnera lieu à une résistance farouche de la part de la majorité des Premières nations. La résistance quant à « une mainmise provinciale » n'est pas non plus l'expression de la paranoïa de la part Premières nations. On se souvient que, il n'y a pas si longtemps, les écoles ont été utilisées délibérément comme outil de « colonisation interne », une politique appelée ainsi en Australie, conçue consciemment pour éliminer tous les aspects de la culture et de la langue autochtones chez les étudiants. Heureusement, cette entreprise n'a pas fonctionné. Nous voyons aujourd'hui la réapparition d'un riche patrimoine culturel autochtone, dont profitent tous les Canadiens, mais l'histoire nous rappelle, aujourd'hui, que la vigilance à exercer par les Premières nations pour protéger leur droit de contrôler leurs propres écoles n'est pas qu'une simple lubie. Pas plus que la peur de voir le passé refaire surface. Bien que les gouvernements provinciaux soient, à différents degrés, sensibles et réceptifs aux cultures des Premières nations, cela pourrait changer en un clin d'œil après une simple élection provinciale.

Pour la plupart des gouvernements provinciaux, le transfert des responsabilités n'est pas plus acceptable. D'un point de vue pratique, mis à part les questions de principe, la majorité des provinces refuseront le transfert de compétence si elles n'ont aucune garantie ferme de la part du gouvernement fédéral en ce qui a trait au financement. Cela est particulièrement vrai dans les provinces des Prairies, qui comptent, si l'on considère leur superficie, le plus grand nombre de

membres des Premières nations vivant dans une réserve. Les négociations relatives au financement s'éterniseraient, probablement pour des décennies, avant qu'une province accepte pareil transfert – sauf si le gouvernement fédéral décide de payer une énorme prime pour « soudoyer » la province afin qu'elle accepte. Ces négociations seraient ardues, non seulement parce qu'il serait extrêmement difficile d'établir le montant du transfert dans les premières années, mais aussi parce qu'il faudra établir une formule pour déterminer de quelle façon fixer les montants à long terme.

D'un point de vue juridique, plusieurs Premières nations contesteront certainement toute tentative pour appliquer une législation provinciale sur l'éducation dans les réserves sans le consentement des Premières nations. On convient généralement que l'éducation des Premières nations dans les réserves n'est pas assujettie aux lois provinciales sur l'éducation [Henderson, 1995, propose un examen intéressant de la loi, selon la perspective autochtone]. On donnerait probablement raison aux Premières nations, compte tenu, surtout, de la reconnaissance des droits des Autochtones dans la constitution (article 35).

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

Mais, en réalité, les étudiants qui ont reçu leur diplôme d'une école située dans une réserve voudront et mériteront une attestation d'études qui répond aux normes provinciales, ainsi que la liberté de poursuivre leurs études, comme tous les étudiants diplômés de la province. De plus, même avec des organisations régionales des Premières nations efficaces (dont il sera question ci-dessous), le nombre d'étudiants dans les réserves sera relativement petit, compte tenu de l'ampleur des changements requis pour assumer l'ensemble des responsabilités du ministère provincial. En outre, du point de vue des dépenses publiques, il est peu avisé de reproduire ce qui existe déjà à l'échelle provinciale. La stratégie opposée – tenter de créer un système d'éducation des Premières nations, sans relation étroite avec la province, ni lien de dépendance – est tout aussi chimérique.

Ainsi, ce dont on a besoin, ce n'est ni transmettre l'éducation dans les réserves aux provinces, ni créer un instrument séparé en matière d'éducation. Au contraire, il faut créer un partenariat, dans le cadre duquel les autorités scolaires régionales des Premières nations assument plusieurs des responsabilités de gestion confiées au ministère de l'Éducation de la province afin de superviser les conseils scolaires des Premières nations, mais qui repose sur un partenariat volontaire avec le ministère de l'Éducation de la province en ce qui a trait à différents services, en vertu d'une entente écrite.

Exception faite de ce que nous mentionnions ci-dessus, dans deux cas au moins, une Première nation du Canada a accepté volontairement de se joindre à un conseil scolaire public relevant d'une autorité provinciale.

La Commission scolaire crie a été créée en 1978 dans le cadre des travaux de développement hydroélectrique d'Hydro-Québec, à la baie James. Aujourd'hui, la Commission scolaire crie compte neuf écoles, et environ 3 600 étudiants. La Commission scolaire crie, qui fonctionne comme un conseil spécial en vertu de la Loi sur l'éducation du Québec, est un modèle d'intégration volontaire à un système d'éducation provincial. La commission est dirigée par chacune des communautés crie visées par la Convention de la Baie James. La commission scolaire est financée à 75 p. 100 par Affaires indiennes et du Nord Canada et à 25 p. 100 par le Québec. À l'origine, ce financement était censé traduire le rapport entre étudiants « inscrits » et étudiants « non inscrits » qui fréquentent une école de la Commission scolaire crie. Ottawa et Québec prennent part à la négociation du budget, qui reflète soi-disant les niveaux de financement accordé aux autres écoles comparables au Québec, et couvre un mandat supplémentaire pour certaines activités, comme l'élaboration du programme d'enseignement de la langue crie. La commission scolaire a toujours soutenu, du moins jusqu'à ces dernières années, que, en réalité, ce financement ne reflète pas son mandat ou ses besoins particuliers. Qui plus est, la commission scolaire elle-même a été exclue des discussions intergouvernementales sur l'établissement du budget, du moins dans les premières années [Diamond, 1987].

Nous examinerons plus loin les résultats scolaires des étudiants qui fréquentent une école de la Commission scolaire crie, mais il s'agit d'un modèle pour lequel un conseil scolaire des Premières nations opte volontairement afin de fonctionner comme un conseil scolaire provincial, avec le financement conjoint de la province et d'Ottawa. En supposant que l'on peut négocier des arrangements législatifs et financiers satisfaisants, il se peut que d'autres conseils scolaires des Premières nations acceptent volontairement de s'associer au système provincial et choisissent d'être reconnus au sein du système provincial. Tant que les conseils scolaires qui choisissent cette option n'y sont pas contraints, il n'y a aucune raison d'empêcher un tel arrangement.

Par ailleurs, au nord du Manitoba, certaines Premières nations ont choisi une autre option originale : huit écoles des Premières nations ont décidé de se joindre au conseil scolaire public qui dessert le nord de la province, appelé Division scolaire Frontier. Les écoles dans les réserves appartenant à la Division scolaire Frontier sont financées en vertu d'une entente sur les frais de scolarité, selon laquelle Affaires indiennes et du Nord Canada verse à la division les frais de scolarité de chaque étudiant qui réside dans une réserve et fréquente une école dans la réserve. La Division scolaire Frontier a ceci de particulier que les conseils d'établissement sont habituellement composés d'une majorité de commissaires autochtones en tout temps. De plus, la division scolaire utilise une méthode « ascendante » pour nommer ses commissaires. Chaque école élit son conseil communautaire. Chaque communauté élit, ensuite, deux commissaires du conseil communautaire, qui siègeront à un conseil de secteur, au nombre de cinq, dans le cas de la Division scolaire Frontier. Les commissaires sont alors élus à partir de chacun des cinq conseils de secteur. Grâce à cette structure, les Premières nations sont bien représentées, et les conseils scolaires peuvent compter sur des commissaires expérimentés et compétents.

