

Évaluation du Programme d'enseignement primaire et secondaire

Octobre 2020



Table des matières

| | |
|--|----|
| Liste des abbréviations..... | 3 |
| Préambule..... | 4 |
| Sommaire..... | 6 |
| Réponse et plan d'action de la direction..... | 9 |
| Introduction..... | 15 |
| 1. Description du programme..... | 16 |
| 2. Principales constatations..... | 20 |
| 2.1 Survol des résultats des élèves des Premières Nations..... | 20 |
| 2.2 Examen de l'approche de financement de l'éducation de SAC..... | 28 |
| 2.3 Éducation de la petite enfance..... | 32 |
| 2.4 Ententes régionales..... | 34 |
| 2.5 Éducation spéciale à coûts élevés..... | 36 |
| 3. Conclusions et recommandations..... | 37 |

Liste des abbréviations

AGJEA – Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants Autochtones Services aux Autochtones Canada

AHSOR – Programme d'aide préscolaire aux Autochtones

APN – Assemblée des Premières Nations

ASPC – Agence de la santé publique du Canada

DGSPNI – Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits

EDSC – Emploi et Développement social Canada (EDSC)

PPEDS – Programmes et partenariats en matière d'éducation et développement social

RCAANC – Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

SAC – Services aux Autochtones Canada

SMA – Sous-ministre adjointe

SRAE – Solution pour rapports et analyses en éducation

Préambule

La présente évaluation porte sur la période comprise entre 2012 et 2018. Il est à noter que l'apport de changements en profondeur aux politiques et programmes a été prévu à la fin de la période visée par l'évaluation et que ceux-ci sont actuellement mis en œuvre. Les investissements sans précédent de 2,5 milliards de dollars prévus dans le budget de 2016 ont permis d'accroître considérablement le financement de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations au cours des trois dernières années en plus d'appuyer des initiatives dans divers secteurs prioritaires, comme le Programme de l'éducation spéciale à coûts élevés, la langue et la culture et la littératie.

En plus des nouveaux investissements, Services aux Autochtones Canada (SAC) a mis en œuvre, le 1^{er} avril 2019, une nouvelle approche en matière de politiques et de financement qui a été élaborée conjointement avec des représentants des Premières Nations. L'objectif de la nouvelle approche de financement est d'appuyer l'éducation des Premières Nations en établissant un financement de base prévisible qui est plus directement comparable à celui des systèmes provinciaux. Cette nouvelle approche de financement a permis de remplacer les programmes désuets fondés sur des propositions par un meilleur accès à un financement de base prévisible; de fournir aux écoles des Premières Nations un montant annuel de 1 500 \$ par élève, pour les programmes linguistiques et culturels; de fournir de nouvelles ressources à l'appui des services de maternelle à temps plein dans les écoles des Premières Nations pour les enfants âgés de 4 et 5 ans; de rendre le financement de l'éducation spéciale plus prévisible tout en réduisant les exigences relatives aux demandes.

Les conclusions de l'évaluation actuelle doivent être examinées dans le contexte des changements considérables que SAC a apportés à son approche de financement de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations dans les réserves. Les répercussions de ces modifications des politiques et des programmes devront être évaluées lors d'évaluations ultérieures.

Indépendamment de la présente évaluation, le Bureau du vérificateur général du Canada a publié un audit de performance au printemps 2018 intitulé « Les écarts socio-économiques dans les réserves des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada¹ ». En plus de l'examen des progrès réalisés pour combler les écarts socioéconomiques entre les membres des Premières Nations vivant dans les réserves et les Canadiens non autochtones, le rapport présente une analyse de l'utilisation des données par les programmes d'éducation de SAC². Le rapport fait état de préoccupations concernant la mesure, la collecte, l'utilisation, la mise en commun et la communication par le Ministère des

¹ Rapport 5 - Les écarts socio-économiques dans les réserves des Premières Nations - Services aux Autochtones Canada (https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201805_05_f_43037.html)

² Ibid

données et des résultats en matière d'éducation des Premières Nations. Le Comité permanent des comptes publics supervise la mise en œuvre de trois recommandations relatives à l'avancement des travaux d'élaboration de mesures des écarts socioéconomiques, aux ententes régionales en matière d'éducation et aux rajustements apportés au Système d'information sur l'éducation du Ministère³. Bien que la portée de ces rapports diffère, l'une des constatations communes est la méthode utilisée pour calculer les taux d'obtention du diplôme d'études secondaires.

³ Comité permanent des comptes publics, 42e législature, 1re session - 3 décembre 2015 - 11 septembre 2019
(<https://www.noscommunes.ca/Committees/fr/PACP/Work?show=reports&parl=42&session=1>)

Sommaire

Entreprise en 2017-2018, l'évaluation du Programme d'enseignement primaire et secondaire consistait en un examen général des activités et des progrès réalisés par rapport aux résultats ministériels établis pour la période de 2012-2013 à 2017-2018. L'évaluation est fondée sur 8 visites effectuées sur place dans la plupart des régions du Canada (à l'exception du Yukon et de l'Atlantique) ainsi que 71 entrevues avec des informateurs clés comprenant des administrateurs œuvrant dans le domaine de l'éducation des Premières Nations, des membres du personnel de SAC, des représentants des systèmes d'éducation provinciaux et des groupes d'intervenants. On a également fait une analyse complète du contenu du Système d'information sur l'éducation ainsi qu'un examen approfondi de la documentation.

La présente évaluation porte principalement sur les répercussions du financement de l'éducation primaire et secondaire, du Programme d'éducation spéciale à coûts élevés, de Nouveaux sentiers pour l'éducation, du Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations, du Programme des partenariats en éducation et du Programme des centres éducatifs et culturels des Premières Nations et des Inuits, ce qui correspond à environ 1,3 à 1,5 milliard de dollars par année entre 2010-2011 et 2016-2017⁴.

Cette évaluation a révélé que, comme l'indique la recherche contemporaine sur le sujet, le taux de réussite scolaire des élèves des Premières Nations dans les réserves est faible et il n'y a pas de signes clairs d'amélioration. Bien que SAC rapporte généralement que le pourcentage d'élèves qui obtiennent leur diplôme pendant leur dernière année d'études est inférieur à 45 %, ce taux est en fait beaucoup plus faible; il est estimé à 28 % et varie selon les régions, atteignant environ 15 % au Manitoba et 44 % en Colombie-Britannique. Il n'y a pas eu d'amélioration mesurable au fil du temps. En règle générale, les femmes sont plus performantes que les hommes et leur taux d'obtention de diplôme est environ 10 % plus élevé. Les élèves des Premières Nations qui fréquentent une école hors réserve ont un taux d'obtention de diplôme beaucoup plus élevé que ceux qui fréquentent une école dans une réserve, et ce, particulièrement en Ontario.

Le contexte historique et communautaire des Premières Nations est tel qu'outre l'apport de financement à court et à long terme, il sera nécessaire de procéder à une restructuration complète de la façon dont SAC fournit des fonds et du soutien pour l'éducation des Premières Nations. Les approches de financement actuelles ne tiennent pas adéquatement compte du manque de services complémentaires dans les réserves, et les mécanismes fondés sur des propositions placent les administrations scolaires des Premières Nations dans une situation de financement qui est très inéquitable par rapport aux conseils scolaires provinciaux, particulièrement en ce qui a trait à leur capacité d'offrir une rémunération

⁴ Les données sur les élèves et les données financières de 2017-2018 n'étaient pas accessibles au moment de la rédaction du présent rapport.

concurrentielle et d'assurer la planification à long terme. En plus des services complémentaires, il est important de tenir compte du fait que l'approche du gouvernement du Canada qui consiste à séparer l'éducation de la petite enfance du système d'éducation dans les réserves est contraire aux pratiques exemplaires reconnues à l'échelle internationale et n'est pas propice à l'établissement d'un système d'éducation efficace.

Le gouvernement a pris des engagements et entrepris de négocier des ententes dans la foulée du succès de certaines ententes régionales, notamment l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation de la Colombie-Britannique. Il est toutefois important de souligner que, même si des ententes régionales se sont révélées prometteuses dans certains contextes, elles ne constituent pas des solutions en elles-mêmes. Bien que les ententes renforcent l'autodétermination, les défis actuels peuvent néanmoins persister. Une coopération étroite, des investissements et le renforcement des capacités doivent faire partie intégrante des nouvelles approches de financement de l'éducation des Premières Nations.

En ce qui concerne l'éducation spéciale à coûts élevés et l'ensemble des services d'éducation spéciale, il existe d'importants obstacles à l'accès aux services et à l'obtention d'un financement adéquat pour les élèves ayant des besoins spéciaux dans les réserves. En outre, ces obstacles sont plus importants que ceux qui sont habituellement rencontrés à l'extérieur des réserves. Les politiques des programmes créent également une dichotomie quelque peu arbitraire lorsqu'il est question de déterminer ce qui constitue un « coût élevé » et d'exiger qu'un trouble d'apprentissage soit « modéré à grave », plutôt que de financer les besoins évalués en fonction des coûts.

Par conséquent, les recommandations suivantes ont été faites à SAC :

- 1) Collaborer avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux afin d'explorer, de cerner et d'évaluer les lacunes relatives au financement de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations et de déterminer des niveaux d'investissement suffisants pour répondre aux besoins liés à la capacité et aux services, comme la mobilisation des parents, la culture et la langue, ainsi que les considérations relatives au transport et à l'infrastructure.
- 2) Collaborer avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux en vue d'élaborer un cadre stratégique ambitieux qui permettra de répondre aux besoins en services et de combler les lacunes en matière d'apprentissage des jeunes enfants, ce qui suppose d'intégrer l'éducation de la petite enfance, en ayant recours à des approches de financement plus souples pour les Premières Nations et en tenant compte des défis en matière de transport et d'infrastructure.
- 3) Collaborer avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux afin d'élaborer une stratégie claire et globale pour aider les Premières Nations à répondre aux besoins en éducation spéciale en offrant des services d'un niveau équivalent ou supérieur à ceux offerts hors réserve.

- 4) Collaborer avec les Premières Nations et d'autres secteurs de SAC, au besoin, pour intégrer des approches axées sur la guérison et des approches tenant compte des traumatismes aux services de soutien à l'éducation, ce qui contribue à rétablir et à renforcer la fierté, l'identité et l'autodétermination.

- 5) Investir dans les communications avec les partenaires régionaux et les Premières Nations afin d'améliorer les relations et la compréhension et de faire progresser la réconciliation.

Réponse et plan d'action de la direction

Titre du projet : Évaluation du Programme d'enseignement primaire et secondaire

1. Réponse générale de la direction

Aperçu

- Cette évaluation couvre la période entre 2012 et 2018. Elle examine les répercussions du financement du soutien aux études primaires et secondaires, de l'éducation spéciale à coût élevé, du programme Nouveaux sentiers pour l'éducation, du Programme de réussite scolaire des élèves des Premières Nations, du Programme de partenariats en éducation et du Programme des centres éducatifs et culturels des Premières Nations et des Inuits, représentant environ entre 1,3 milliard et 1,5 milliard par an entre 2010-2011 et 2016-2017.
- Les conclusions de l'évaluation doivent être prises en considération dans le contexte des changements considérables dans les politiques et les programmes que Services aux Autochtones Canada (SAC) a apportés et est en train de mettre en œuvre. La transformation de l'éducation, mise en œuvre le 1er avril 2019, est le changement le plus important apporté aux programmes d'enseignement pour les élèves des Premières Nations dans les réserves depuis la création du Programme d'enseignement primaire et secondaire au début des années 1970. SAC est passé d'approches dépassées du financement de base de la maternelle à la 12e année mêlé à une mosaïque de programmes basés sur des propositions à une nouvelle formule de financement de la maternelle à la 12e année, élaborée conjointement, qui prévoit un financement stable, prévisible et transparent, comparable au niveau provincial, pour l'éducation dans les réserves. Outre la comparabilité provinciale, la nouvelle approche comprend des adaptations pour refléter la situation unique des Premières Nations (par exemple, l'éloignement, les facteurs socioéconomiques, la taille de la communauté) et des améliorations au-delà de la comparabilité provinciale, comme des investissements supplémentaires pour la langue et la culture et la maternelle à temps plein.
- Les conclusions de cette évaluation sont les mêmes que celles qui ont sous-tendu les appels à la transformation lancés par les partenaires des Premières Nations et qui ont directement influencé le mandat de transformation du gouvernement du Canada, et ont conduit aux changements fondamentaux des programmes couverts par cette évaluation.
- La transformation termine sa deuxième année, et les conséquences de ces changements de politiques et de programmes devront donc être évaluées dans le cadre d'évaluations ultérieures. Bien que l'ensemble des programmes évalués n'existe plus, les principes des résultats de l'évaluation serviront de point de référence pour les évaluations futures de la nouvelle approche.

