

Chapitre 4

**Affaires indiennes et
du Nord Canada**

L'enseignement primaire
et secondaire

Table des matières

	Page
Points saillants	4-5
Introduction	4-7
Évolution de l'éducation des Indiens du Canada	4-7
Mandat et responsabilités du Ministère en matière d'éducation	4-8
Capital humain et importance sur le plan financier	4-9
Objet de la vérification	4-9
Observations et recommandations	4-10
Questions fondamentales dont il faut s'occuper	4-10
Absence de mesures significatives	4-10
Le Ministère doit définir et officialiser son rôle en matière d'éducation	4-11
L'écart en matière de scolarisation sera difficile à combler	4-12
Il faut de bons indicateurs de rendement et de résultats	4-17
Occasions d'apporter des améliorations	4-18
Les coûts d'une éducation comparable ne sont pas disponibles	4-18
Le Ministère ne connaît pas les coûts réels de l'éducation	4-19
Il faut régler les questions relatives aux ententes sur le financement de l'éducation	4-19
Les évaluations des écoles sont importantes pour assurer la réussite, mais bon nombre manquent	4-23
Conclusion	4-24
À propos de la vérification	4-27
Encadré	
Entente sur l'éducation des Mi'kmaq	4-13
Pièces	
4.1 Prévisions budgétaires des Affaires indiennes et du Nord Canada pour 1999-2000	4-7
4.2 Données comparatives sur l'éducation	4-8
4.3 Ententes sur le financement de l'éducation	4-9
4.4 Recommandations du Sous-comité sur l'éducation des autochtones – juin 1996	4-16
4.5 Indicateurs de rendement et de résultats potentiellement utiles	4-18



Affaires indiennes et du Nord Canada

L'enseignement primaire et secondaire

Points saillants

4.1 Affaires indiennes et du Nord Canada ne peut démontrer qu'il atteint l'objectif qu'il s'est fixé, à savoir aider les élèves membres d'une Première nation qui vivent dans une réserve à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Par exemple, le Ministère n'a pas l'assurance dont il a besoin que les élèves membres d'une Première nation reçoivent une éducation convenable sur le plan culturel. De plus, les progrès accomplis pour combler l'écart en matière de scolarisation qui touche les élèves indiens vivant dans les réserves ont été lents à un point inacceptable. Au rythme où les progrès sont réalisés actuellement, il faudra plus de 20 ans pour que leur niveau de scolarisation atteigne celui des autres Canadiens.

4.2 Pour obtenir cette assurance et bien s'acquitter de ses responsabilités, le Ministère doit régler plusieurs questions importantes, notamment définir son rôle en matière d'éducation, élaborer et utiliser des mesures de rendement adéquates, et améliorer son rendement opérationnel. Tout en s'attaquant à ces questions, le Ministère devra davantage tenir compte des besoins culturels et particuliers des élèves indiens, de même que des facteurs socio-économiques qui peuvent influencer sur la réussite scolaire.

4.3 Cette situation est complexe et nécessite une solution rapide. L'urgence augmentera à mesure que les exigences s'accroîtront en matière d'éducation par suite de l'accroissement de la population dans les réserves, des changements technologiques et de la modification des programmes provinciaux d'enseignement, sur lesquels se fie le Ministère. Même si celui-ci a cerné ou amorcé plusieurs projets de réforme de l'éducation, il lui reste toujours à prendre les mesures importantes qui permettront de régler ces questions.

Contexte et autres observations

4.4 Le Ministère est habilité à jouer un rôle actif dans la prestation de l'enseignement primaire et secondaire des enfants indiens vivant dans les réserves. Même s'il a choisi de se fier aux Premières nations et aux provinces pour la conception et la prestation d'une éducation appropriée, il reconnaît que cette approche ne diminue pas sa responsabilité et son obligation de rendre des comptes.

4.5 Pendant plus d'un siècle, des lois, des traités avec les Indiens et des politiques gouvernementales ont façonné le mandat et les responsabilités des Affaires indiennes et du Nord Canada en matière d'éducation.

4.6 En ce moment, quelque 117 000 élèves inscrits aux écoles primaires et secondaires vivent dans une réserve. Les coûts budgétés actuels, sans compter les coûts de construction et d'entretien des écoles, s'élèvent à environ un milliard de dollars par année.

Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance des questions soulevées dans le présent chapitre. Il est d'avis que l'initiative Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, ainsi que d'autres projets prévus en éducation auxquels il participe avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux, aideront à combler l'écart en matière de scolarisation dont fait état ce chapitre.

Introduction

4.7 Affaires indiennes et du Nord Canada affecte environ un milliard de dollars par année à l'enseignement primaire et secondaire des enfants indiens vivant dans les réserves. Cette somme, qui ne comprend pas le coût des immobilisations, est distribuée au moyen de diverses ententes de financement avec les Premières nations et les provinces. Les dépenses pour l'enseignement primaire et secondaire comptent parmi les plus importantes affectations ministérielles destinées à un seul programme; elles représentent environ 21 p. 100 des fonds budgétaires au Ministère. La pièce 4.1 présente les prévisions budgétaires pour 1999–2000.