//7096

//7891

L'arrangement ayant trait à la Division scolaire Frontier est tout à fait logique pour une région peu peuplée telle que le Nord du Manitoba qui compte une importante population de membres des Premières Nations et un grand nombre de personnes qui se déclarent autochtones ne vivant pas sur une réserve [cela ne comprend toutefois pas la majorité des élèves des Premières Nations puisque près de 75 % cette dernière vit dans des régions urbaines et rurales, et non pas en région éloignée, selon le Manuel de la classification des bandes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien cité dans Richards et Scott 2009]. Par conséquent, la division Frontier a toujours mis un fort accent sur la langue et la culture des Premières Nations dans le cadre de ses programmes. Il pourrait être possible d'envisager ce genre d'arrangement dans d'autres régions dotées des mêmes caractéristiques, telles que le Nord de la Saskatchewan ou peut-être le Nord-Ouest de l'Ontario. Cet arrangement a toutefois évolué (et n'a pas été planifié) au cours de bien des décennies marquées par une grande confiance et de profondes relations établies au fil du temps. La division Frontier s'efforce de respecter le long processus de la mobilisation de la communauté et du consensus au sein de cette dernière, ce qui semble-t-il nécessite au moins deux ans, avant d'accepter d'intégrer dans la Division une nouvelle école située dans une réserve. Malgré la bonne volonté des Premières Nations et des conseils des écoles publiques, il se peut qu'il soit difficile de reproduire l'expérience de Frontier ailleurs au Canada.

Les expériences de Frontier et des Cris du Québec montrent que bien des formes différentes de partenariat sont possibles, et certaines Premières nations peuvent souhaiter relever directement d'une province, soit à l'échelle d'un conseil scolaire ou d'une école individuelle. Cependant, si les Premières nations ne sont pas incitées à conclure ce genre d'arrangements avec leur province respective – et si cette contrainte est irréalisable et indésirable – il faut que les autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation, travaillant en partenariat avec les ministères de l'éducation provinciaux, assument à la fois les services et la gestion d'un système d'éducation des Premières nations.

Les Autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation

Plusieurs autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation pourraient être créées partout au Canada pour travailler en partenariat avec les ministères provinciaux et assumer des fonctions équivalentes à celles des ministères d'éducation provinciaux auprès des conseils scolaires des Premières nations. Les autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation pourraient, dans certains cas, élaborer et offrir les services eux-mêmes, et, dans d'autres cas, auraient recours au ministère provincial pour le faire. Le lien entre les conseils scolaires des Premières nations et les autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation serait analogue à la relation entre les conseils scolaires à l'extérieur des réserves et les ministères provinciaux de l'éducation.

Les arrangements conclus entre l'autorité régionale des Premières nations en matière d'éducation et le ministère de l'éducation provincial serait négocié région par région, ce qui permettrait suffisamment de souplesse pour tenir compte des différences régionales. Par

exemple, dans le cadre des négociations entourant la Loi de 2006 sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique, une Autorité scolaire des Premières nations en Colombie-Britannique devait être mise sur pied. Cette Autorité partage bon nombre des caractéristiques des conseils scolaires et des autorités régionales, telle que nous le proposons ici, mais en diffère également à bien des égards. Plus loin, nous traiterons davantage de cette initiative de la Colombie-Britannique. Cependant, le mandat de l'Autorité scolaire des Premières nations en Colombie-Britannique fournit un bon exemple des types particuliers d'intérêts régionaux qu'une l'autorité des Premières nations en matière d'éducation pourrait rechercher.

Dans le cas de la Colombie-Britannique, les aspects du système d'éducation qui étaient à élaborer par l'Autorité scolaire des Premières nations sont les suivants :

- Reconnaissance professionnelle des enseignants (sauf pour ceux qui enseignent les langues et la culture)
- accréditation des écoles
- normes applicables aux programmes d'études et aux examens pour les cours nécessaires à l'obtention d'un diplôme [Ébauche du mandat de 2006 de l'Autorité scolaire des premières nations en Colombie-Britannique <http://www.fnesc.ca/>].

En Ontario, l'autorité régionale des Premières nations en matière d'éducation pourrait vouloir adopter une approche différente et continuer d'utiliser les processus provinciaux déjà en place dans les écoles des réserves quant à la reconnaissance professionnelles des enseignants et l'accréditation des écoles, tout en élaborant d'autres sphères.

Plus les autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation prendraient de la maturité, plus le financement du gouvernement fédéral consacré à l'éducation sur les réserves pourrait leur être transféré au lieu d'être transféré au bureau régional des Affaires indiennes et du Nord canadien, et l'autorité régionale des Premières nations en matière d'éducation financerait à son tour les conseils scolaires des Premières nations (comme nous l'expliquons plus loin dans la section sur le financement). La majeure partie des postes régionaux des Affaires indiennes et du Nord canadien affectés aux questions d'éducation seraient transférés aux autorités régionales au fil du temps.

Actuellement, le financement régional consacré à l'administration interne de l'éducation au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'élève à environ 10 millions de dollars par an. Le coût total des autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation serait sans doute plus élevé que ce montant, mais l'allocation administrative régionale actuelle constitue une source importante de financement des nouvelles autorités.

De bien des manières, la proposition de création des autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation doit être considérée comme un transfert aux Premières nations des responsabilités en matière d'éducation régionale du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il est crucial que ce type de transfert soit fait correctement et par étapes puisque

d'autres tentatives de démanteler des fonctions du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'échelle régionale ont échoué en raison d'une planification et d'une préparation inadéquates.

Il existe plusieurs modèles de gouvernance possible pour l'autorité régionale des Premières nations en matière d'éducation. Selon le modèle de la Division scolaire Frontier, les commissaires seraient élus à partir de chacun des conseils scolaires associés à l'autorité régionale, et seraient peut-être complétés par un certain nombre de commissaires directement élus. Comme pour les conseils scolaires des Premières nations, le développement de la capacité de gouvernance serait intégré dans le processus de réforme et ne constituerait pas une simple réflexion après-coup incluant, par exemple, la formation spéciale et peut-être l'encadrement des commissaires de l'Autorité.

Aucune recherche n'a été effectuée pouvant servir de guide quant au nombre d'autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation qui seraient nécessaires. Les provinces n'ont pas tous la même taille, qu'il s'agisse de l'Île-du-Prince-Édouard, qui est très petite, ou l'Ontario, c'est pourquoi il est difficile qu'elles constituent un modèle d'efficacité. La Commission royale sur les peuples autochtones suggère que cette fonction soit assumée par des organismes regroupant plusieurs peuples des Premières nations, mais ne précise pas la manière dont cela pourrait se faire. Cette question nécessite davantage de recherche, mais les Premières nations et les gouvernements auraient besoin d'évaluer la relation réelle entre la taille des autorités et leur indépendance. Plus la taille des autorités des Premières nations en matière d'éducation serait grande, plus elles seraient en mesure de fonctionner de manière autonome : plus leur taille serait petite, plus elles seraient tributaires des provinces. À la lumière de ces éléments, et à la condition qu'on le vérifie au moyen de la recherche, il semble qu'environ six autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation partout au pays serait un nombre adéquat.

Le Financement

Le Budget 1995-1996 du premier ministre des Finances, monsieur Paul Martin mettait en place des contraintes strictes en vue de réduire le déficit fédéral. Dans la plupart des ministères, les budgets avaient été gelés ou réduits pour un certain nombre d'années. Les transferts aux provinces avaient été grandement réduits, et un programme de transfert important d'une valeur de plusieurs milliards de dollars – le Régime d'assistance publique du Canada avait été essentiellement aboli. Dans ce qui était perçu à l'époque comme une concession aux besoins extraordinaires des peuples autochtones, le Budget 1995-1996 annonçait que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ferait partie d'un très petit nombre de ministères dans lesquels les dépenses seraient autorisées à augmenter de trois pour cent par an jusqu'en 1997-1998 (à l'exclusion des revendications territoriales et des programmes pour le Nord). Dans le Budget de l'année subséquente, soit 1996-1997, ce pourcentage était diminué d'un autre point, pour atteindre deux pour cent [ministère des Finances 1996: 111].