Garantie

- Le plan d'action présente des mesures pertinentes et réalistes qui permettront de suivre les recommandations de l'évaluation, ainsi qu'un calendrier pour la prise de ces mesures.

2. Matrice du plan d'action

| Recommandations | Mesures prévues | Gestionnaire responsable (titre et secteur) | Dates de début/d'achèvement prévues et la contexte supplémentaire |
|---|---|---|--|
| <p>1. Travailler avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux pour explorer, cerner et évaluer les lacunes précises du financement de l'éducation primaire et secondaire pour les Premières Nations, y compris les investissements suffisants pour les besoins en matière de capacité et de services tels que l'engagement parental, la culture et la langue, ainsi que les considérations de transport et d'infrastructure.</p> | <p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>a) Travailler avec les Premières Nations pour concevoir et mettre en œuvre une approche de financement transformationnelle qui permet d'obtenir un financement comparable à celui des provinces.</p> | <p>Sous-ministre adjointe (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> <p>Direction Générale de l'Éducation, (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> | <p>Date de début : 2017 Date d'achèvement : 2019</p> <p>a) Après un vaste processus de consultation auprès des partenaires des Premières Nations, une proposition de politique de transformation de l'éducation a été élaborée, approuvée par l'Assemblée des chefs en 2017 et par le Cabinet en 2018. Plus précisément, SAC a radicalement transformé le financement de l'enseignement primaire et secondaire des Premières Nations dans tout le pays et a obtenu une base « équitable plus » au moyen d'un financement comparable à celui des provinces et d'adaptations et d'améliorations (par exemple, langues et culture et maternelle à temps plein) qui surpassent la comparabilité provinciale.</p> |
| | <p>b) Créer un mécanisme permanent pour évaluer et définir les lacunes de financement supplémentaires au-delà de la comparabilité provinciale.</p> | <p>Sous-ministre adjointe (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> <p>Direction Générale de l'Éducation, (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> | <p>Date de début : 2017 Date d'achèvement : avril 2019</p> <p>b) La définition et l'évaluation des écarts sont effectuées dans le cadre de l'examen annuel du mode de financement et du processus de mise à jour annuelle de celui-ci, parallèlement aux tables techniques des Premières Nations. Ces tables techniques sont établies et les mécanismes existants sont mis en place pour cerner en permanence les lacunes en matière de financement qui, à leur tour, orientent les exercices de proposition budgétaire pour faire progresser la priorité visant à combler les lacunes. Par exemple, la définition, l'élaboration et l'évaluation des coûts des améliorations apportées au mode de calcul pour assurer la comparabilité ont été réalisées dans plusieurs régions en 2019-2020 (par exemple, passer des approximations et des estimations à des améliorations fondées sur des données et des preuves et élaborées conjointement dans des domaines comme les frais de transport). Un travail similaire est en cours, basé sur le rythme et les priorités des partenaires au niveau régional. Des améliorations supplémentaires sont prévues sur une base cyclique et annuelle par le biais de séances de consultation au printemps et à l'été, à temps pour inclure des améliorations dans le renouvellement du mode de calcul annuel qui a lieu à l'automne et à l'hiver.</p> <p>La mise en place de ces structures continues fait partie de la transformation et constitue une réalisation majeure pour mener à bien cette recommandation. SAC est désormais capable de passer de la phase de mise en place de la transformation à celle d'un entretien et d'un perfectionnement continus et réguliers.</p> |
| | <p>c) Élaborer et mettre en œuvre des structures et des processus pour faire progresser les investissements dans les besoins en matière de capacités et de services tels que l'engagement</p> | <p>Sous-ministre adjointe (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> <p>Direction Générale de l'Éducation, (Secteur des</p> | <p>Date de début : 2017 Date d'achèvement : avril 2019</p> <p>c) En établissant des tables techniques, SAC travaille avec des partenaires pour faire progresser les investissements pour les besoins en capacités et en services. Grâce à ces structures établies, des discussions sont en cours, région par région, pour évaluer les lacunes et les besoins afin de faire progresser les investissements. À partir de 2019-2020, SAC a mis en place une série de modèles de financement provisoire, régionaux et basés sur des modes de financement essentiels pour s'assurer que les élèves qui fréquentent les écoles primaires et secondaires des Premières Nations bénéficient d'un financement de base</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | parental, la culture et la langue, ainsi que les considérations relatives au transport et aux infrastructures. | Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social) | <p>prévisible comparable à celui dont bénéficient les élèves des écoles provinciales. Dans le cadre de cette nouvelle approche de comparabilité, SAC a apporté des améliorations supplémentaires au financement correspondant aux besoins uniques des élèves des Premières Nations, notamment : de nouveaux fonds pour les programmes de langues et de culture des Premières Nations, le soutien de deux années complètes de maternelle dans les écoles des Premières Nations (pour les enfants de quatre et cinq ans), et des investissements continus dans l'éducation spécialisée en plus de niveaux de financement comparables aux systèmes éducatifs provinciaux. Avec des partenaires, on étudie actuellement la possibilité d'apporter des améliorations potentielles au financement d'autres activités, comme celles en lien avec le transport lors de tables techniques, et SAC évalue activement la nécessité de faire progresser les investissements dans les infrastructures de transport. Ces tables permettent d'évaluer la comparabilité régionale et ont généralement lieu chaque année au printemps et en été de sorte que le résultat des travaux puisse être pris en compte dans les mises à jour des modes et les calculs de financement consécutifs pour l'exercice suivant. En outre, des réunions régulières avec le Conseil national indien de l'éducation et le Comité des chefs sur l'éducation (mensuelles/trimestrielles) constituent un autre moyen de faire progresser les mesures dans ces domaines.</p> <p>Par ailleurs, les travaux d'infrastructure se poursuivent conformément au mandat des Opérations régionales. La Direction générale de l'éducation est activement impliquée auprès des Opérations régionales dans le fonctionnement des infrastructures éducatives et la mise à jour des politiques par l'intermédiaire de l'étude et de la recommandation des options possibles. La Direction générale de l'éducation continuera à travailler avec les Opérations régionales pour améliorer les infrastructures afin de mieux répondre aux besoins des Premières Nations et d'assurer une approche ministérielle globale en matière d'éducation.</p> |
| 2. Travailler avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux sur un cadre stratégique ambitieux, qui vise à combler les lacunes en matière d'apprentissage précoce et à répondre aux besoins en matière de services, notamment en intégrant l'éducation de la petite enfance, en utilisant des approches de financement plus souples pour les Premières Nations et en tenant compte des défis liés au transport et aux infrastructures. | <p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>a) Mobiliser les partenaires des Premières Nations à l'élaboration conjointe d'un cadre politique pour l'éducation de la petite enfance, y compris des approches de financement souples</p> | <p>Sous-ministre adjointe (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> <p>Direction Générale de l'Éducation, (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> | <p>Date de début : 2017 Date d'achèvement : mars 2019</p> <p>a) En 2017, le gouvernement du Canada a entrepris un vaste processus de consultation auprès de partenaires autochtones afin d'élaborer conjointement le cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones (AGJEA), qui définit une vision et des principes communs ainsi qu'un processus de transformation pour des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de qualité supérieure et enracinés dans la culture, destinés à tous les enfants autochtones. Le cadre d'AGJEA vise à appuyer l'élaboration de programmes souples, gérés par des Autochtones et adaptés culturellement à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants, et qui répondent aux besoins uniques d'un enfant, d'une famille ou d'une communauté. Il constitue un guide pour les communautés, les administrateurs de programmes, les fournisseurs de services, les décideurs et les gouvernements (fédéral et, le cas échéant, provincial) afin de mieux répondre aux besoins, aux responsabilités et aux aspirations des enfants et des familles autochtones du Canada, quel que soit leur lieu de résidence, et de les soutenir. Le cadre est entré en vigueur en 2018-2019 et le Canada investit 1,7 milliard de dollars sur dix ans pour son financement. La Direction générale de la santé des</p> |

| | | | |
|--|---|---|--|
| | | | <p>Premières Nations et des Inuits (DGSPNI) de SAC est responsable du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves (PAPAR), qui est le programme de SAC financé dans le cadre d'AGJEA. Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques de l'Agence de la santé publique du Canada et l'Initiative de services de garde pour les Premières Nations et les Inuits d'EDSC sont les autres programmes fédéraux d'apprentissage et de garde d'enfants inclus.</p> <p>En outre, entre 2016 et 2018, SAC a travaillé en étroite collaboration avec les Premières Nations pour transformer en profondeur le financement des écoles des Premières Nations de la maternelle à la 12^e année dans les réserves. Ainsi, une nouvelle approche de financement a été lancée en 2019-2020 afin que les élèves fréquentant les écoles des Premières Nations de la maternelle à la 12^e année bénéficient d'un financement comparable à celui des systèmes éducatifs provinciaux. Ce soutien comprend l'aide à la maternelle à temps plein pour les enfants de quatre et cinq ans dans les écoles des Premières Nations, et s'applique dans les provinces et territoires où la maternelle pour les enfants de quatre et cinq ans ne ferait pas partie du programme d'enseignement primaire normal afin d'améliorer l'apprentissage précoce. Cet investissement dans les écoles pour les enfants de 4 et 5 ans des réserves est un élément important du soutien à l'apprentissage précoce des enfants des Premières Nations.</p> <p>SAC participe aux tables de gouvernance interministérielles dirigées par EDSC (à l'échelle de la direction générale et du sous-ministre adjoint) pour faire progresser la prestation de services intégrés, la programmation et l'élaboration de politiques en matière d'AGJEA.</p> |
| <p>3. Travailler avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux sur une stratégie claire et complète pour aider les Premières Nations à répondre aux besoins éducatifs spéciaux, à des niveaux équivalents ou supérieurs à ceux offerts hors réserve.</p> | <p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <hr/> <p>a) Mobiliser les partenaires des Premières Nations en vue d'élaborer une stratégie visant à répondre aux besoins éducatifs spéciaux.</p> | <p>Sous-ministre adjointe (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> <p>Direction Générale de l'Éducation, (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> | <p>Date de début : 2019 Date d'achèvement : mars 2022</p> <p>a) Un examen complet de l'éducation spécialisée des Premières Nations est en cours; SAC collaborera avec l'Assemblée des Premières Nations (APN) et des partenaires gouvernementaux (tels que la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits de SAC) pour entreprendre cet examen en deux phases :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La première phase (2020-2021) est en cours et se penche sur une série de questions et d'éléments de données comme les allocations de financement régionales antérieures pour l'éducation spécialisée, les services fournis et les populations scolaires. Elle débouchera sur un rapport intermédiaire (en cours) qui s'appuiera sur les données existantes, les apports des communautés des Premières Nations, les données de SAC et les séances de mobilisation menées- au niveau régional. Le processus peut déboucher sur un nouveau financement. • La deuxième phase (2021-2022) comprendra un rapport plus complet qui se penchera sur les questions stratégiques, la structure du programme, les critères d'admissibilité, la relation avec le principe de Jordan et d'autres questions concernant les besoins des Premières Nations en matière du Programme de l'éducation spéciale à coûts élevés. |
| | | Sous-ministre | Date de début : 2019 Date d'achèvement : mars 2022 |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | b) Mesures visant à remédier aux insuffisances du financement provisoire | adjointe (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social) Direction Générale de l'Éducation, (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social) | b) Dans l'intervalle, à compter des exercices 2019-2020 et 2020-2021, les modes de financement régionaux provisoires permettront de réaffecter une partie du financement actuel du Programme d'éducation spéciale à coûts élevés (totalisant environ 141 millions de dollars par an) des allocations basées sur les propositions aux allocations de base des Premières Nations afin de s'aligner davantage sur les modèles provinciaux comparables. Cette approche permettra d'alléger la charge de travail des Premières Nations en matière de production de rapports et représente une avancée vers une approche plus inclusive de l'éducation spécialisée. Le calendrier de clôture de ce processus dépendra des travaux de révision en cours, des recommandations et des orientations du Comité des chefs sur l'éducation ainsi que des options de SAC pour donner suite à ces travaux. Cette phase devrait se terminer en 2021-2022. En outre, afin de faciliter la transition vers le nouveau modèle établi selon un mode de calcul, les investissements du budget de 2016 dans l'éducation spécialisée (115 millions de dollars par an) ont été mis à la disposition de chaque région sous forme de financement ciblé pour l'éducation spéciale à coûts élevés. Le financement régional ciblé sera utilisé pour traiter des besoins exceptionnels (c'est-à-dire des besoins spéciaux à coût très élevé) dans le cadre d'un plan de travail approuvé. |
| 4. Travailler avec les Premières Nations et d'autres secteurs de SAC, le cas échéant, pour intégrer des approches de soutien à l'éducation fondées sur les traumatismes et la guérison, qui contribuent à restaurer et à renforcer la fierté, l'identité et l'autodétermination. | Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement) a) PPEDS collaborera avec les secteurs de SAC et s'engagera avec les Premières Nations pour inclure l'intégration d'approches de soutien à l'éducation basées sur les traumatismes et la guérison. | Sous-ministre adjointe (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social) Direction Générale de l'Éducation, (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social) | Date de début : 2017 Date d'achèvement : avril 2019 a) Après un vaste processus de consultation auprès des partenaires des Premières Nations, une proposition de politique de transformation de l'éducation a été élaborée, approuvée par l'Assemblée des chefs en 2017 et par le Cabinet en 2018. La nouvelle formule de financement de l'éducation offre aux Premières Nations un financement comparable au niveau provincial pour des activités comme les conseils d'orientation et les programmes de bien-être en milieu scolaire. Cette politique de transformation permet aux Premières Nations de fixer leurs propres priorités et de fournir les services qui sont prioritaires dans leurs communautés. Ce financement comparable, combiné à des améliorations du financement des activités linguistiques et culturelles qui vont au-delà de la comparabilité provinciale, peut soutenir l'intégration d'approches fondées sur les traumatismes et la guérison dans les programmes d'études et les programmes offerts par les Premières Nations. De plus, conformément au principe du contrôle de l'éducation des Premières Nations par ces dernières, l'approche de financement transformée offre aux Premières Nations la souplesse nécessaire pour établir leurs propres priorités et prendre des décisions d'investissement qui renforcent la fierté et l'autodétermination. Par exemple, de nombreuses écoles des Premières Nations ont adopté le recours aux Aînés pour fournir des services d'aide aux étudiants culturellement appropriés et axés sur la guérison. |
| 5. Investir dans les communications avec les partenaires régionaux et les Premières Nations afin d'améliorer les relations et la compréhension, et | Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement) a) PPEDS travaillera | Sous-ministre adjointe (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social) | Date de début : 2017 Date d'achèvement der: avril 2019 a) PPEDS considère que la communication avec les Premières Nations et les autres partenaires concernés est essentielle et la favorise, et entretient un dialogue régulier |