4.8 Environ 69 000 élèves indiens (59 p. 100) sont inscrits aux écoles gérées par les Indiens dans les réserves. De plus, 46 000 élèves indiens vivant dans les réserves (39 p. 100) fréquentent les écoles provinciales. Les écoles fédérales comptent approximativement 1 700 élèves indiens.

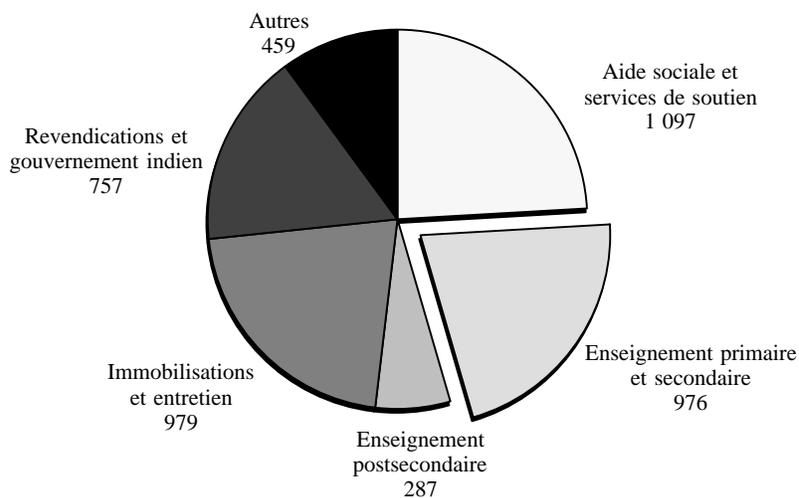
4.9 Même si des progrès ont été constatés ces dernières années, les statistiques sur le niveau de scolarisation des élèves indiens vivant dans les réserves sont toujours bien plus mauvaises que celles des autres Canadiens. La pièce 4.2

présente certaines données comparatives sur l'éducation.

Évolution de l'éducation des Indiens du Canada

4.10 L'éducation des Indiens par des non-Indiens a commencé durant la colonisation de l'Amérique du Nord dans les années 1600. À cette époque, l'école de mission était l'institution d'enseignement. Celle-ci devait être éventuellement remplacée par des pensionnats plus grands et plus centralisés qui ont fait leur apparition au courant de la première moitié du XIX^e siècle.

4.11 À partir des années 1950, des pressions se sont exercées sur le gouvernement fédéral pour qu'il réagisse au mécontentement croissant exprimé par les dirigeants des Premières nations à propos du caractère inopportun de l'enseignement offert par les pensionnats et les écoles de mission. Jusque-là, le Ministère assumait la responsabilité de la prestation directe des services aux collectivités des Premières nations. Ces services comprenaient la prestation d'un enseignement aux élèves indiens dans les écoles primaires et secondaires fédérales situées dans les réserves. À ces écoles se sont ajoutées des écoles provinciales situées hors des réserves lorsque, de l'avis du gouvernement, les écoles fédérales dans les réserves n'étaient pas justifiées



Pièce 4.1

Prévisions budgétaires des Affaires indiennes et du Nord Canada pour 1999–2000

en millions de dollars

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

**Le mandat et les
responsabilités du
Ministère en matière
d'éducation découlent
de divers traités, lois,
ententes et politiques.**

ou que ces installations étaient insuffisantes pour répondre aux besoins en éducation.

4.12 Le gouvernement fédéral considérait l'intégration des élèves indiens dans le système scolaire provincial comme une solution aux problèmes liés aux programmes d'études, aux titres de compétence des enseignants, aux installations scolaires et aux autres questions reliées aux méthodes antérieures. Cette intégration nécessitait l'établissement d'ententes sur les frais de scolarité et d'autres accords avec les provinces pour couvrir le coût de l'éducation des élèves membres des Premières nations qui fréquentaient les écoles provinciales.

4.13 Au fil du temps, on a instauré un système d'accords de contribution aux fins du transfert des programmes aux Premières nations. À la fin des années 70, ce transfert était en pleine évolution, de même que les conditions relatives à l'exécution des programmes ministériels par les Premières nations. Aujourd'hui, le Ministère adopte les normes provinciales d'éducation et compte sur leur application

pour la prestation de programmes comparables aux élèves indiens vivant dans les réserves, qu'ils soient inscrits à une école indienne, provinciale ou fédérale.

4.14 Le transfert des pouvoirs en matière de gestion et de fonctionnement des écoles fédérales s'est poursuivi; en 1998, les Premières nations géraient 466 écoles et le Ministère administrait seulement huit écoles fédérales. Celui-ci continue, en vertu de diverses ententes, à financer l'éducation des élèves indiens qui vivent dans les réserves et fréquentent des écoles indiennes, provinciales ou fédérales (voir la pièce 4.3).

Mandat et responsabilités du Ministère en matière d'éducation

4.15 La *Loi constitutionnelle* (1867) attribue aux assemblées législatives provinciales les pouvoirs en matière de législation régissant l'éducation au Canada. Toutefois, cette *Loi* confère aussi au Parlement du Canada les pouvoirs pour les questions touchant les Indiens et les terres qui leur sont réservées.