Compte tenu des réductions et des gels budgétaires substantiels survenus en 1996 et du climat fiscal qui prévalait, le plafond de deux pour cent n'était pas considéré à ce moment là comme trop onéreux. Dans une certaine mesure, le simple fait d'allouer une augmentation, consistait à reconnaître les circonstances spéciales des Premières nations. Mais, 13 années se sont écoulées depuis. Dans l'intervalle, bien des provinces ont investi des sommes substantielles dans l'éducation. Bien que les Affaires indiennes et du Nord canadien et ses bureaux régionaux aient déplacé d'importantes sommes provenant d'autres secteurs pour les investir dans l'éducation (les deux pour cent s'appliquent à une plus vaste gamme de programmes que la seule éducation, et les réallocations sont permises au sein du budget du Ministère), et même avec l'ajout de sommes substantielles dans des programmes particulièrement ciblés (voir plus loin), il est peu probable que le financement pour l'éducation en dehors des réserves ait pu être maintenu en moyenne à celui du financement de l'éducation provincial en dehors des réserves au cours des dix dernières années.

La nécessité de renouveler le financement de l'éducation dans les réserves a longtemps été reconnue par les Premières nations et également, de l'avis de l'auteur, par les responsables des Affaires indiennes et du Nord canadien. Cependant, le problème a toujours été de trouver une manière de la faire qui satisfera à l'ensemble des exigences diverses des Premières nations et du gouvernement fédéral.

En 2004, Ottawa et l'Assemblée des Premières nations ont établi un groupe de travail sur la formule de financement des écoles administrées par les bandes afin d'examiner la formule de financement et recommander des modifications. La première tâche de ce groupe de travail a été de tenter de comprendre la situation réelle en cours quant au financement. Pour ce faire, il a amorcé un certain nombre d'analyses détaillées du financement des écoles provinciales comparativement à des écoles similaires sur les réserves – voir par exemple, Matthews 2001. Seuls quelques-unes de ces études ont été terminées et rendues publiques et aucune ne semble particulièrement concluante – l'écheveau de détails de ce type de comptabilité devient parfois trop important pour permettre d'en faire une évaluation claire. De toute manière, le groupe de travail semble s'être évaporé.

Il serait possible de consacrer beaucoup de temps et d'efforts à tenter d'établir si les écoles sur les réserves ont été financées de la même manière que les écoles comparables situées en dehors des réserves, mais est-ce là la véritable question? Même s'il était établi que bon nombre d'écoles des Premières nations situées sur les réserves ont reçu moins de financement que des écoles comparables situées à l'extérieur des réserves – à quoi bon? Qu'en serait-il si, comme cela semble possible, certaines écoles des Premières nations, dans quelques régions recevaient plus de financement que leurs homologues situées à l'extérieur des réserves tandis que la majeure partie en reçoit moins? S'enquérir du financement passé des écoles consiste essentiellement à regarder en arrière. Consacrer beaucoup de temps, d'argent et d'énergie à des études isolées au sujet du financement accordé au cours des douze dernières années environ ne nous apportera pas grand chose pour les douze années à venir. Même une importante augmentation du financement au cours d'une année ne durerait que ce laps de temps, ensuite les Premières nations se retrouveraient encore et toujours dans la même situation. La disparition du groupe de

travail sur la formule de financement des écoles administrées par les bandes laisse croire qu'il pourrait encore une fois se révéler que cette voie de réforme est un cul-de-sac.

Au lieu de regarder en arrière, ce qu'il faut, c'est une stratégie tournée vers l'avenir qui se pencherait sur le financement dans le cadre d'une réforme systémique de l'avenir des écoles des Premières nations sur les réserves. La méthode de financement des écoles des Premières nations doit changer, afin que les montants consentis par suite du processus renouvelé soient adéquats maintenant et dans l'avenir.

Une nouvelle méthode de financement nécessiterait le renversement complet du système de financement actuel dans sa portion qui s'appliquerait au système scolaire des Premières nations « réformé ». Les paiements versés aux conseils scolaires des Premières nations reconnus (nous parlons plus loin de cette « reconnaissance ») deviendraient ce que nous appelons une dépense législative. Ce type de dépense s'entend de dépenses qui sont approuvées par l'intermédiaire d'autres lois « établissant l'objet des dépenses et les dispositions en vertu desquelles elles peuvent être engagées » [Plan des dépenses du gouvernement Budget principal des dépenses de 2009-2010]. Les dépenses législatives ne sont pas approuvées tous les ans, mais sont plutôt versées tel que requis par les dispositions établies dans la loi qui les régit.

Dans l'ensemble du gouvernement, bien des dépenses sont législatives. Par exemple, dans les provinces, les paiements d'aide sociale sont législatifs. Au sein du gouvernement du Canada, des centaines de paiements sont législatifs. L'encadré ci-après présente un petit échantillon des paiements législatifs pour montrer qu'il ne s'agit pas d'une proposition radicale ou inhabituelle.

Le fait d'accorder le statut législatif au financement des écoles dans les réserves permet de faire en sorte que ce financement devienne une obligation du gouvernement du Canada, conformément aux dispositions de la loi. Cela permet d'établir un processus de financement dont le montant à verser chaque année repose sur un processus de détermination externe. Un paiement législatif signifie que ce n'est pas le gouvernement qui décide du montant à payer. Cependant, la loi peut comporter un mécanisme de dérogation permettant au Cabinet de limiter le montant total versé ou encore de déterminer le montant autrement si cela est nécessaire dans des circonstances exceptionnelles. Par exemple, la Loi sur l'assurance-emploi autorise la Commission de l'assurance-emploi du Canada à déterminer les cotisations d'assurance-emploi, mais l'article 66.3 de la Loi prévoit que « s'il l'estime dans l'intérêt public, le gouverneur en conseil peut, au plus tard le 30 novembre d'une année, sur recommandation conjointe du ministre et du ministre des Finances, substituer un autre taux de cotisation à celui qu'a fixé la Commission pour l'année suivante [...] » [Loi sur l'assurance-emploi, Partie III, article 66.3].

Si on l'observe strictement du point de vue des risques financiers que supposerait le fait de rendre ces paiements législatifs, et si on ignore pour le moment ce que les paiements permettraient de réaliser, les augmentations possibles des coûts sont relativement faibles pour le gouvernement du Canada. Par exemple, si le financement augmente, disons, de 2 000 \$ par étudiant, par année, dans les écoles des réserves, les coûts totaux additionnels s'élèveraient à

moins de 140 millions de dollars et ce montant maximal ne serait atteint que lorsque toutes les écoles des Premières nations seraient sous la responsabilité d'un conseil scolaire des Premières nations reconnu. Le processus de restructuration prendrait plusieurs années, donc le « risque » financier annuel serait probablement assez faible, disons de l'ordre de 20 à 40 millions de dollars. Si on ajoute à tous les autres coûts une estimation approximative, principalement pour les autorités régionales en matière d'éducation, le coût total au moment où tous les aspects de la réforme seraient pleinement en œuvre pourrait être de l'ordre de 50 millions de dollars. L'augmentation annuelle des coûts serait de beaucoup inférieure.