| | | | |
|---|---|--|---|
| <p>de faire progresser la réconciliation.</p> | <p>avec les partenaires régionaux et les Premières Nations pour renforcer les communications afin de soutenir la compréhension mutuelle et la réconciliation.</p> | <p>Social) Direction Générale de l'Éducation, (Secteur des Programmes et des Partenariats en Matière d'Éducation et de Développement Social)</p> | <p>avec les partenaires des Premières Nations et appuie la participation à tous les échelons du Ministère. Par exemple, des financements continus sont investis dans des tables techniques régionales et dans des efforts de codéveloppement de politiques en matière d'éducation en vue de réaliser les deux objectifs suivants : placer l'éducation des Premières Nations entre leurs mains et favoriser la réconciliation. Afin d'améliorer les relations, de soutenir des résultats solides et la reddition de comptes, PPEDS travaille en partenariat avec les régions de SAC (p. ex. sur les politiques de gestion des données et sur les processus de résolution des problèmes liés aux données). Les régions jouent un rôle important en tant qu'intermédiaires entre les Premières Nations et l'administration centrale. La collaboration stratégique et la gouvernance élargie avec le Conseil national indien de l'éducation, le Comité des chefs sur l'éducation et les mécanismes bilatéraux permanents au niveau opérationnel jusqu'au niveau ministériel permettent de maintenir une collaboration régulière et cohérente afin de faire progresser le mandat de l'éducation et le mandat de transfert des responsabilités ministériel. PPEDS élabore actuellement une politique de diffusion des données en consultation avec les régions de SAC et les partenaires autochtones; la politique de diffusion des données devrait être achevée d'ici mars 2021. Le groupe de travail sur la qualité des données sur l'éducation se réunit tous les mois avec les représentants régionaux de SAC pour discuter des processus et des questions liés aux données, comme l'état d'avancement des rapports sur l'éducation; ce groupe se réunit régulièrement. PPEDS a mis en place une initiative qui permet aux Premières Nations d'accéder à leurs propres données par le biais de la Solution pour la production de rapports et l'analyse des données en éducation (SRAE) afin qu'elles puissent en extraire les données et générer des rapports. SRAE dépersonnalise les données du système d'information sur l'éducation afin de garantir le respect de la vie privée et de faciliter l'analyse et les rapports statistiques au niveau des bénéficiaires, des régions et du pays. Les Premières Nations ont été associées à la définition du type de rapports requis, du processus de mise à l'essai et du calendrier de mise en œuvre. La phase d'essai du projet pilote de partage des données a été lancée en mai 2019 auprès de 21 bénéficiaires de financement issus de 17 Premières Nations. Au cours de la période d'essai, les utilisateurs ont eu la possibilité d'envoyer leurs commentaires et suggestions aux bureaux régionaux et à l'administration centrale. Les réactions obtenues lors de la phase de test ont été positives, sans aucun problème majeur constaté. Les recommandations de la phase de test ont été mises en œuvre pour améliorer la valeur des rapports. Depuis décembre 2019, les Premières Nations peuvent accéder aux rapports directement à partir du système SRAE.</p> |
|---|---|--|---|

Introduction

Depuis la création de SAC et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) en novembre 2017, l'éducation primaire et secondaire relève du mandat de SAC.

Entreprise en 2017-2018, l'évaluation du Programme d'enseignement primaire et secondaire consistait en un examen général des activités et des progrès réalisés par rapport aux résultats énoncés pour la période de 2012-2013 à 2017-2018. L'évaluation est fondée sur 8 visites effectuées sur place dans la plupart des régions du Canada (à l'exception du Yukon et de l'Atlantique) ainsi que 71 entrevues avec des informateurs clés comprenant des administrateurs œuvrant dans le domaine de l'éducation des Premières Nations, des membres du personnel de SAC, des représentants des systèmes d'éducation provinciaux et des groupes d'intervenants. On a également fait une analyse complète du contenu du Système d'information sur l'éducation ainsi qu'un examen approfondi de la documentation.

L'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) est intégrée à l'ensemble du processus de production du rapport : le sexe, l'âge, la santé mentale et l'identité culturelle ont été pris en considération lors de la collecte et de l'analyse des données.

L'évaluation a été réalisée en grande partie alors que le gouvernement du Canada menait un processus de mobilisation des Premières Nations et d'autres collectivités autochtones dans le contexte de la réforme du financement de l'éducation en 2017 et 2018. Afin d'éviter le double emploi et le chevauchement des efforts, la portée et l'ampleur de l'évaluation ont été réduites de manière à ne pas demander les mêmes renseignements aux mêmes groupes, et à dégager une perspective inspirée des résultats de cette mobilisation.

La présente évaluation porte principalement sur les répercussions du financement de l'éducation primaire et secondaire, du Programme de l'éducation spéciale à coûts élevés, de Nouveaux sentiers pour l'éducation, du Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations, du Programme des partenariats en éducation et du Programme des centres éducatifs et culturels des Premières Nations et des Inuits, ce qui correspond à environ 1,3 à 1,5 milliard de dollars par année entre 2010-2011 et 2016-2017. Il est pertinent de mentionner que le financement a augmenté pour atteindre plus de 1,8 milliard de dollars par année à partir de 2017-2018 et il devrait atteindre environ 1,9 milliard de dollars en 2021-2022⁵.

⁵ Les projections de dépenses liées aux subventions et contributions pour appuyer le niveau d'instruction primaire et secondaire des Premières Nations sont estimées dans le Plan ministériel 2019-2020 de SAC. (<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1553091423019/1553091462670>)

1. Description du programme

L'objectif du Programme d'enseignement primaire et secondaire (PEPS) est d'offrir aux élèves admissibles vivant habituellement dans une réserve des programmes d'enseignement primaire et secondaire comparables à ceux des écoles provinciales en vertu des lois, des règlements et des politiques de la province dans laquelle se trouve la réserve. Le but est que les élèves admissibles reçoivent une éducation comparable à celle dont se prévalent les autres Canadiens qui résident dans la même province, de sorte qu'ils obtiennent des résultats scolaires semblables à ceux des autres Canadiens, ce qui profitera à eux-mêmes, à leurs collectivités et au Canada.

Le PEPS finance également des services d'éducation spéciale offerts aux élèves des Premières Nations ayant des difficultés d'apprentissage légères ou modérées. Le financement est axé sur la prestation de programmes, les services d'orthopédagogie, les services cliniques et la dotation en personnel enseignant.

S'appuyant sur des milieux d'apprentissage sains ainsi que sur la participation et la progression dans les études primaires et secondaires, les programmes d'éducation contribuent à l'atteinte du résultat final qu'est l'obtention d'un diplôme par les élèves inuits et des Premières Nations à la suite de leurs études secondaires. Comme c'est le cas pour tous les résultats finaux, son atteinte est également influencée par un large éventail de facteurs qui sont abordés dans le présent rapport.

Le résultat du sous-programme, tel qu'il est mesuré dans le Rapport sur les plans et les priorités chaque année, est que les élèves des Premières Nations réalisent des progrès dans leurs études primaires et secondaires, ce qu'il est possible d'évaluer en déterminant le pourcentage d'élèves dans les réserves qui atteignent ou dépassent l'évaluation normative en littératie et numératie dans la province de référence (selon l'intervalle d'évaluation adoptée par cette province, en fonction du sexe et de la province).

Les conseils de bande ou les organisations désignées par ceux-ci doivent veiller à ce que les élèves qui résident habituellement dans une réserve aient accès à des services d'enseignement primaire et secondaire offerts dans une école de bande, une école provinciale ou une école privée ou indépendante considérée comme un établissement d'enseignement primaire ou secondaire reconnu par la province. Dans le cas des écoles de bande, les conseils de bande doivent s'assurer que l'on y offre des programmes d'études comparables aux programmes provinciaux reconnus et que l'on n'y embauche que des enseignants autorisés à enseigner par la province. Les conseils doivent également veiller à ce que les normes d'enseignement soient telles que les élèves puissent, sans pénalité, fréquenter une autre école à l'intérieur du réseau scolaire de la province et être inscrits dans une classe de même niveau. Enfin, les conseils doivent offrir des services semblables à ceux d'un conseil scolaire aux écoles de bande et aux élèves admissibles, au besoin.

Les coûts admissibles des services d'enseignement comprennent les coûts suivants : les salaires, les services d'apprentissage et de counseling en matière de culture et de langue; les services de perfectionnement professionnel; l'élaboration de programmes d'études; les documents; l'évaluation; les services professionnels et paraprofessionnels; les services d'enseignement dans une langue officielle; les livres et les fournitures didactiques; la connexion Internet; l'appui nécessaire pour les programmes d'équivalence (p. ex. formation à distance); les programmes scolaires de nutrition; l'administration de l'école et les évaluations scolaires. Les coûts admissibles sont similaires pour les écoles dans les réserves et hors des réserves, ainsi que pour les écoles administrées par le gouvernement fédéral, à l'exception de quelques différences.