Le total des coûts additionnels à la mise en œuvre complète, qui se situerait à près de 200 millions de dollars, constitue une somme énorme pour tout individu, mais un montant modeste par comparaison à d'autres « fonds d'encouragement » qui ont été mis sur pied par le gouvernement du Canada – par exemple, le Transfert pour la réduction des temps d'attente destiné aux prov-

Échantillon de dépenses législatives déjà en place au gouvernement fédéral

- toutes les contributions aux régimes des avantages sociaux des employés
- paiements de subvention dans le cadre du programme Agri-stabilité
- paiements en lien avec la Loi sur les programmes de commercialisation agricole
- paiements de subvention dans le cadre du Programme Agri-investissement
- paiements de subvention dans le cadre du Programme d'aide en cas de catastrophe agricole – Agri-relance
- Fonds pour l'avenir de la Canadian Cattlemen's Association
- subventions aux offices établies dans le cadre de la Loi sur les offices des produits agricoles
- paiements aux provinces au titre de la Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre
- Allocations spéciales pour enfants
- prêts aux immigrants et aux réfugiés pour faciliter l'installation des nouveaux arrivants
- intérêts et autres coûts
- Transfert canadien en matière de santé
- péréquation
- Transfert canadien en matière de programmes sociaux
- financement des territoires
- paiements à l'Association internationale de développement
- Transfert pour la réduction des temps d'attente
- Incitatif pour l'élimination des impôts provinciaux sur le capital
- paiements dans le cadre du Programme de la sécurité de la vieillesse
- paiements dans le cadre du Supplément de revenu garanti
- Prestation universelle pour la garde d'enfants
- Subvention canadienne pour l'épargne-études
- Paiement dans la cadre du régime enregistré d'épargne-études (REEE)

inces s'élève à 250 millions de dollars par an et fait aussi l'objet d'un paiement législatif. Il s'agit d'une fraction de la somme que les provinces, comme l'Ontario, ont investi dans l'amélioration de leur système d'éducation. Il s'agit également d'un petit changement à faire pour régler ce qui est probablement le plus important défi social auquel le Canada fait face – si en effet, le fait de prendre ce risque financier relativement faible pouvait contribuer à établir un des éléments essentiels d'une stratégie visant à amener les Premières nations et le gouvernement à travailler ensemble dans le cadre d'un processus de construction d'un système d'éducation des Premières nations. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, tout investissement réussi dans l'éducation des Premières nations permettra au gouvernement de réaliser des économies substantielles dans l'avenir.

À l'opposé de ce risque financier, il y a le risque d'échec en matière de réforme de l'éducation des Premières nations. Si le gouvernement du Canada n'est pas prêt à prendre ce type d'engagement ferme sur le plan financier, il sera improbable qu'il puisse obtenir la collaboration des Premières nations dans le cadre d'un projet de réforme. Pour que la réforme de l'éducation des Premières nations fonctionne, le gouvernement doit offrir une contrepartie, et l'adoption législative d'un financement adéquat et le type de contrepartie nécessaire pour les Premières nations soient disposées à collaborer.

Au lieu d'un nouveau processus de financement dans le cadre duquel Ottawa informerait les régions de la somme dont elles disposent, et les régions informeraient ensuite les écoles de la somme qu'elles obtiendront à leur tour, le processus budgétaire débiterait par l'autorité régionale des Premières nations en matière d'éducation (ou la région des Affaires indiennes et du Nord ainsi qu'un conseil scolaire des Premières nations reconnu en attendant l'établissement d'une autorité régionale) travaillant avec la province pour appliquer les résultats de la formule de financement de la province en matière d'éducation (qui est extrêmement complexe dans la plupart des provinces) aux conseils scolaires des Premières nations qui relèvent de leur compétence. L'estimation de la somme requise serait ensuite acheminée à Ottawa.

La loi exigerait que cette somme soit payée, sous réserve d'un mécanisme d'examen simple et rapide intégré dans la loi. Ce mécanisme d'examen serait ouvert à toutes les parties intéressées – écoles, conseils scolaires, provinces, Premières nations et gouvernement fédéral. L'examen permettrait l'évaluation des montants à payer par un expert impartial d'une tierce partie. Tel que mentionné, les montants pourraient faire l'objet d'une dérogation, si le Cabinet est d'avis que cela est nécessaire en raison de contraintes fiscales, mais cette éventualité est peu probable. Si l'économie tourne au vinaigre, les provinces se trouveront probablement une situation aussi difficile que l'est le gouvernement fédéral. C'est le financement que les provinces accordent à leurs écoles qui déterminerait la somme à payer aux conseils scolaires des Premières nations, il est donc peu probable que des circonstances se produisent où les provinces accorderaient un paiement plus élevé que ce que le gouvernement fédéral pourrait se permettre. Enfin, au bout du compte, si le Cabinet fait appel à une « dérogation spéciale » afin de réduire les paiements, cela aura au moins le mérite de rendre public le montant du manque à gagner, afin qu'il soit probablement compensé ultérieurement.

Ici, le concept central est fondé sur la responsabilisation réciproque. Dans le nouveau système réformé, les conseils scolaires des Premières nations et les autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation devraient rendre des comptes aux peuples des Premières nations et au gouvernement relativement aux dépenses visant à assurer une éducation de qualité. Mais en retour, Ottawa devrait rendre des comptes aux peuples des Premières nations pour leur fournir les moyens d'offrir une éducation de qualité. Nous discutons de cette entente plus loin.

Les Tentatives de réforme

Tel que mentionné tout au long du présent rapport, il y a eu, au cours des dernières décennies, de nombreuses tentatives de réforme et d'amélioration des écoles situées sur les réserves. La majeure partie de ces efforts provenaient des Premières nations elles-mêmes, souvent avec l'aide et le soutien des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Nous avons parlé plus avant de l'organisation de la Commission scolaire crie du Nord du Québec, mais pas de ses résultats sur le plan éducatif. Il y a peu d'évaluation accessible au public sur le succès et les échecs de la Commission scolaire crie, ce qui est à la fois étonnant et désappointant compte tenu de son statut unique au Canada. Les quelques rapports sur les résultats des élèves semblent indiquer que la Commission scolaire crie n'affiche pas nécessairement de meilleurs résultats que ceux des écoles des réserves du Nord et des régions éloignées du Canada en ce qui a trait à l'obtention de diplômes des élèves du secondaire [Viser et Foscol 2007].

Création de la Commission scolaire crie dans ses propres mots

Les premières années de la Commission scolaire crie ont été difficiles. La Commission a hérité de trois systèmes scolaires, qu'elle devait intégrer en un seul, et on s'attendait à ce qu'elle mette sur pied un système éducatif entièrement autochtone mais sans financement ni soutien adéquats. En 15 ans, la Commission a fait beaucoup de chemin. Elle dispose maintenant d'un budget substantiel et offre des services à plus de 3 600 élèves du primaire, du secondaire et du postsecondaire. Elle a mis en place un programme typiquement crie en géographie, en histoire et en économie et a créé un programme de formation en cours d'emploi pour les enseignants cris. Des efforts sont en cours pour élaborer un programme de formation professionnelle sur la chasse et le piégeage en territoire crie. Grâce à ces réalisations, la Commission est un exemple remarquable de détermination des Autochtones et représente un précédent pour les autres Premières nations qui désirent exercer la maîtrise des responsabilités dirigées par d'autres [<http://www.cscree.qc.ca/GIHistory.htm>].

Si les résultats de la Commission scolaire crie sur le plan éducatif sont en effet aussi lugubres que les rares rapports le laissent croire, cela devrait faire figure d'avertissement en ce qui concerne nos attentes quant à l'efficacité d'une réforme scolaire – à la fois pour ceux qui s'attendent à ce que le système provincial « sauve » les écoles des réserves et pour ceux (comme les auteurs du présent rapport) qui cherchent à ce que l'autonomie gouvernementale des Premières nations les améliorent. Dans bien des collectivités nordiques, les enfants peuvent rapidement en arriver à la conclusion qu'il ne sert à rien de poursuivre leurs études – ce qui n'est pas contraire à la logique. Les connaissances qu'ils apprennent à l'école peuvent sembler n'avoir aucune application pratique dans leurs futures vies, en particulier s'ils n'entrevoient pas l'éducation postsecondaire comme une possibilité. Pendant ce temps, ils se voient forcés de fréquenter les salles de classes tandis qu'ils n'acquièrent pas les connaissances au sujet de leur territoire qui leur seront nécessaires pour survivre avec dignité dans leur propre collectivité. De plus, les élèves peuvent aussi faire face à un barrage d'obstacles sociaux. Si la réussite scolaire est dénigrée par les jeunes d'une petite collectivité et n'est pas appuyée de manière tangible par les parents, il en est trop de s'attendre à ce qu'une jeune personne surmonte ces obstacles. En outre, là où l'anglais (ou le français) n'est pas la langue maternelle, de difficiles obstacles se dresseront sur la route de ceux qui suivent le programme provincial, même si celui-ci est censé être enseigné dans une langue des Premières nations, quant au transfert dans une école secondaire ou un établissement postsecondaire n'appartenant pas aux Premières nations, n'en parlons même pas!