D'autres coûts admissibles comprennent des coûts associés aux services de soutien aux élèves, comme : les frais de logement et de repas; les frais de transport; les frais de consultation d'orientation; certains types d'aide financière; et les coûts associés au logement à l'extérieur de la maison. Les coûts admissibles des services comparables à ceux offerts par les conseils scolaires peuvent comprendre les coûts associés à la coordination des programmes et des services régionaux d'éducation dans plus d'une collectivité, les coûts associés à la préparation des programmes d'études, les dépenses d'exploitation, de même que les autres coûts (voir les lignes directrices nationales⁶). Même si les services similaires à ceux des conseils scolaires sont admissibles dans le cadre du Programme d'enseignement primaire et secondaire principal, le soutien réel fourni pour bon nombre de ces activités a évolué afin d'être financé dans le cadre de programmes axés sur les propositions comme le programme Nouveaux sentiers pour l'éducation et le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations, qui ont été élaborés au fil des ans pour cibler de manière moderne les types d'activités énumérées dans les paragraphes précédents.

Au cours de la période visée par la présente évaluation, des fonds du Programme ont été mis à la disposition des collectivités sous forme de contributions d'un an ou de contributions pluriannuelles préétablies, fixes ou globales, selon le type de services offerts. Les résultats de l'évaluation générale⁷ pourraient influencer sur la durée de l'entente et sur l'accès des bénéficiaires à certains modes de financement.

La liste nominative est le registre de tous les élèves de niveau primaire et secondaire admissibles qui touchent du financement de SAC et fréquentent une école de bande, fédérale, provinciale, privée ou indépendante. Les données de la liste nominative sont conservées dans le Système d'information sur l'éducation à l'administration centrale de SAC.

⁶ Programmes d'éducation : Lignes directrices nationales 2017-2018 à 2019-2020 : (<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1415377531020/1531401688567>)

⁷ L'Évaluation générale d'AADNC

Programme d'éducation spéciale à coûts élevés

SAC offre un financement dans le cadre du Programme d'éducation spéciale à coûts élevés pour l'éducation spéciale à coûts élevés des élèves chez qui on a décelé des difficultés d'apprentissage de modérées à graves. Le financement du Programme est fourni par élève et fondé sur ses besoins individuels. Ce financement est utilisé en appui aux services directs, que ce soit pour l'embauche de personnel, l'achat de matériel adapté ou la prestation de services de ressource. L'objectif consiste à améliorer le niveau d'instruction des élèves des Premières Nations dans les réserves en leur donnant accès à des programmes et à des services du Programme de l'éducation spéciale adaptés à leur culture et répondant aux normes provinciales dans la localité où est établie la Première Nation. Les résultats voulus sont qu'un nombre accru d'élèves qui obtiennent des services d'éducation spéciale à coûts élevés obtiennent un diplôme d'études secondaires ou un certificat de fin d'études⁸, et que les services de soutien qui ont été ciblés dans leur plan d'enseignement individualisé sont fournis à ces élèves.

Les services directs sont des activités de programme comme des services d'intervention et de consultation fournis en classe dans le but de répondre directement aux besoins des élèves, et qui doivent utiliser à cet égard au moins 75 % des fonds alloués. Les services indirects renvoient à un ensemble de programmes et d'activités de soutien visant à améliorer les programmes d'éducation spéciale dans les écoles, comme la prestation de services d'information et de possibilités de perfectionnement professionnel, et qui doivent utiliser à cet égard au plus 25 % des fonds attribués. Les dépenses admissibles, y compris les coûts admissibles pour une technologie d'adaptation, sont décrites dans les Lignes directrices nationales⁹ à l'intention des Premières Nations qui ont besoin d'un soutien pour des services d'éducation spécialisée à coûts élevés.

Nouveaux sentiers pour l'éducation

Le programme Nouveaux sentiers pour l'éducation était un programme axé sur les propositions qui finançait des projets et des activités ayant pour but d'améliorer la qualité de l'éducation dans les écoles des Premières Nations et l'expérience éducationnelle des élèves, des enseignants, des administrateurs, des parents et des collectivités. Ses objectifs consistaient à renforcer la gestion de l'éducation et la capacité de gouvernance des Premières Nations; à améliorer l'efficacité de l'enseignement en classe grâce à l'élaboration de programmes d'études, au perfectionnement linguistique, aux améliorations pédagogiques et au recours aux technologies de l'information et de la communication; à soutenir la participation des parents et des

⁸ Le rapport de 2018 du Bureau du vérificateur général du Canada indique que les taux d'obtention de diplôme ont été gonflés parce qu'aucune distinction n'a été faite entre les diplômes et les certificats de fin d'études : les certificats peuvent devenir un obstacle qui empêche les élèves de poursuivre des études postsecondaires (paragraphe 5.54).

⁹ Programme d'éducation spécialisée à coûts élevés : Lignes directrices nationales 2019 à 2020 (<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1552754962206/1552755057452>)

collectivités; à aider les écoles de bandes à recruter et à maintenir en poste des enseignants et des éducateurs qualifiés et à leur donner des possibilités de perfectionnement professionnel. Les dépenses admissibles comprenaient le matériel d'apprentissage, les honoraires professionnels, les salaires, les frais de transport et les frais administratifs. Ce sous-programme a été abandonné en 2019-2020.

Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations

Le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations appuyait les activités qui visent à élever les niveaux de réussite des élèves en lecture et en écriture (littératie), et en mathématiques (numératie) et à encourager les élèves à poursuivre leurs études (persévérance scolaire). Ce programme appuyait particulièrement l'élaboration de plans de réussite scolaire, les évaluations de l'apprentissage des élèves et les systèmes de mesure du rendement afin que les écoles puissent évaluer les élèves et les écoles, faire rapport à cet égard et prendre les mesures nécessaires pour favoriser les progrès. Ce sous-programme a été abandonné en 2019-2020.

Programme des partenariats en éducation

Le Programme des partenariats en éducation vise à promouvoir la collaboration entre les Premières Nations, les provinces, SAC et d'autres intervenants. Cet élément de partenariat facilite l'établissement, puis l'avancement, d'ententes officielles de partenariats dont le but est d'instaurer des relations de travail concrètes entre les responsables et les éducateurs œuvrant dans les organisations régionales et les écoles des Premières Nations et leurs collègues des systèmes provinciaux. Le volet préparation structurelle soutient des activités qui renforcent la capacité des organisations des Premières Nations d'offrir des services éducationnels aux écoles des Premières Nations; d'assumer les coûts de démarrage des conseils scolaires des Premières Nations; de conclure des ententes avec les conseils scolaires provinciaux pour mettre en place de nouvelles approches en ce qui concerne les frais de scolarité ou les services ou pour déléguer entièrement à un conseil scolaire provincial la responsabilité d'administrer des écoles de réserves.

Ce programme est une composante de la réforme de l'éducation, qui a comme objectif général de contribuer à améliorer les résultats scolaires des élèves des Premières Nations, dans les écoles des Premières Nations et les écoles provinciales. Il devrait y parvenir en apportant son appui à des ententes de partenariat dans le cadre desquelles les représentants des Premières Nations et des provinces échangeront des compétences et des services, et qui permettront aux partenaires de coordonner les initiatives d'apprentissage destinées à aider les élèves des Premières Nations, ce qui orientera l'évolution des politiques de SAC en matière d'éducation.

SAC fournit un financement pour l'établissement et la promotion de partenariats, de même que pour couvrir les frais d'administration.

Programme des centres éducatifs et culturels des Premières Nations et des Inuits

Le Programme des centres éducatifs et culturels des Premières Nations et des Inuits fournit une aide financière axée sur les propositions aux centres éducatifs et culturels des Premières Nations et des Inuits dans les réserves ou les régions désignées des Inuits pour appuyer le développement et la promotion du patrimoine culturel des Premières Nations et des Inuits. L'objectif est d'appuyer les collectivités des Premières Nations et les collectivités inuites afin qu'elles puissent exprimer, préserver, développer, revitaliser et promouvoir leurs cultures, leurs langues et leur patrimoine, en établissant et en exploitant des centres culturels et éducatifs des Premières Nations et des Inuits. Le programme permet également de veiller à ce que les élèves inuits et des Premières Nations aient accès à des programmes et à des services culturels pertinents par l'intermédiaire de centres éducatifs et culturels. Il contribue à améliorer l'environnement culturel et la compréhension dans les communautés.

Les résultats voulus sont : faire revivre des compétences culturelles traditionnelles chez les Premières Nations et les Inuits; développer des compétences culturelles contemporaines chez les Premières Nations et les Inuits; favoriser la connaissance et l'utilisation des langues traditionnelles chez les Premières Nations et les Inuits; assurer une sensibilisation transculturelle dans les programmes et au sein des établissements d'enseignement généraux.

SAC finance directement les centres d'éducation culturels des Premières Nations et des Inuits et l'Inuit Tapiriit Kanatami. Le Ministère finance également la Confédération des centres éducatifs et culturels, qui gère et assure l'administration des fonds de la majorité des centres éducatifs et culturels des Premières Nations. Les dépenses admissibles comprennent les salaires, le matériel, les frais de service, la location de locaux ainsi que les frais d'administration et de déplacement.

2. Principales constatations

2.1 Survol des résultats des élèves des Premières Nations

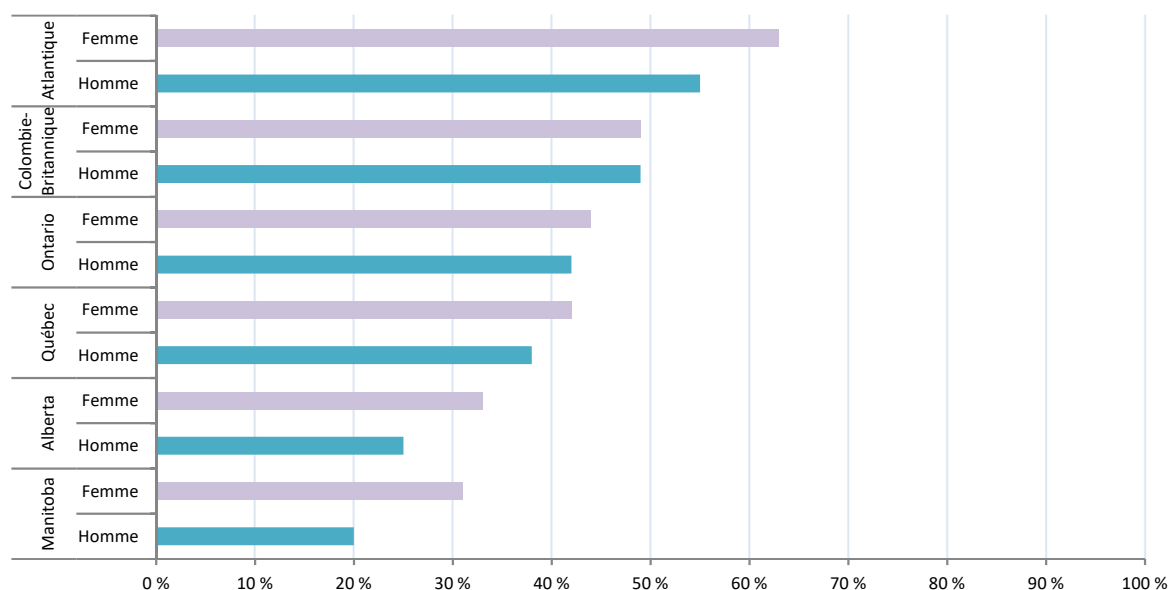
Constatation 1. Le taux de réussite scolaire des élèves des Premières Nations est faible et il n'y a pas de signes clairs d'amélioration, en particulier chez les élèves qui fréquentent les écoles des réserves.

Selon le Recensement de 2016 du Canada, la proportion d'adultes vivant dans une réserve qui n'avaient pas de diplôme d'études secondaires, de certificat d'études postsecondaires ou de certificat d'une école de métiers était de 62 %, comparativement à environ 34 % au sein de la population autochtone hors réserve et à 18 % pour le reste de la population canadienne. Le résultat attendu du sous-programme d'éducation primaire et secondaire est que les élèves réalisent des progrès dans leurs études primaires et secondaires, ce qui peut être évalué en déterminant le pourcentage d'élèves dans les réserves qui atteignent ou dépassent l'évaluation

normative en littératie et numératie dans la province de référence. Dans l'ensemble, les résultats témoignent toutefois d'un faible niveau de littératie (figure 1) et on observe des différences modestes, mais notables, entre les apprenants et les apprenantes (les femmes réussissent mieux en général), ainsi que des disparités régionales importantes (le taux est d'environ 48 % en Colombie-Britannique et de 26 % au Manitoba). Les données statistiques sur la numératie sont semblables¹⁰.

On ne dispose pas encore de données antérieures ou postérieures à cette période pour mesurer les changements survenus au fil du temps à l'aide de ces indicateurs. Il est important de souligner qu'il y a des écarts considérables entre les données de 2015-2016 et celles de 2016-2017, de même que certaines anomalies, ce qui laisse croire qu'il y a des problèmes de fiabilité concernant les données sur les élèves. Ces données ne sont recueillies que depuis 2015; on ne fait aucune distinction entre les élèves qui fréquentent une école des réserves et ceux qui fréquentent une école hors réserve, et on ne tient pas compte non plus des niveaux de scolarité ou de l'âge des élèves.

Figure 1 : Taux de littératie en 2016-2017 selon la région (excluant la Saskatchewan¹¹) et le sexe



Toutefois, le Ministère effectue un suivi systématique de l'information sur les progrès réalisés, les départs et l'obtention du diplôme. Parmi tous les élèves admissibles à un diplôme au cours d'une année donnée, les données de la Liste nominative indiquent que le taux de réussite, mesuré par le passage au prochain niveau ou l'obtention du diplôme, a légèrement diminué,

¹⁰ Les données sont tirées du Rapport ministériel de 2017-2018 de SAC. Le Rapport ministériel ne fournit aucune précision sur la méthodologie de collecte de données ou la taille de l'échantillon. Les résultats portent sur les élèves des Premières Nations dans les réserves qui ont passé des examens normalisés en 2016-2017.

¹¹ Il n'y a pas eu de collecte de données sur cette mesure en Saskatchewan.

passant de 46 % à 43 % de 2010-2011 à 2015-2016. Comme les taux d'obtention de diplôme rapportés par SAC correspondent à la proportion d'élèves qui ont terminé leur dernière année d'études et obtenu leur diplôme, cela ne comprend pas les élèves qui n'ont pas atteint la dernière année d'études. Une analyse par cohorte¹² offre un meilleur aperçu des résultats des élèves puisqu'elle rend compte des progrès réalisés et des résultats sur une période donnée.

Une analyse par cohorte de tous les élèves inscrits sur la liste nominative qui étaient en 9^e année¹³ en 2010 révèle que de faibles proportions d'élèves ont obtenu leur diplôme à la fin de 2014-2015 (dans les 5 ans suivant leur entrée en 9^e année), ce qui correspond à des pourcentages approximatifs de 15 % au Manitoba, 44 % en Colombie-Britannique (figure 2) et 28 % dans l'ensemble du Canada. Dans l'ensemble, il y a un écart important entre les sexes : les femmes ont généralement un taux d'obtention de diplôme environ 10 % plus élevé que celui des hommes, sauf en Alberta où l'écart est plus petit et en Ontario où l'écart est plus grand. Il est important de souligner que les estimations relatives aux élèves désignés comme ayant terminé leurs études en 2012-2013 ou en 2013-2014 pourraient être quelque peu gonflées en raison de problèmes de codage, lesquels ont été corrigés en 2014-2015.

Il est toutefois important de noter que la proportion d'élèves ayant obtenu leur diplôme en 2015 était nettement plus élevée chez les élèves des Premières Nations qui fréquentent une école hors réserve, et que des écarts importants ont été observés entre les élèves vivant dans une réserve et ceux vivant hors réserve en Colombie-Britannique, en Alberta, au Québec et en Ontario (voir la figure 3).

Comme il est mentionné ci-dessus, la fréquence du redoublement et du décrochage scolaire commence à augmenter considérablement en 9^e et en 10^e année, ce qui donne à penser qu'il s'agit d'une période cruciale pour le cheminement de nombreux élèves. Il n'y a pas de différence entre les sexes à cet égard.

¹² Le rapport de 2018 du Bureau du vérificateur général du Canada présente un examen plus détaillé de la question du calcul des taux d'obtention de diplôme.

¹³ La 9^e année a été choisie parce que c'est à ce niveau que les données montrent qu'une proportion considérable d'élèves commencent à redoubler ou abandonner leurs études, et l'année 2010 a été choisie puisqu'il s'agit de la seule cohorte pour laquelle on dispose d'au moins 5 années de données fiables à ce jour.

Figure 2 : Taux d'obtention de diplôme et de décrochage¹⁴ au sein de la cohorte inscrite en 9^e année en 2010

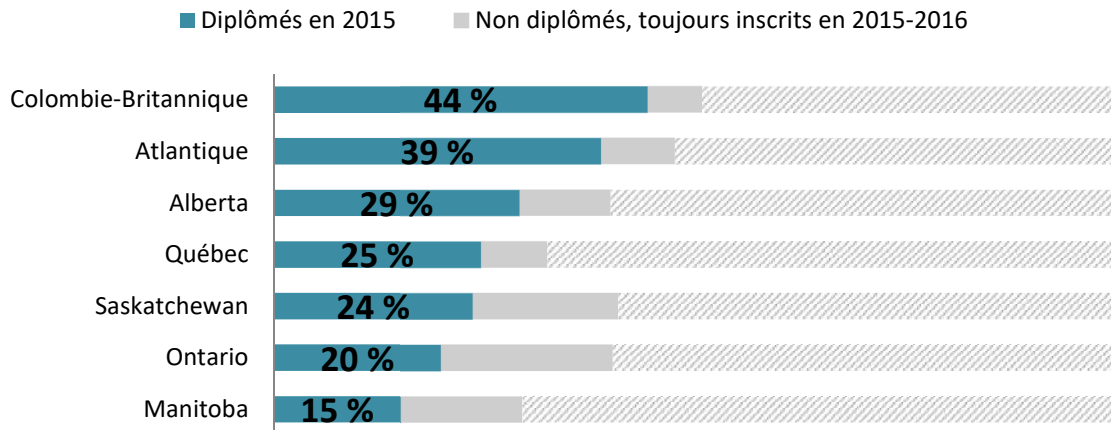
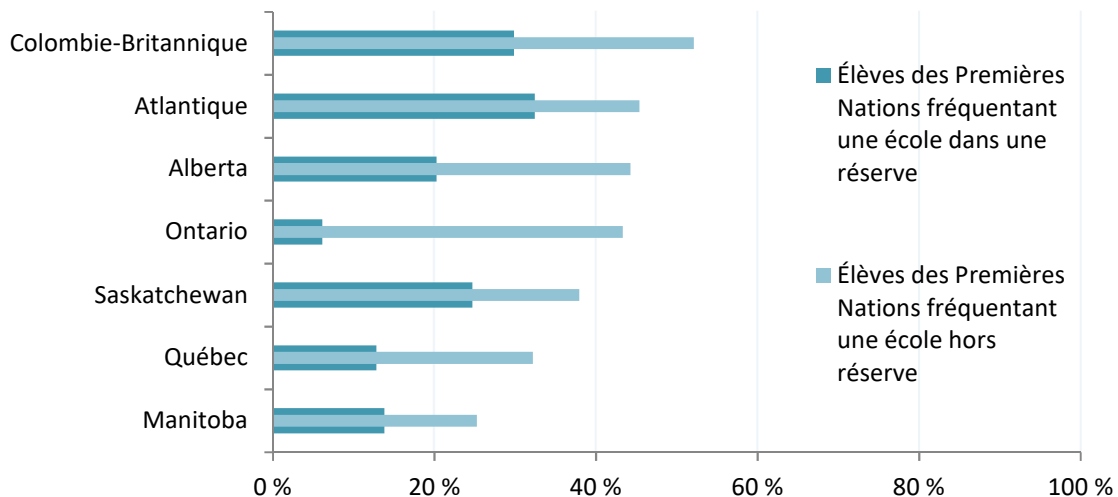


Figure 3 : Taux d'obtention de diplôme régional par type d'école pour la cohorte inscrite en 9^e année en 2010



Au chapitre de la progression scolaire, alors que les élèves des Premières Nations qui fréquentent une école dans une réserve ou hors réserve affichaient des tendances semblables au cours des années précédentes, cela change à la 10^e année, puisqu'on observe chez les élèves des Premières Nations qui fréquentent une école hors réserve une baisse considérable du taux de passage au niveau suivant (en raison d'un redoublement ou du décrochage), lequel est d'environ 68 %, contre 76 % chez les élèves qui fréquentent une école dans une réserve. Un écart semblable est observé en 11^e année. En effet, 76 % des élèves des Premières Nations qui fréquentent une école hors réserve sont passés au niveau suivant, alors que le pourcentage est de 86 % chez les élèves qui fréquentent une école dans une réserve (voir la figure 4).

¹⁴ Désigne un élève qui ne retourne pas à l'école l'année suivante, qui n'a pas obtenu de diplôme et n'a pas changé d'école.

Ces résultats semblent montrer que, même si les élèves qui fréquentent une école hors réserve redoublent plus fréquemment, ils obtiennent leur diplôme à une fréquence plus élevée. L'examen des données sur le décrochage scolaire permet de constater que les tendances correspondent à celles des taux d'obtention de diplôme. En effet, le taux de décrochage chez les élèves des Premières Nations qui fréquentent une école dans une réserve est beaucoup plus élevé que chez ceux qui fréquentent une école hors réserve (voir la figure 5).

Figure 4 : Taux de progression scolaire des élèves des Premières Nations qui fréquentent une école dans une réserve et hors réserve

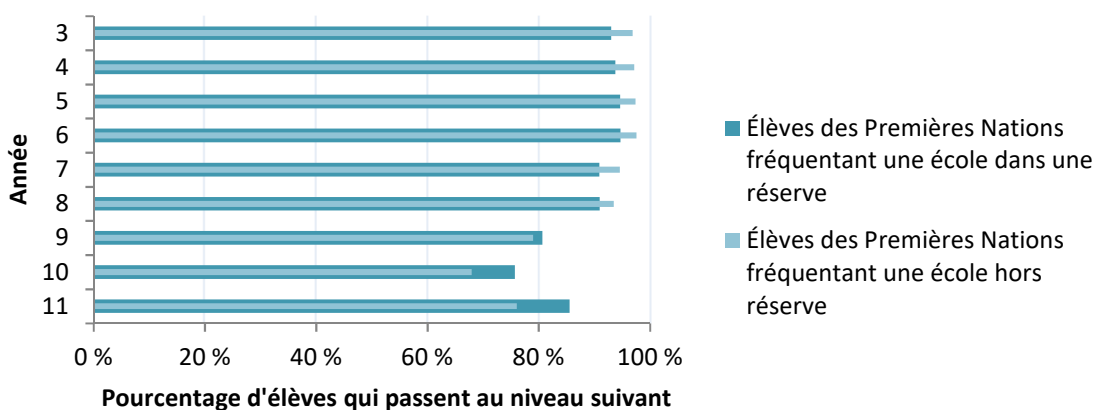
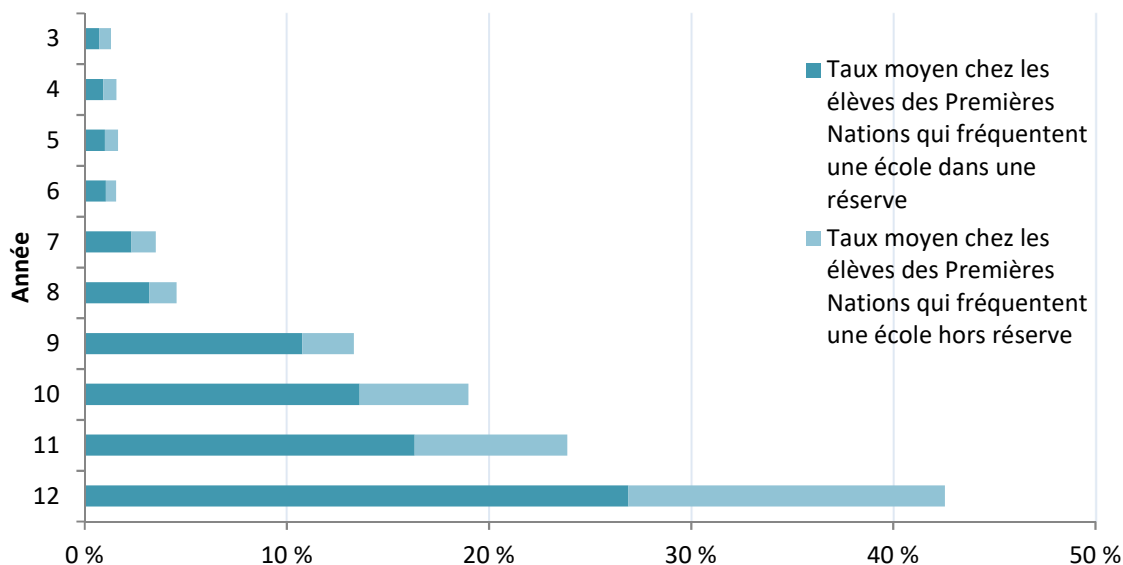


Figure 5 : Taux de décrochage chez les élèves des Premières Nations qui fréquentent une école dans une réserve et hors réserve



Afin de comprendre ces résultats au-delà des contextes du sexe et de la région, une analyse de régression¹⁵ a été entreprise pour illustrer les facteurs de réussite. Outre la région, le sexe et le type d'école, cette analyse comprenait des mesures du recensement de 2011 sur le niveau de scolarité dans la collectivité (évalué d'après la proportion d'adultes titulaires d'un diplôme d'études secondaires ou d'un diplôme de niveau supérieur); la force économique de la collectivité (évaluée d'après le taux d'activité¹⁶ et le revenu médian des ménages); le surpeuplement des logements¹⁷ et l'éloignement, à l'aide d'un indice d'éloignement élaboré par SAC qui tient compte de plusieurs facteurs comme l'accès aux services et la distance des services sur une échelle de 0 à 1, un chiffre plus élevé représente un éloignement plus important (voir le tableau 1).