Selon ce qu'on signale, tous ces obstacles et bien d'autres existent dans bien des réserves, en particulier celles qui sont isolées. Il serait insensé de croire que de meilleures écoles surmonteraient par elles-mêmes toutes ces difficultés en quelques années. Il n'existe pas de panacée. Néanmoins, de meilleures écoles constituent un ingrédient essentiel dans un effort communautaire pour s'améliorer. Si quelques élèves seulement pouvaient avoir une chance qu'autrement ils n'auraient pas eue, ils pourraient commencer à créer un noyau de réussite à partir duquel d'autres réussites pourraient se greffer. Mais nous devons également nous méfier de rester paralysés à la vue des situations les plus difficiles et les plus extrêmes. La majeure partie des élèves des Premières nations qui vivent sur des réserves ne sont pas dans des régions isolées, mais plutôt dans des régions rurales ou urbaines. Pour ces élèves des Première nations, l'éducation comporte des avantages visibles et tangibles et ces obstacles n'apparaissent pas si grands.

Sur une note plus terre-à-terre, la Commission scolaire crie a éprouvé, au cours de ses dix premières années, bon nombre de difficultés à obtenir la reconnaissance et les ressources qu'il lui fallait pour élaborer un programme adapté aux besoins de ses élèves. Elle a connu également de nombreuses autres difficultés organisationnelles. Peut-être qu'un plan plus concret et délibéré pour aider adéquatement la Commission scolaire et lui fournir des ressources pour faire face à ces problèmes aurait obtenu plus de succès. Finalement, il semble que la Commission scolaire crie ait tenté d'assumer certaines tâches qui auraient dû normalement revenir à une entité régionale, notamment l'élaboration de programmes et de manuels scolaires en langue crie. Ce travail imposait un important fardeau supplémentaire à la Commission scolaire, qui disposait de ressources limitées pour se lancer.

Nous devrions être mieux outillés pour tirer les leçons nécessaires de certains des arrangements exceptionnels qui existent au Canada. À cette fin, il serait utile de tenir un examen public indépendant qui soit adapté à la culture propre à l'expérience des trente dernières années de la Commission scolaire crie.

Il y a dix ans, on assistait à la création de Mi'kmaw Kina'matnewey (MK) en Nouvelle-Écosse. MK a été mise sur pied au titre de la Loi sur l'éducation des Mi'kmaq. Cette loi fédérale est essentiellement une loi administrative, qui reconnaît l'existence de MK à titre d'organisme en dehors de la Loi sur les Indiens. La Loi sur l'éducation des Mi'kmaq ne contient rien ou à peu près qui a trait à l'éducation. Il semble que la loi ait été adoptée sans grande planification. Tout comme la Commission scolaire crie, MK aurait éprouvé d'importants problèmes au cours de ses premières années. Elle semble mieux s'en tirer en ce moment, regroupant dix écoles sous son administration.

MK reçoit l'ensemble de son financement et le distribue à ses écoles communautaires. En 2005, MK a signé un accord de financement avec le gouvernement du Canada, qui prévoyait un financement de base plus des augmentations tenant compte des changements dans les inscriptions et les prix (selon l'Indice implicite de prix de la demande intérieure finale et, celui qu'on connaît mieux, l'indice des prix à la consommation). Cependant, MK est d'avis qu'elle est encore sous-financée comparativement aux écoles de Nouvelle-Écosse et a demandé une augmentation de son financement qui serait suffisante pour lui permettre de rémunérer des enseignants à un niveau comparable à celui des écoles situées à l'extérieur des réserves.

MK a plusieurs projets en cours pour améliorer la qualité de l'éducation dans ses écoles, notamment la planification de la réussite scolaire. À bien des égards, MK semble évoluer pour devenir un véritable conseil scolaire des Premières nations. Par exemple, MK a récemment fait le grand pas qui consiste à équilibrer le financement par habitant de toutes les écoles de l'organisme.

L'histoire de MK est optimiste. En effet, aucune des réserves desservies par MK n'est située en région éloignée et certaines (surtout Membertou) sont même bien connues pour leurs réussites. Malheureusement, une fois de plus, il ne semble pas exister d'examen indépendant de l'expérience de MK qui soit accessible au public. Un tel examen serait utile pour les leçons que pourraient en tirer d'autres peuples des Premières nations sur le plan des politiques en matière d'éducation en général.

À l'autre bout du continent, une coalition de Premières Nations de la Colombie-Britannique travaille en collaboration avec la province et le bureau régional des Affaires indiennes et du Nord de la Colombie-Britannique. Depuis bon nombre d'années, cette collaboration vise à élaborer des mesures pour améliorer l'éducation dans les réserves de la Colombie-Britannique par l'intermédiaire du First Nations Education Steering Committee. Ce comité directeur a joué un rôle de leader en visant sans relâche une éducation de qualité qui soit pertinente sur le plan culturel pour les Premières nations. Avec le temps, un organisme impressionnant, dont le rôle est d'offrir de nombreux services inestimables aux écoles des

Premières nations de la Colombie-Britannique, a vu le jour sous les auspices du comité directeur.

La coalition des Premières nations de la Colombie-Britannique qui fait partie du comité directeur a entrepris de rehausser le rôle du comité et d'obtenir la reconnaissance officielle de la compétence des Premières nations en matière d'éducation. Pour ce faire, elle a initié des négociations avec les gouvernements fédéral et provincial. Après avoir négocié une entente détaillée sur le rôle des Administrations scolaires communautaires et d'une nouvelle Administration scolaire des Premières nations en Colombie-Britannique, mais sans détails sur le financement, le gouvernement fédéral a adopté en 2007 la Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique. Tout comme pour MK, une loi spéciale était nécessaire puisque la Loi sur les Indiens ne prévoyait pas la reconnaissance des pouvoirs des Premières nations en matière d'éducation – ni même la reconnaissance d'aucune sorte d'autorité scolaire des Premières nations.

La nouvelle la Loi sur la compétence des premières nations accorde le statut juridique à une Autorité scolaire des premières nations en Colombie-Britannique qui constituera en quelque sorte le successeur du comité directeur et sera responsable du soutien au programme éducation de la maternelle à la 12e année au sein des Premières nations participantes, notamment la reconnaissance professionnelle des enseignants, l'élaboration de programmes et d'autres fonctions importantes. Le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique a également adopté une loi corollaire – la First Nations Education Act – qui apporte les modifications complémentaires aux lois provinciales.

Contrairement à MK, l'Autorité scolaire des Premières nations en Colombie-Britannique n'agirait pas comme une sorte de conseil scolaire à l'état naissant; il y aurait plutôt des responsabilités bien précises qui lui seraient déléguées par les Premières nations participantes. En fait, l'accord de la Colombie-Britannique avec les Premières nations insiste clairement sur le fait que la compétence en matière d'éducation continue de relever des bandes et non pas de la nouvelle Autorité scolaire des Premières nations. Contrairement à MK, les budgets des écoles ne seront pas non plus gérés par cette nouvelle autorité. S'il y a lieu, il semble que cette Autorité agirait davantage comme un ministère provincial, rassemblant les Autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation dont nous avons fait mention ici – sauf qu'elle n'aurait que des pouvoirs délégués, et aucune responsabilité en matière de budgets scolaires et, bien sûr, une portée géographique plus limitée. Hormis cette différence et quelques autres, il semble que l'initiative de la Colombie-Britannique pourrait être reçue comme une forme intérimaire d'autorité régionale telle qu'envisagée ici. Cela préciserait également le fait que l'Autorité scolaire de la Colombie-Britannique est, en fait, un fournisseur de services éducatifs de troisième palier et non pas de deuxième palier.