L'analyse suggère que tous ces facteurs sont associés à la réussite scolaire, comme cela avait été mesuré dans l'analyse de cohorte, mais que ce n'est pas le cas partout puisqu'il y a des écarts importants entre les régions (voir le tableau 1). Par exemple, pour les élèves du Québec qui fréquentent une école dans une réserve, la réussite semble profondément liée au niveau de scolarité dans la collectivité, à l'économie, à l'ampleur du surpeuplement des maisons et à l'éloignement de la collectivité. Pour les élèves qui fréquentent une école hors réserve, ces liens sont plus ténus, mais le surpeuplement et l'éloignement ont des répercussions majeures.

Dans le cas des élèves de l'Ontario qui fréquentent une école hors réserve, la réussite est intimement liée au niveau de scolarité dans leur collectivité et à l'éloignement. Il n'y a pas de déterminants fortement corrélés à la réussite au Manitoba. Les faibles taux de réussite sont uniformes pour tous les facteurs.

Dans le cas des élèves qui fréquentent une école hors réserve en Saskatchewan, la réussite est étroitement liée à tous les facteurs, sauf l'éloignement. Il ne semble pas y avoir de facteurs qui influencent le taux de réussite des élèves fréquentant une école dans une réserve.

Tous les facteurs sont corrélés à la réussite des élèves albertains qui fréquentent une école dans une réserve ou hors réserve, à l'exception du surpeuplement. On observe des différences entre les sexes, notamment que la réussite des hommes est beaucoup plus liée au niveau de scolarité de la collectivité et à l'éloignement que celle des femmes.

Ces variables ont une influence beaucoup plus grande sur la réussite des élèves de la Colombie-Britannique qui fréquentent une école dans une réserve que sur celle des élèves qui fréquentent une école hors réserve. Il y a une différence marquée entre les sexes, l'éloignement étant davantage lié à la réussite des femmes qui fréquentent une école dans une réserve qu'à celle des hommes.

¹⁵ Des modèles de régression ont été utilisés afin d'évaluer les variables qui ont la meilleure capacité prédictive pour les indicateurs de réussite.

¹⁶ Défini par Statistique Canada, aux fins du Recensement du Canada, comme le pourcentage de la population active dans ce groupe par rapport à l'effectif total du groupe.

¹⁷ Défini par Statistique Canada, aux fins du Recensement du Canada, comme un logement qui ne comporte pas suffisamment de chambres à coucher pour la taille et la composition du ménage.

Sans conteste, la portée de ces observations est profondément complexe. Il est probable que les enjeux économiques, sociaux, historiques et géographiques touchent différemment les régions, les collectivités et les personnes. Comme on le décrit dans le reste du rapport, cela démontre qu'il est nécessaire de revoir l'approche utilisée pour aborder la question de la réussite scolaire des élèves des Premières Nations de façon systémique.

Tableau 1 : Facteurs associés à la réussite des élèves

| Région | Type d'école | Sexe | Niveau de scolarité de la collectivité 2011 | Taux d'activité 2011 | Revenu médian 2011 | Surpeuplement des logements 2011 | Éloignement |
|----------------------|-----------------|------|---|----------------------|--------------------|----------------------------------|-------------|
| Québec | Première Nation | H | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| | | F | 2 | 1 | 2 | 2 | 0 |
| | Provinciale | H | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| | | F | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Alberta | Première Nation | H | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| | | F | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Provinciale | H | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| | | F | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Saskatchewan | Première Nation | H | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | | F | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Provinciale | H | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 |
| | | F | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Ontario | Première Nation | H | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| | | F | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| | Provinciale | H | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| | | F | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Colombie-Britannique | Première Nation | H | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| | | F | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| | Provinciale | H | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | | F | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Manitoba | Première Nation | H | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | F | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Provinciale | H | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | | F | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Atlantique | Première Nation | H | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | | F | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | Provinciale | H | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | | F | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |

| | |
|---|---|
| Aucune corrélation avec les résultats | 0 |
| Corrélation ¹⁸ avec les résultats | 1 |
| Corrélation ¹⁹ importante avec les résultats | 2 |

¹⁸ Lien statistiquement significatif de $p < 0,1$.

¹⁹ Lien statistiquement significatif de $p < 0,01$.

2.2 Examen de l'approche de financement de l'éducation de SAC

Constatation 2 : Compte tenu du contexte historique et communautaire des Premières Nations, il est plus coûteux d'administrer une école des réserves qu'une école provinciale en raison de facteurs uniques comme l'éloignement et l'absence de modèles de regroupement des services.

La réussite scolaire des élèves des Premières Nations procure un sentiment de fierté et d'appartenance que l'héritage colonial du Canada a érodé chez de nombreux Autochtones et leurs enfants par le traumatisme intergénérationnel subi. Tous les partenaires autochtones consultés dans le cadre de cette évaluation ont indiqué que les séquelles des pensionnats indiens, de la rafle des années 1960 et des politiques coloniales connexes continuent d'influencer les attitudes des membres des collectivités des Premières Nations à l'égard du système d'éducation en général. Au cours de la période visée par le présent examen, la conception des programmes et la structure de financement des programmes de SAC ne reflétaient pas l'ampleur des besoins directement et indirectement liés à l'établissement d'un système d'éducation robuste. Cela nécessite une révision importante de l'approche que SAC pourrait adopter pour mieux aider les Premières Nations à surmonter les obstacles et à combler les lacunes en matière d'éducation.

Un système de soutien approprié devrait reposer sur l'hypothèse selon laquelle, de façon générale, les enfants des Premières Nations ont subi un traumatisme collectif et souvent individuel, et qu'un grand nombre d'entre eux ont besoin de mesures d'aide renforcées qui vont bien au-delà de la salle de classe et du programme scolaire, ce qui suppose de favoriser la participation des parents, l'établissement de liens culturels, le développement social et communautaire et l'offre de services connexes.

Bien que le financement brut par habitant consacré à l'éducation des Premières Nations dans les réserves soit élevé par rapport à celui des ministères provinciaux, il ne tient pas compte du contexte législatif, économique et historique et des réalités des Premières Nations, puisque les coûts dépasseraient largement ceux des Premières Nations hors réserve si un modèle de **financement suffisant** (financement fondé sur les coûts plutôt que sur l'indexation) était utilisé.

Au cours de la période visée par le présent examen, le financement se présentait sous la forme d'une combinaison de financement de projets fondé sur des propositions et de financement annuel par contribution globale, et il faisait habituellement l'objet d'ententes de quatre ou cinq ans. La prémisse générale est que cette approche de financement des Premières Nations permettra aux écoles des Premières Nations d'offrir un environnement d'apprentissage comparable à celui que l'on trouve hors réserve. Toutefois, cela présuppose qu'un environnement d'apprentissage comparable convient aux élèves des Premières Nations, et ce, de manière uniforme pour toutes les Premières Nations. Les membres des Premières Nations et les représentants du gouvernement qui ont participé à l'évaluation ont convenu que le soutien

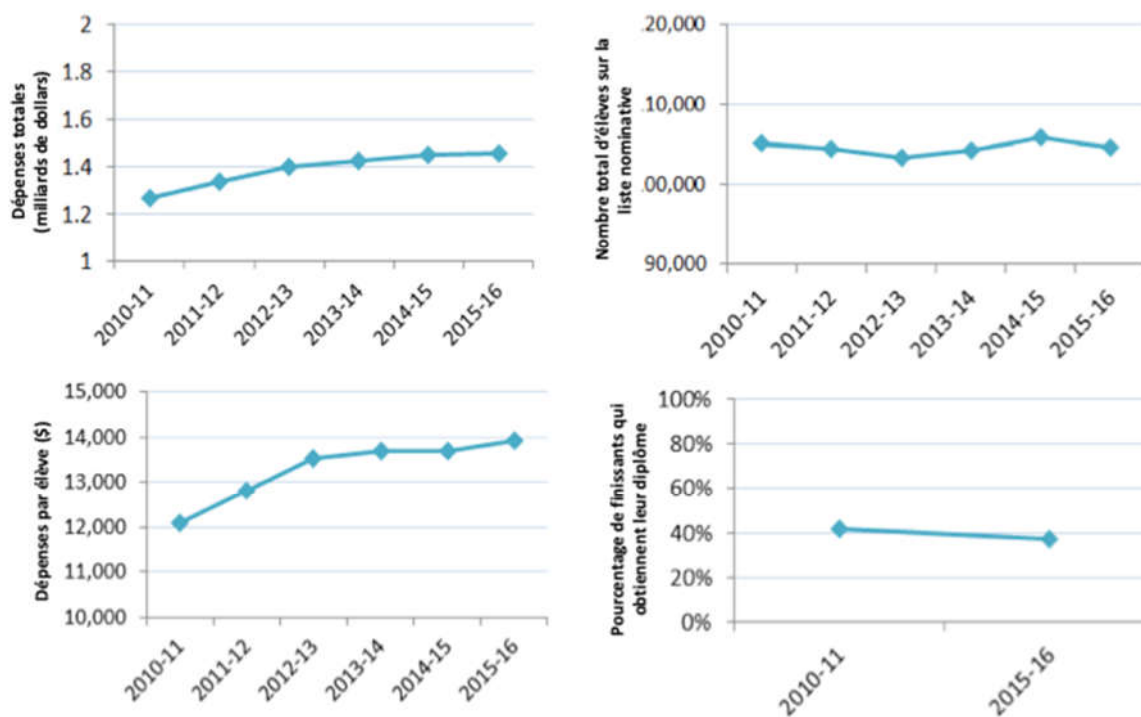
des programmes de SAC devrait être fondé sur la pertinence et la suffisance plutôt que sur la comparabilité.

Pour les élèves des Premières Nations qui fréquentent une école hors réserve, les écoles provinciales reçoivent un remboursement des frais de scolarité selon le taux de la liste nominative provinciale de cette école. Cela crée une iniquité : alors que les conseils scolaires provinciaux négociaient les frais de scolarité avec les Premières Nations qui administrent les frais de scolarité provinciaux (ou avec SAC dans le cas des Premières Nations qui n'administrent pas les frais de scolarité) pendant la période visée par la présente évaluation, c'est SAC, et non la Première Nation, qui déterminait le montant pour un élève fréquentant une école dans une réserve. En d'autres termes, les Premières Nations avaient beaucoup moins de pouvoir et d'autonomie que les conseils scolaires provinciaux, mais l'on s'attendait à ce qu'elles offrent des programmes semblables et qu'elles obtiennent des résultats comparables.

En fin de compte, le financement total et le financement par habitant ont augmenté (voir la figure 6). Bien que le nombre d'élèves inscrits sur la liste nominative soit demeuré stable²⁰ (environ 105 000 élèves) de 2010-2011 à 2015-2016, les dépenses totales et par habitant ont augmenté de 15 % au cours de cette période, passant de 1,27 milliard de dollars à 1,46 milliard de dollars par année, ce qui correspond à une augmentation d'environ 12 000 \$ par élève à 14 000 \$ par élève. Au cours de cette période, le taux de réussite des élèves n'a pas connu d'amélioration. Même si les données de la liste nominative n'étaient pas utilisables (au moment de la publication du présent rapport) au-delà de 2015-2016, il est important de noter que le financement a augmenté en 2017-2018 pour atteindre environ 1,83 milliard de dollars, ce qui correspond approximativement aux dépenses prévues pour 2020.

²⁰ Cela pourrait être attribuable à l'augmentation du nombre de collectivités ayant conclu des ententes en matière d'éducation qui n'inscrivent pas les élèves sur la liste nominative.

Figure 6 : Les dépenses totales et par habitant ont augmenté de 15 % alors que le nombre total d'élèves est demeuré stable de 2010-2011 à 2015-2016 et qu'il n'y a eu aucune amélioration des taux d'obtention de diplôme



La présente évaluation révèle qu'il est nécessaire de restructurer le soutien et l'accès au financement de programme parallèlement à la hausse annuelle des niveaux de référence de financement découlant du budget de 2016. Une proportion importante des coûts associés à l'exploitation d'un système d'éducation fonctionnel et adéquat dans les réserves est liée aux services complémentaires, comme les services de soutien psychoéducatif et parascolaire; à l'infrastructure, dont la gestion est distincte de l'administration du financement de l'éducation au sein de SAC; aux salaires du personnel de soutien et au transport. Alors que ces dépenses engagées hors réserve sont financées au moyen d'un financement global des conseils scolaires, provenant des recettes des ministères provinciaux et des municipalités, cela contraste fortement avec le financement dans les réserves, où il s'agit d'une combinaison de financement fondé sur des propositions et de financement global provenant principalement de SAC, qui est en grande partie déterminé par des indices historiques plutôt que par les coûts.

Étant donné qu'elles ne disposent d'aucune base de revenus, de nombreuses Premières Nations doivent principalement compter sur le financement de SAC pour l'éducation et les services complémentaires. L'approche de financement actuelle de SAC ne reflète pas adéquatement le fait que l'exploitation d'un système d'éducation dans les réserves coûte plus cher, non seulement au chapitre des coûts directs de l'enseignement, c.-à-d. les salaires des enseignants et le transport, mais aussi de tous les services complémentaires, qui seraient couverts par de multiples postes budgétaires dans une municipalité. Malgré l'augmentation du

financement, certains membres du personnel enseignant dans les réserves ont indiqué lors de l'entrevue qu'ils doivent passer du temps à chercher du financement externe pour offrir des services complémentaires, lesquels sont généralement plus accessibles hors réserve.

De nombreuses écoles administrées par les Premières Nations (à quelques exceptions près) ne sont pas en mesure d'offrir une rémunération concurrentielle aux enseignants et aux assistants à l'enseignement et leur capacité d'offrir des contrats de plus d'un an à leurs enseignants est généralement limitée. Souvent, lorsque les écoles des Premières Nations sont en mesure d'assurer la parité salariale, elles ne peuvent le faire que si elles ont d'importantes sources de revenus. Les personnes qui ont participé à la visite sur place et qui ont été consultées dans le cadre de la présente évaluation ont déclaré que la disparité entre les salaires, la prévisibilité et la sécurité de l'emploi qu'offrent les écoles dans les réserves par rapport aux écoles provinciales est un facteur déterminant qui contribue au problème de maintien en poste des enseignants.

Les lacunes relatives au maintien en poste des enseignants créent plusieurs problèmes pour les écoles des Premières Nations, y compris l'augmentation du fardeau administratif de l'école puisqu'il est nécessaire de recruter et d'embaucher constamment de nouveaux enseignants, ce qui a été désigné comme un processus long et difficile, et plus particulièrement pour les collectivités éloignées et isolées et celles qui ont des capacités administratives limitées. Les problèmes de maintien en poste empêchent également l'école d'avoir un corps professoral qui entretient de solides relations avec les élèves, les parents et l'ensemble de la collectivité, ce qui a été jugé essentiel au bien-être des élèves et de la collectivité.

L'approche de financement en vigueur au cours de la période visée par l'évaluation ne tenait pas compte des circonstances uniques (historiques et actuelles) qui ont une incidence sur l'accès des élèves à l'éducation. Bien que le financement par habitant soit élevé par rapport à celui des ministères provinciaux, il ne reflète pas les services complémentaires nécessaires propres à chaque collectivité.

« Certains élèves qui ont recours à notre programme de dîner le vendredi ne prendront aucun repas avant notre programme de petit déjeuner le lundi matin suivant. »

- Administrateur d'une école des Premières Nations

Le transport scolaire a été désigné comme un aspect problématique, dans la mesure où de nombreuses personnes consultées ont affirmé que les collectivités ayant une infrastructure routière médiocre font face à des défis importants, puisque la circulation sur des routes mal entretenues accélère la détérioration des autobus et qu'elles n'ont pas les fonds nécessaires pour effectuer des réparations adéquates. Souvent, il est très difficile d'obtenir des fonds pour assurer le transport des élèves et les collectivités ont signalé qu'il faut parfois attendre beaucoup trop longtemps pour recevoir ces fonds essentiels. Une collectivité visitée a cherché à obtenir du financement pour l'achat d'une laveuse et d'une sécheuse afin que l'école puisse laver et sécher les vêtements des élèves qui doivent parcourir des kilomètres à pied et marcher dans la boue pour venir en classe (en raison des mauvaises conditions routières et du manque

de moyens de transport), mais les modèles de financement trop rigides ne prévoient aucun financement pour ce type d'équipement.

L'infrastructure scolaire demeure un défi pour de nombreuses collectivités. Il y a une longue liste d'attente pour les collectivités qui souhaitent créer de nouvelles écoles, et beaucoup ne savent pas combien de temps elles devront attendre avant que leur proposition soit examinée. Lorsqu'un projet est approuvé, les responsables de l'éducation et les administrateurs de bande doivent entreprendre un autre long processus. De plus, l'infrastructure scolaire est gérée par le truchement d'un programme distinct et d'un financement de SAC, ce qui limite davantage la capacité d'une Première Nation d'obtenir des fonds puisqu'elle doit s'en tenir aux dépenses considérées comme « admissibles ». À cet égard, il serait préférable de permettre aux Premières Nations d'établir leurs priorités en fonction de leur situation particulière.

2.3 Éducation de la petite enfance

Constatation 3 : L'approche du gouvernement du Canada, qui consiste à séparer l'éducation de la petite enfance du système d'éducation dans les réserves, est contraire aux pratiques exemplaires reconnues à l'échelle internationale et n'est pas propice à l'établissement d'un système d'éducation efficace.

La séparation de l'éducation de la petite enfance du reste du système d'éducation va à l'encontre de la notion d'éducation permanente. En effet, l'éducation permanente est, selon de nombreuses collectivités de Premières Nations, un processus continu qui commence par l'éducation de la petite enfance et se poursuit au-delà des études postsecondaires²¹. Cette séparation augmente également le fardeau administratif des administrateurs de l'éducation des Premières Nations, lesquels doivent déjà assumer de multiples rôles.

Les partenaires autochtones consultés ont indiqué que les éducateurs sont fortement en faveur de la création d'environnements de classe destinés à des enfants plus jeunes afin de mieux les familiariser avec la salle de classe, de leur permettre d'être près de leurs frères et sœurs et d'offrir de meilleurs programmes d'éducation pour les jeunes apprenants. La séparation de l'éducation de la petite enfance et de l'enseignement primaire et secondaire fait en sorte que les programmes d'éducation de la petite enfance doivent être offerts dans des établissements distincts de l'école, lorsque ces programmes sont effectivement offerts.

Il a été fréquemment noté, lors des entrevues menées dans le cadre des visites sur place, que les enfants des Premières Nations qui entrent à la maternelle sont considérablement

²¹ Assemblée des Premières Nations, Assemblée des chefs sur l'éducation de 2012, présentation sur « L'Éducation permanente » https://www.afn.ca/uploads/files/events/fact_sheet-ccoe-11.pdf (en anglais seulement)

désavantagés lorsqu'il n'y a pas de système officiel d'éducation de la petite enfance dans la réserve. On a observé des différences entre les collectivités, notamment en ce qui a trait à leur point de vue sur le caractère suffisant du financement du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones et à leur tendance à accorder moins d'importance à l'éducation de la petite enfance en général lorsque le système d'enseignement primaire de base a du mal à répondre aux besoins essentiels.

Les informateurs clés consultés ont fait remarquer, et cela a également été relevé dans la dernière évaluation de l'enseignement primaire et secondaire réalisée en 2012-2013, que la politique d'éducation de la petite enfance fragmentée du gouvernement du Canada réduit la capacité des collectivités de soutenir adéquatement ces systèmes et, qu'en fin de compte, elle nuit aussi à la réussite des apprenants.

De nombreuses études internationales, dont des études longitudinales souvent citées, laissent entendre que les enfants qui bénéficient de bons programmes d'éducation de la petite enfance obtiennent de meilleurs résultats à court et à plus long terme, tout spécialement s'ils sont issus de milieux défavorisés. On peut aussi s'attendre à des répercussions positives sur la santé et le bien-être des enfants ainsi que sur les compétences parentales (quoique plus nuancées et mitigées). Il a été démontré que les programmes d'éducation de la petite enfance contribuent à l'augmentation du revenu à court terme (pour les parents) et à plus long terme (pour les enfants) ainsi qu'à une utilisation moindre des services publics et à une moindre dépendance à l'égard de ceux-ci (entre autres, les services sociaux, les services de bien-être et les services juridiques). En outre, une étude parrainée par la Banque mondiale, qui a accepté de jouer un rôle de chef de file dans la protection et le développement des jeunes enfants, contient l'affirmation suivante : [Traduction] « Les responsables des orientations politiques doivent repérer les investissements dans l'éducation qui engendrent les plus grands bénéfices publics possible. Ici, les auteurs sont clairs — les dollars investis dans l'éducation de la petite enfance sont extraordinairement rentables²² ».

La politique d'éducation des Premières Nations doit être le fruit d'un examen global des différents enjeux et il faut reconnaître qu'il est nécessaire d'adopter un cadre stratégique ambitieux en vue de combler les lacunes et de répondre aux besoins en matière d'éducation de la petite enfance. L'inclusion de l'éducation de la petite enfance dans une politique d'éducation ambitieuse et intégrée permettrait non seulement aux Premières Nations de mieux soutenir l'éducation de leurs jeunes enfants d'une manière qui est adaptée à leur culture, mais aussi d'évaluer tôt les problèmes d'apprentissage ou les besoins spéciaux. Une intervention précoce dans ces domaines augmentera considérablement les probabilités de réussite et de bien-être à long terme.

²² Grunewald, R. et R. Arthur. *A Productive Investment: Early Child Development*, dans Banque mondiale, *Early Childhood Development From Measurement to Action: A Priority for Growth and Equity*, 2004, Washington : Banque mondiale

2.4 Ententes régionales

Constatation 4 : Bien que des ententes régionales se soient révélées prometteuses dans certains contextes, elles ne constituent pas des solutions en elles-mêmes puisque les défis sont beaucoup plus complexes et vont au-delà de la structure de gouvernance.

Les ententes régionales peuvent être un puissant outil d'autodétermination et elles permettent aux collectivités de travailler ensemble pour obtenir de meilleurs résultats à long terme. Au cours de la période visée par la présente évaluation, SAC a conclu deux ententes régionales dans le domaine de l'éducation : la Colombie-Britannique a conclu l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation en Colombie-Britannique, où l'on observe l'un des taux régionaux d'obtention de diplôme les plus élevés parmi les élèves autochtones (bien que cela ait toujours été le cas, même avant la conclusion de l'Accord); et on trouvait au Manitoba le système scolaire des Premières Nations du Manitoba, un système scolaire conçu et dirigé par les Premières Nations qui a été adopté par 11 Premières Nations du Manitoba. Malgré les résultats prometteurs de certaines ententes régionales, celles-ci ne constituent pas une solution globale aux problèmes relevés dans la présente évaluation. Chaque entente régionale a un contexte différent et concerne des collectivités ayant une histoire et une culture uniques. La façon dont ces ententes sont négociées peut influencer la perception qu'en auront les membres des collectivités une fois qu'elles auront été mises en œuvre.