Bien que la loi de la Colombie-Britannique ait été adoptée en grande pompe il y a un an et demi, au moment de la publication du présent rapport en septembre 2009 l'Autorité scolaire des Premières nations en Colombie-Britannique n'a pas encore amorcé officiellement son travail puisque les négociations sur le financement n'ont pas abouti avec succès. Sans doute, qu'on en

arrivera à une entente financière à un certain moment et que cette nouvelle Autorité sera à l'œuvre officiellement. Puisque les problèmes financiers ont gêné le travail de MK et de la Commission scolaire crie pendant de nombreuses années alors qu'elles tentaient de mettre sur pied leurs organismes – et que toutes les deux éprouvent encore des difficultés – il peut se révéler prudent de la part des Premières nations de la Colombie-Britannique de prendre leur temps jusqu'à ce qu'on en arrive à un accord financier qui leur permettra à leur avis de d'assurer la viabilité de leurs organismes, compte tenu de leur mandat. Les Affaires indiennes et du Nord voudront sans doute s'assurer également que l'Autorité scolaire des Premières nations en Colombie-Britannique connaisse la plus grande réussite possible et puisse éviter quelques unes des difficultés de croissance qu'on rencontré la Commission scolaire crie et MK.

La Commission scolaire crie, le MK et la Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique sont trois exemples de réformes lancées par les Premières nations qui couvrent trois décennies différentes. Il existe de nombreux autres exemples, et autant certains étaient réussis, d'autres n'étaient pas si réussis.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a également lancé des programmes ciblés qui tentent d'améliorer les écoles des Premières nations. Plus récemment, en 2008, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a introduit une nouvelle stratégie afin d'essayer d'aider et d'encourager les Premières nations désireuses de prendre des mesures pour réformer leurs programmes d'éducation. La nouvelle stratégie s'appelle l'Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations. Jusqu'à présent, deux programmes ont été mis en place dans le cadre de l'Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations – le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations et le Programme des partenariats en éducation. Ces deux programmes sont axés sur les demandes, en ce sens où les organismes des Premières nations chargés de l'éducation doivent soumettre une demande, accompagnée d'une proposition qui correspond aux critères établis par les programmes.

Le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations est un programme

Rôle des autorités des Premières nations en matière d'éducation en ColombieBritannique
<ul style="list-style-type: none"> • accréditer les enseignants des écoles des Premières nations participantes à l'aide de normes comparables aux normes d'accréditation provinciales de la ColombieBritannique; • accréditer les écoles dirigées par les Premières nations participantes; • établir des normes d'éducation pour les écoles des Premières nations participantes qui reflètent l'importance de la culture et de la langue des Premières nations; • voir à ce que le programme d'études, les examens et les autres programmes offerts par les écoles des Premières nations participantes permettent aux étudiants d'être transférés dans les écoles provinciales et d'entrer dans le système d'éducation postsecondaire de la ColombieBritannique.

pluriannuel destiné uniquement aux écoles dans les réserves. Ce programme se compose de trois volets, qui doivent faire partie de toute demande – un plan de réussite scolaire, des évaluations de l'apprentissage des étudiants et des mécanismes de mesure du rendement des écoles. Le but est d'aider les écoles à créer un processus de planification continue axé sur l'alphabétisation, les notions de calcul et la persévérance scolaire. Les volets se veulent une façon de collaborer pour aider les écoles à mettre en œuvre des réformes et à mesurer les résultats afin de savoir si les plans portent fruit. Il y a eu plus de 40 demandes de subventions dans le cadre du Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations en 2009-2010, et presque toutes provenaient des conseils tribaux et d'autres organismes assurant le soutien de plusieurs écoles, y compris le First Nations Education Steering Committee de la Colombie-Britannique et le MK.

Le Programme des partenariats en éducation est également au stade de la mise en œuvre. Ce programme fournit des fonds aux organismes des Premières nations assurant le soutien de plusieurs écoles, en vue de la création d'un partenariat avec la province, y compris la négociation ou la renégociation des ententes relatives aux dispositions sur les étudiants dans les réserves qui doivent aller à l'école à l'extérieur des réserves, l'adaptation du programme d'études à la culture des Premières nations et d'autres mesures. Il semblerait que certains membres des Premières nations soupçonnent que le programme soit une tentative de commencer à forcer les écoles des Premières nations à devenir de ressort provincial. Cependant, une lecture attentive du programme révèle que ce dernier encourage plutôt un partenariat à la façon du secteur privé dans lequel chaque partenaire – la province et les Premières nations – peut tirer profit de l'utilisation des ressources de l'autre.

Comme la mise en œuvre de ces deux programmes est à peine commencée, nous sommes encore loin de savoir à quel point ces initiatives seront réussies. La force de ces programmes réside dans le fait qu'ils fournissent des fonds soigneusement ciblés pour des réformes précises et nécessaires. Au contraire des trois initiatives dont il a été question précédemment (la Commission scolaire crie, le MK et la Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique), ces programmes sont également ouverts à l'ensemble des Premières nations de manière juste et équitable. De plus, ces programmes ciblés ne contiennent aucune mesure coercitive. Les Premières nations sont libres de présenter une demande ou non, à leur discrétion.

Le point faible de cette stratégie est qu'elle tente de bâtir des réformes nécessaires dans une structure qui est en sérieuse difficulté de manière généralisée. Bon nombre des écoles des Premières nations se serviront sans doute des fonds de manière efficace afin, par exemple, de mettre au point un plan de réussite scolaire. Par contre, si ces écoles ne peuvent maintenir en place de bons enseignants, sont sous-financées et suivent un programme d'études inapproprié, tout progrès réalisé a peu de chances d'être durable. Les initiatives ciblées sont positives en soi, mais sont insuffisantes. Elles ne comblent pas les lacunes importantes du nonsystème scolaire des Premières nations. Compte tenu de l'échec général persistant, il est possible que tandis qu'une école progresse grâce aux initiatives ciblées, deux autres perdent encore davantage de terrain.

Comment pouvons-nous encourager la mise en œuvre d'un processus de changement général?

Une Loi sur l'éducation pour les Premières nations

Précédemment, il a été question de quelques-unes des lacunes dans l'éducation des Premières nations qui doivent être comblées afin de bâtir un système d'éducation moderne. Quelques-unes des tentatives de réforme qui ont été faites ont également été décrites brièvement. À notre avis, ces tentatives – autant celles des Premières nations que du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – vont dans la bonne direction et démontrent l'engagement de toutes les parties envers la nécessité d'apporter de grandes améliorations à l'éducation des Premières nations. Par contre, c'est comme tailler un glacier petit à petit à l'aide d'un pic à glace pendant une ère glaciaire. Certes, aucun système touchant des dizaines de milliers de personnes ne peut être changé du jour au lendemain, mais les processus actuels sont trop peu nombreux et trop lents. Nous perdons une autre génération, voire même deux.

L'idée d'une loi sur l'éducation des Premières nations (LEPN) a été proposée ailleurs par le présent auteur, et cette approche a été appuyée par d'autres également [Mendelson, 2008; Richards, 2008; Globe and Mail, 2009]. La LEPN permettrait aux Premières nations qui le souhaitent de constituer un conseil scolaire, d'établir des autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation, de pourvoir à un financement raisonnable des nouvelles structures et des écoles qu'elles contiennent et de prendre d'autres mesures. La LEPN proposée vise à fournir une base qui permettra aux Premières nations d'entreprendre une réforme systémique de leur éducation et de bâtir un système d'éducation des Premières nations. De façon tout aussi importante, la LEPN proposée vise également à fournir au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien les outils nécessaires pour appuyer les Premières nations dans leur processus de réforme systémique. La LEPN est un cadre de travail juridique et stratégique pour l'établissement de l'infrastructure organisationnelle nécessaire à la réforme de tout le système et, au fil du temps, à l'éducation de qualité dans les classes des Premières nations.

La LEPN est toutefois mieux comprise en tant que stratégie visant à accélérer la réforme du système d'éducation des Premières nations. Une bonne partie de ce qui est prévu par la LEPN pourrait être réalisé, en théorie, grâce à d'autres instruments gouvernementaux, tels que les lois s'appliquant à chacun des organismes multiservices des Premières nations qui doivent avoir une existence légale outre la constitution en société; les délégations de pouvoir du Conseil du Trésor relatives aux accords financiers; la négociation d'une nouvelle formule de financement et ainsi de suite. La LEPN ferait tout cela et plus encore, sauf dans une forme ouverte et juridiquement contraignante avec le consentement du Parlement. La différence la plus importante entre la LEPN et l'approche fragmentée actuelle réside peut-être dans sa présentation d'une vision exhaustive d'un système d'éducation des Premières nations.

La LEPN est un acte de confiance. Elle dirait aux Premières nations que leurs droits et leurs responsabilités en matière d'éducation sont établis par le Parlement et transcendent les décisions discrétionnaires du gouvernement du moment. Elle représenterait un engagement exécutoire par le gouvernement du Canada qui pourrait être le fondement d'une nouvelle relation de confiance et de collaboration vers l'atteinte d'un but que tous souhaitent atteindre : un système d'éducation qui donne aux enfants des Premières nations les meilleures chances possibles dans la vie.

Voici quelques manières dont la LEPN constituerait le fondement de changements.

Créer un plan national pour le système d'éducation des Premières nations

La LEPN consacrerait par la loi le plan du nouveau système d'éducation des Premières nations afin qu'il soit approuvé (ou autre) par le Parlement. Le processus de rédaction, de discussion et de débat relatif à la LEPN exigerait un éclaircissement supplémentaire du plan et, si le processus s'avère porter fruit, de créer une vision directrice nationale en matière de restructuration pour les prochaines décennies. Elle répondrait à la question de savoir de quoi un système d'éducation des Premières nations doit avoir l'air.

Fonder l'éducation des Premières nations sur les lois

La LEPN prévoirait la création, le but et les rôles de tous les principaux organismes nécessaires dans le nouveau système, comme le fait toute autre loi établissant un système de gouvernance et d'administration d'un service public. Elle déterminerait les exigences administratives telles que le financement, la reddition de comptes et la responsabilisation. La LEPN indiquerait les obligations et les responsabilités légales du gouvernement fédéral, des autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation et des conseils scolaires des Premières nations, de la Commission d'examen du financement de l'éducation des Premières nations et de tout autre organisme nécessaire au fonctionnement du nouveau système d'éducation des Premières nations réformé.

La LEPN autoriserait les autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation à établir et à tenir à jour un règlement régional des Premières nations en matière d'éducation qui aurait le statut de règle aux termes de la LEPN et serait donc entièrement reconnu en droit canadien comme relevant de la compétence de chaque autorité régionale. La LEPN indiquerait les principaux sujets que doit englober chaque règlement régional des Premières nations en matière d'éducation, qui reflètent probablement les principaux sujets traités dans la plupart des lois provinciales sur l'éducation ainsi que les sujets uniques à la culture et aux langues des Premières nations.

La LEPN ferait bien comprendre le fait que les autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation et les conseils scolaires fonctionnent sous l'égide d'une loi fédérale et non provinciale, éliminant ainsi les inquiétudes que manifestent certaines des

Premières nations sur le plan de la compétence. La LEPN doit aussi confirmer les droits existants conférés par un traité en matière d'éducation.

Reconnaître la compétence des Premières nations en matière d'éducation

Comme nous l'avons constaté dans le cas du MK et de la Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique, chaque fois qu'un organisme des Premières nations assurant le soutien de plusieurs écoles doit être reconnu par les autorités fédérales, un élément de la législation fédérale distinct est nécessaire. Cela cause des dérangements, des coûts et des retards au gouvernement, mais ce n'est pas le problème le plus important. Le problème le plus important est qu'aucune loi ne reconnaît le droit des Premières nations de gérer leur propre éducation et de créer les organismes qui leur permettent de le faire efficacement. La Loi sur les Indiens ne reconnaît pas les Premières nations comme des entités avec qui le gouvernement du Canada peut passer un marché afin qu'elles dirigent leurs propres écoles. La relation actuelle avec l'éducation des Premières nations est fondée entièrement sur une utilisation obscure des délégations de pouvoir du Conseil du Trésor.

Comme il en a été fait mention ci-haut, la LEPN serait importante d'un point de vue pratique, car elle fournirait un fondement juridique clair aux nouvelles structures – de sorte que nous conserverions le principe de la « primauté du droit » –, mais il s'agirait aussi d'une loi du Parlement reconnaissant pour la première fois les droits de toutes les Premières nations de se prévaloir de leur compétence sur leur éducation.

Retraits de la Loi sur les Indiens

Les dispositions de la Loi sur les Indiens au sujet de l'éducation sont complètement obsolètes, colonialistes et embarrassantes pour le Canada. Les écoles des Premières nations reconnues aux termes de la LEPN seraient retirées des articles 114 à 122 de la Loi sur les Indiens qui traitent d'éducation.

Consacrer le principe de la responsabilisation réciproque

La LEPN énoncerait les critères de reconnaissance des organismes assurant le soutien de plusieurs écoles aux termes de la Loi sur les Premières nations ainsi que les responsabilités du gouvernement du Canada. Les lois provinciales en matière d'éducation établissent toutes les devoirs de la province. Le Parlement du Canada doit aussi préciser par une loi les devoirs du gouvernement du Canada en ce qui a trait à la partie du système d'éducation dont il est responsable, à savoir celle qui se trouve dans les réserves des Premières nations. La LEPN éclairerait sur la manière dont les organes des Premières nations chargés de l'éducation qui sont reconnus dans la loi sont responsables auprès de leurs propres peuples et du gouvernement du Canada de l'éducation des Premières nations. La LEPN ferait également bien comprendre la manière

dont le gouvernement du Canada en était responsable auprès de ses propres électeurs et des Premières nations. La responsabilité réciproque est le principe à partir duquel une relation de confiance peut être bâtie.

Faciliter la restructuration en établissant des critères clairs

Lorsqu'un groupe des Premières nations veut entreprendre une réforme, il doit tout recommencer à chaque fois. Les agents gouvernementaux responsables à qui il s'adresse doivent obtenir un nouveau mandat de négociation. Le processus dans son ensemble peut prendre des années, voire même des décennies, pour finalement mener nulle part. Personne ne sait quelles devraient être les attentes depuis le début. Les fonctionnaires régionaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien peuvent se trouver en position difficile, ne sachant pas ce à quoi ils peuvent donner leur accord, et être pris entre l'administration centrale du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et les Premières nations de la région.

La LEPN énoncerait clairement les critères de reconnaissance des conseils scolaires des Premières nations et établirait les paramètres de négociation depuis le début. Elle indiquerait également aux responsables gouvernementaux les paramètres qui s'appliquent à eux. Un processus méthodique et raisonnablement efficace pourrait être établi, ce qui entraînerait la constitution de nombreux conseils scolaires des Premières nations en quelques années.

Encourager et reconnaître les véritables conseils scolaires des Premières nations

La LEPN encouragerait l'établissement de conseils scolaires des Premières nations qui seraient entièrement habilités comme le sont les conseils scolaires des écoles situées à l'extérieur des réserves, surtout si le résultat serait un engagement exécutoire du gouvernement fédéral en matière de financement. La LEPN établirait les critères de reconnaissance, qui s'ensuivrait de façon simple et plus ou moins automatique de l'inscription réglementaire à la liste des conseils aux termes de la Loi lorsqu'un nouveau conseil scolaire des Premières nations satisfait aux critères. La LEPN établirait aussi les paramètres concernant l'élection des membres du conseil, la responsabilité financière et, en général, les autres exigences s'appliquant aux conseils scolaires, analogues à celles qui figurent dans les lois provinciales sur l'éducation aux termes desquelles les conseils scolaires sont constitués. Comme les autorités régionales des Premières nations en matière d'éducation sont établies, elles assumeraient la responsabilité de superviser les conseils scolaires des Premières nations.