Les représentants d'une collectivité qui a participé à l'évaluation et qui était signataire d'une entente régionale ont déclaré qu'ils n'avaient jamais participé aux négociations de l'entente officielle avec le tiers et le gouvernement du Canada, et qu'ils n'ont jamais vu de copie de l'entente. En concluant cette entente, la collectivité a également perdu un financement essentiel pour les services complémentaires et elle n'avait plus la capacité d'enregistrer des déficits lorsque cela était nécessaire pour maintenir des programmes.

La prise de décisions sur l'allocation de fonds limités sera difficile dans tous les contextes, et les représentants des écoles des Premières Nations ont exprimé leur frustration à l'égard de leurs conseils de bande, de leurs organismes responsables de l'éducation, des ministères provinciaux et de SAC. Très souvent, les préoccupations exprimées sont semblables — les décisions prises par les éducateurs sont préjudiciables au bien-être des élèves (réduction du nombre d'assistants à l'enseignement, divers frais de transport non approuvés, élimination de postes en raison d'un manque de ressources financières, etc.). Il est donc important que le transfert des responsabilités, y compris par le truchement d'ententes régionales ou d'autres types d'accords en matière d'éducation, ne soit pas considéré comme une solution en soi. Le transfert des responsabilités et les ententes qui confèrent aux Premières Nations le contrôle de leur éducation constituent plutôt une approche clé pour le renforcement de leur autodétermination, mais des défis peuvent néanmoins persister. Une coopération étroite, des investissements et le renforcement des capacités doivent faire partie intégrante des nouvelles approches de financement de l'éducation des Premières Nations.

Les administrateurs de l'éducation des Premières Nations consultés ont signalé qu'une autonomie accrue est souvent conférée à l'organisation qui mène des négociations au nom des Premières Nations, et pas systématiquement ou nécessairement à la Première Nation concernée, étant donné que les Premières Nations disposent de peu ou pas de fonds supplémentaires au début de la plupart de ces ententes. Dans de nombreux cas, des décisions importantes relatives au financement ont été prises alors qu'elles n'étaient pas appuyées par la bande et qu'elles n'étaient pas conformes à leurs priorités. En fait, des ententes étaient signées pour que les décisions soient prises par un autre organisme administratif qui, selon de nombreuses personnes consultées, ne représente pas bien leurs collectivités, même s'il s'agit d'un organisme autochtone. Plusieurs des personnes interrogées ont indiqué que les ententes augmentent souvent la concurrence entre les Premières Nations, la situation a tendance à s'améliorer davantage avec les plus grandes qu'avec les plus petites. Lorsque les avantages des ententes sont mentionnés, ils comprennent principalement des services de troisième niveau qui contribuent à réduire le fardeau administratif de la bande.

En général, les ententes et les regroupements régionaux ont suscité beaucoup plus d'enthousiasme chez le personnel régional de SAC que chez les Premières Nations. Le personnel du gouvernement a toujours affirmé que les ententes procurent plus de souplesse, de prévisibilité et, en fin de compte, de meilleurs services de troisième niveau, et qu'elles permettent aux collectivités de mettre davantage l'accent sur la langue et la culture. Il existe peu de données probantes montrant que c'est effectivement le cas, et les administrateurs des Premières Nations (à l'extérieur de la Colombie-Britannique) qui ont été consultés dans le cadre de la présente évaluation ont exprimé un certain scepticisme à cet égard. Il est trop tôt pour pouvoir mesurer de tels résultats, puisque les ententes (excepté celle de la Colombie-Britannique qui est de longue date) en sont encore à leurs balbutiements et qu'il y a très peu d'ententes pour mesurer les progrès réalisés.

Il est important de souligner que, pour favoriser l'autodétermination des peuples autochtones au moyen d'ententes en matière d'éducation tout en renforçant simultanément la stabilité des administrations scolaires dans les réserves, il est essentiel de veiller à ce qu'aucune école ou collectivité ne soit pénalisée par une entente en matière d'éducation par rapport aux ententes de financement antérieures. Il est également important de veiller à ce que les collectivités signataires d'une entente connaissent le degré d'autonomie qu'elles auront selon cette entente et qu'elles ont l'occasion et le temps nécessaires pour examiner ces répercussions, jouer un rôle important dans les négociations et faire des choix éclairés. Enfin, les administrateurs des Premières Nations qui ont été consultés ont exprimé des préoccupations concernant l'obligation de passer par des organisations désignées pour être entendus dans le cadre de séances de mobilisation. S'ils estiment que leurs intérêts ne sont pas adéquatement représentés par ces organisations, ils auront beaucoup de difficulté à faire entendre leurs points de vue si ces intérêts ne sont pas partagés par l'organisation désignée.

2.5 Éducation spéciale à coûts élevés

Constatation 5 : La demande dépasse souvent la disponibilité des fonds pour l'accès aux services et l'obtention d'un financement adéquat pour les élèves qui ont des besoins spéciaux dans les réserves, et les obstacles sont habituellement plus importants qu'à l'extérieur des réserves. Les politiques de programme créent aussi un obstacle en exigeant qu'un trouble d'apprentissage soit « modéré à grave », sans égard au coût.

Il existe une forte demande de services offerts par le Programme de l'éducation spéciale à coûts élevés pour les Premières Nations, et les écoles dans les réserves comptent de nombreux élèves ayant des conditions qui nécessitent des mesures d'adaptation. Toutes les personnes consultées ont déclaré que l'éducation spéciale à coûts élevés est un facteur de coût majeur pour leur école et que, de façon générale, ces élèves ont plus facilement accès à ces services dans le système scolaire provincial. Les élèves ont certains besoins que les collectivités ont de la difficulté à satisfaire en raison de l'isolement et d'un manque de financement et d'infrastructures, et certains sont allés jusqu'à solliciter des donateurs privés pour obtenir d'autres sources de financement.

L'exigence du programme selon laquelle il faut avoir un trouble d'apprentissage modéré à grave pour être admissible à un financement du Programme de l'éducation spéciale à coûts élevés a été jugée problématique. De nombreux élèves n'ont pas reçu de diagnostic de trouble d'apprentissage modéré à grave, mais ils ont tout de même besoin de services de soutien scolaire ou comportemental à coûts élevés, semblables à certains des services que requièrent ceux qui ont reçu un diagnostic de trouble « grave ». Il est difficile de trouver un financement adéquat pour ces mesures de soutien, ce qui a des répercussions négatives tant pour les élèves ayant des besoins spéciaux que pour les autres élèves de leur classe.

Plus précisément, les personnes consultées ont signalé que, de façon générale, les enfants dans les réserves ont un accès modéré aux services médicaux de base, aux services de consultation de base, à certains services de mentorat et culturels, aux tests psychoéducatifs, à l'ergothérapie de base et à un soutien général en classe. En revanche, à l'extérieur des réserves, ils ont accès à ces services, et ils ont beaucoup plus facilement accès aux pédiatres, aux spécialistes médicaux, aux services de consultation pour les victimes de traumatismes, aux services pour les autistes, aux stratégies pour les élèves ayant des problèmes de comportement graves et aux centres de services pour enfants. Par conséquent, il est fréquent que les parents n'aient pas recours à des stratégies d'intervention précoce avant la fin de la maternelle et accusent un retard important au chapitre du diagnostic, de l'évaluation et des traitements précoces.

Le problème le plus souvent mentionné concernant l'éducation spéciale à coûts élevés est qu'elle est en grande partie fondée sur des propositions, ce qui impose un lourd fardeau

administratif et oblige les administrateurs scolaires à demander une approbation pour le financement et à fournir des documents justifiant le montant requis chaque année — un scénario beaucoup moins courant hors réserve puisque les administrateurs ont une base budgétaire plus fiable pour l'éducation spéciale au sens large. De plus, le financement de base disponible pour assurer le niveau de service dont a besoin le personnel qualifié pour travailler avec des élèves ayant des besoins spéciaux est extrêmement limité.

À compter de juillet 2016, le gouvernement du Canada a commencé à verser de l'argent tiré d'un fonds de 382,5 millions de dollars établi en vertu du principe de Jordan. L'objectif était de fournir un soutien immédiat aux enfants qui ont besoin d'une panoplie de services liés à la santé, à l'éducation et aux besoins sociaux. On cherchera dorénavant à améliorer les structures et modèles de financement pour faire en sorte que les enfants des Premières Nations aient accès aux produits, aux services et aux mesures de soutien dont ils ont besoin, et ce, au moment où ils en ont besoin.

La mesure dans laquelle ce financement a donné lieu à des améliorations, ou pourrait continuer de le faire selon toute vraisemblance, n'est pas encore pleinement comprise. Toutefois, étant donné le rôle essentiel que joue l'éducation spéciale dans le système d'éducation, et ses coûts connexes, une stratégie claire et globale permettrait de s'assurer que l'éducation spéciale est pleinement intégrée aux activités des écoles et que cela correspond aux services auxquels un élève aurait accès hors réserve.

3. Conclusions et recommandations

Les évaluations et les examens antérieurs des programmes d'éducation primaire et secondaire ont permis de dresser un portrait détaillé de la réalité des apprenants des Premières Nations, ce qui s'appuie en grande partie sur les recherches menées par les Autochtones. Ils comprennent également une analyse permettant de faire des observations précises sur chaque sous-programme. Les conclusions communes les plus courantes font état d'un manque de financement et d'un manque d'autodétermination inhérent à la conception du programme. Cette évaluation avait pour objectif d'aller au-delà de ces questions, puisqu'il avait été établi d'emblée qu'une restructuration complète est souhaitée par le gouvernement du Canada ainsi que les gouvernements et les partenaires autochtones.

En fin de compte, la conclusion de cette évaluation est que le maintien de l'approche actuelle de soutien des programmes d'éducation ne permettra pas d'obtenir les résultats escomptés et que cela ne favorisera ni la réconciliation ni l'autodétermination. Aucune amélioration des résultats pour les apprenants des Premières Nations n'a été observée au cours des dernières années. Étant donné qu'il y a eu d'importantes augmentations du financement au cours de cette période, il est clair qu'un changement systémique d'une plus grande portée est nécessaire. Cela s'applique à tous les éléments de sous-programme du portefeuille d'enseignement primaire et secondaire. L'équipe responsable de l'évaluation sait que SAC et les Premières Nations ont élaboré conjointement une approche de transformation du financement

de l'éducation dans les réserves, laquelle a été lancée en 2019-2020, et que les résultats de ce changement seront examinés lors de la prochaine évaluation du programme.

L'initiative de révision de l'approche de SAC en matière d'éducation doit être soigneusement examinée et définie conjointement avec les Premières Nations. Le simple transfert de responsabilités par le truchement d'ententes régionales ou d'autres accords relatifs à l'éducation ne constitue pas une solution en soi, mais il doit plutôt s'inscrire dans une approche plus vaste visant à renforcer la capacité des organisations et des collectivités et à aborder l'éducation dans les réserves selon une perspective axée sur les traumatismes et la guérison.

Par conséquent, les recommandations suivantes ont été faites à SAC.

- 1) Collaborer avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux afin d'explorer, de cerner et d'évaluer les lacunes relatives au financement de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations et de déterminer des niveaux d'investissement suffisants pour répondre aux besoins liés à la capacité et aux services, comme la mobilisation des parents, la culture et la langue, ainsi que les considérations relatives au transport et à l'infrastructure.
- 2) Collaborer avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux en vue d'élaborer un cadre stratégique ambitieux qui permettra de répondre aux besoins en services et de combler les lacunes en matière d'apprentissage des jeunes enfants, ce qui suppose d'intégrer l'éducation de la petite enfance, en ayant recours à des approches de financement plus souples pour les Premières Nations et en tenant compte des défis en matière de transport et d'infrastructure.
- 3) Collaborer avec les Premières Nations et les partenaires gouvernementaux afin d'élaborer une stratégie claire et globale pour aider les Premières Nations à répondre aux besoins en éducation spéciale en offrant des services d'un niveau équivalent ou supérieur à ceux offerts hors réserve.
- 4) Collaborer avec les Premières Nations et d'autres secteurs de SAC, au besoin, pour intégrer des approches axées sur la guérison et des approches tenant compte des traumatismes aux services de soutien à l'éducation, ce qui contribue à rétablir et à renforcer la fierté, l'identité et l'autodétermination.
- 5) Investir dans les communications avec les partenaires régionaux et les Premières Nations afin d'améliorer les relations et la compréhension et de faire progresser la réconciliation.