Fournir un financement stable et juste aux écoles des Premières nations

Comme il en a été discuté précédemment, la LEPN contiendrait une exigence réglementaire voulant que les conseils scolaires des Premières nations soient financés à un niveau équivalent à celui des conseils comparables dans la province. La LEPN

indiquerait également le processus par lequel les budgets seraient décidés et obligerait le gouvernement du Canada à payer ce montant, à moins qu'il ne décide d'utiliser une dérogation « d'urgence ». La LEPN fournirait un mécanisme pour la résolution rapide, juste et peu coûteuse des différends financiers, et les Premières nations comme le gouvernement du Canada pourraient interjeter appel. Cela conclurait la discussion en cours sur les niveaux de financement qui domine une bonne partie du débat actuel.

Conclusion

Le présent rapport contient une description des failles sur les plans structurel et financier que comporte le nonsystème d'éducation des Premières nations dans les réserves. Il propose d'établir un cadre législatif au moyen d'une loi du Parlement qui encouragerait une réforme systémique de l'éducation des Premières nations, essentiellement en constituant le type de structures scolaires dont nous disposons à l'extérieur des réserves. Bien entendu, ce n'est qu'une proposition. La forme finale que prendra tout mécanisme devra être négociée avec les organismes des Premières nations responsables, et le point de vue des experts en systèmes d'éducation devra également être invoqué. Nous espérons toutefois que la proposition concernant l'adoption d'une loi sur l'éducation des Premières nations et les raisons qui la justifient ayant été énoncées dans le présent rapport aideront à stimuler les gouvernements et les Premières nations pour qu'ils étudient des propositions audacieuses afin de commencer un processus de réforme radicale de l'éducation des Premières nations et d'établir le fondement de la réforme du système en entier.

Note de fin

1. La situation dans les territoires est unique, et les propositions avancées ici auraient besoin d'être adaptées à leurs exigences. Ces propositions de réforme structurelle ne s'appliquent aucunement au Nunavut.

References

Andrews, M., W. Duncombe and J. Yinger. (2002). "Revisiting Economies of Size in American Education: Are We Any Closer to a Consensus?" *Economics of Education Review*, 21(3): 245-62.

Assembly of First Nations. (2006). *Fiscal Fairness for First Nations*. Ottawa: Assembly of First Nations. <http://www.afn.ca/misc/RFBS.pdf>

Bell, D. et al. (eds.) (2004). *Sharing Our Success: Ten Case Studies in Aboriginal Schooling*. Kelowna: Society for the Advancement of Excellence in Education (SAEE). <http://www.sae.ca>

de Coulon, A., E. Meschi and A. Vignoles. (2008). *Parent's Basic Skills and Children Cognitive Outcomes*. London: Centre for the Economics of Education, London School of Economics.

Department of Finance. (1996). *Budget Plan: Including Supplementary Information and Notices of Ways and Means Motions*. Ottawa: Government of Canada.

Diamond, B. (1987). "The Cree Experience." In J. Barman, Y. Herbert and D. McCaskill eds. *The Indian Experience in Canada Volume 2: The Challenge*. Vancouver: UBC Press.

Erhardt, G. (1997). *Doing More With Less: A Simulated Amalgamation of School Boards*. Saskatchewan School Trustees Association Research Centre Report #97-04. <http://www.saskschoolboards.ca/old/ResearchAndDevelopment/ResearchReports/Governance/>

Editorial. (2009). "Two Ways Forward." *Globe and Mail*, August 26.

Fleming, T. and B. Hutton. (1997). "School Boards, District Consolidation, and Educational Governance in British Columbia," 1872-1995. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Issue #10. <http://www.umanitoba.ca/publications/cjeap/articles/fleming10.htm>

Fullan, M. (2009). "Large-Scale Reform Comes of Age." *Journal of Educational Change*. Vol. 10(2 and 3). Netherlands: Springer Netherlands. <http://www.edweek.org>

Fullan, M. and B. Levin. (2009). "The Fundamentals of Whole-System Reform: A Case Study From Canada." *Education Week*. June.

Henderson, J.Y. (1995). "Treaties and Indian Education." In Marie Battiste and Jean Barman eds. *First Nations Education in Canada: The Circle Unfolds*. Vancouver: UBC Press.

Levin, B. (2008). *How to Change 5000 Schools: A Practical and Positive Approach for Leading Change at Every Level*. Cambridge: Harvard Education Press.

Lochner, L. (2007). "Education and Crime." In B. McGraw, P. Peterson and E. Baker eds. *International Encyclopedia of Education*. 3d ed. Amsterdam: Elsevier. <http://economics.uwo.ca>

Manitoba School Divisions/Boundaries Review Commission. (1994). *Report of the Commission*. Winnipeg: Government of Manitoba.

Martinez, M. and J. Harvey. (2004). *From Whole School to Whole System Reform*. Consortium for Policy Research in Education sponsored by The National Clearinghouse for Comprehensive School Reform and the Annenberg Institute for School Reform. Washington: National Clearinghouse for Comprehensive School Reform.

Matthews, N. (2001). "First Nations Education Financing." Paper prepared for the First Nations Education Steering Committee, British Columbia. <http://www.fnesc.bc.ca>

McCue, H. (2006). "First Nations 2nd and 3rd Level Education Services." A Discussion Paper for the Joint Working Group Indian and Northern Affairs – Assembly of First Nations. <http://www.turtleisland.org/education>

Mendelson, M. (2008). *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, July. <http://www.caledoninst.org>

National Indian Brotherhood. (1972). *Indian Control of Indian Education*. Ottawa: Assembly of First Nations.

Office of the Parliamentary Budget Officer. (2009). *The Funding Requirement for First Nations Schools in Canada*. Ottawa: Library of Parliament. <http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb>

Perreault, S. (2009). *The Incarceration of Aboriginal People in Adult Correctional Services*. Statistics Canada Catalogue No. 85-002-X. Vol. 29 No. 3. Published by authority of the Minister responsible for Statistics Canada. Ottawa: Minister of Industry. <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2009003/article/10903-eng.pdf>

Public Works and Government Services. "Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples." (1996). Ottawa.

Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. (1996). *Report*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

Richards, J. (2008). "Closing the Aboriginal/non-Aboriginal Education Gaps." *C.D. Howe Institute Backgrounder*. Toronto: C.D. Howe Institute. <http://www.cdhowe.org>

Richards, J. and M. Scott. (forthcoming). *Aboriginal Education: Strengthening the Foundations*. Ottawa: Canadian Policy Research Network.

Riddell, W.C. (2006). "Skill Formation and Economic Outcomes." Presentation to the Population, Work and Family Policy Research Collaboration Symposium, Gatineau.

Riddell, W.C. (2005). "The Social Benefits of Education: New Evidence on an Old Question." In Frank Iacobucci and C. Tuohy eds. *Taking Public Universities Seriously*. Toronto: University of Toronto Press.

Sharpe, A., J.-F. Arsenault, S. Lapointe and F. Cowan. (2009). *The Effect of Increasing Aboriginal Educational Attainment on the Labour Force, Output and the Fiscal Balance*. Research Report 2009-3. Ottawa: Centre for the Study of Living Standards.

Statistics Canada. (2005). *Projections of the Aboriginal populations, Canada, provinces and territories: 2001 to 2017*. Ottawa: Minister of Industry, Government of Canada. <http://www.statcan.gc.ca>

Wolfe, B. and R. Haveman. (2001). "Accounting for the Social and Non-Market Benefits of Education." In J.F. Helliwell ed. *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being: International Symposium Report*. Ottawa: OECD and HRDC.

Visser, J. and F. Fovet. (2007). *The Cree School Board Experiment in Northern Québec: An Eco-Systemic Review on Curriculum and Performance*. Burnaby: Imaginative Education Research Group, Simon Fraser University. <http://www.ierg.net>