4.16 Le mandat et les responsabilités du Ministère découlent de son pouvoir et de ses obligations en vertu de diverses lois, traités, ententes et politiques gouvernementales. Depuis 1927, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien peut, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, prévoir et établir des règlements concernant les écoles pour les Indiens vivant dans les réserves. Ces règlements ont trait à l'enseignement, à l'éducation, aux inspections et à la discipline. La *Loi* prescrit également la fréquentation scolaire des enfants indiens âgés entre 6 et 18 ans.

4.17 De plus, l'État est responsable de la prestation de l'éducation en vertu de divers traités avec les Indiens. Par exemple, le Traité n° 3 entre Sa Majesté la Reine et la tribu des Saulteaux (Indiens ojibway), signé en 1873, indique que « Sa Majesté consent à maintenir des écoles pour l'instruction dans telles réserves...

Pièce 4.2

Données comparatives sur l'éducation

	Indiens	Tous les Canadiens
	Pourcentage	
Élèves pouvant fréquenter une école primaire ou secondaire qui ne sont pas inscrits	20	n.d.
Taux d'abandon avant d'avoir terminé la neuvième année	18	3
Jeunes âgés entre 18 et 20 ans qui ont quitté l'école	40	16
Jeunes âgés entre 18 et 20 ans qui ont obtenu un diplôme	30	63
Population ayant terminé au moins des études secondaires	37*	65

* dans les réserves

n.d. – non disponible

Sources : Affaires indiennes et du Nord Canada, Sous-comité sur l'éducation des autochtones

comme le jugera à propos son gouvernement... lorsque les Sauvages de la réserve le désireront ».

4.18 Parmi les autres mécanismes touchant les responsabilités ministérielles en matière d'éducation, mentionnons les ententes modernes sur les frais de scolarité conclues avec les autorités provinciales, les ententes de financement avec les Premières nations, les ententes sur les règlements de revendications territoriales globales, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les politiques relatives à l'éducation.

Capital humain et importance sur le plan financier

4.19 Les questions relatives à l'éducation sont des priorités majeures pour le gouvernement et les Premières nations, au même titre que l'autonomie gouvernementale, le règlement des revendications et les conditions de vie dans les réserves. On connaît bien les conséquences d'une éducation inadaptée ou inappropriée sur le développement socio-économique à l'échelle communautaire et nationale et sur le sentiment de bien-être personnel. Ainsi, il faut considérer la nécessité d'assurer une éducation convenable et de financer les besoins connexes non seulement comme une dépense, mais aussi comme un investissement dans les ressources humaines actuelles et futures.

4.20 Il convient de noter que les programmes ministériels d'aide sociale et de soutien destinés aux Premières nations coûtent approximativement un milliard de dollars par année, soit environ le même coût que l'enseignement primaire et secondaire. Même si des facteurs autres que l'éducation peuvent influencer sur la demande d'aide sociale, il a été démontré que l'éducation, ou le manque d'éducation, est directement liée aux emplois, aux niveaux de revenu et au bien-être éventuel.

4.21 Le niveau de scolarisation est également un facteur qui influe favorablement sur la survie de la culture autochtone, l'autosuffisance économique des Premières nations, le transfert de programmes, la mise en oeuvre des droits ancestraux et les autres questions d'intérêt mutuel pour le Ministère et les Premières nations.

Objet de la vérification

4.22 La vérification avait pour objectifs généraux de déterminer si le Ministère a l'assurance raisonnable qu'il atteint son objectif, à savoir aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation, qu'il tire parti des possibilités actuelles qui s'offrent pour apporter des améliorations à son fonctionnement, y compris à la façon dont il gère les fonds affectés à l'éducation, et qu'il démontre qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats. D'autres précisions sur cette

Les modes de financement de l'éducation des enfants indiens vivant dans les réserves incluent :

- les ententes sur les frais de scolarité entre les Premières nations et les autorités scolaires provinciales;
- les ententes sur les frais de scolarité ou le financement entre le Ministère et les autorités scolaires provinciales;
- les ententes-cadres sur les frais de scolarité entre le Ministère et les ministères provinciaux de l'Éducation;
- les ententes tripartites sur l'éducation entre le Ministère, les Premières nations et les autorités provinciales;
- les ententes de financement entre le Ministère et les Premières nations.

Pièce 4.3

Ententes sur le financement de l'éducation

vérification se trouvent à la fin du chapitre à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Questions fondamentales dont il faut s'occuper

Absence de mesures significatives

4.23 Les problèmes relatifs à l'éducation ont été signalés au Ministère dans de nombreuses études réalisées au fil des ans. Selon une organisation des Premières nations, l'enseignement offert fait l'objet d'études depuis plus de 20 ans. Entre autres, au moins 22 études ont été menées entre 1991 et 1999 dans une région ministérielle. Le Ministère était au courant de celles-ci ou y a participé.

4.24 Certaines questions signalées dans ces études ont trait aux besoins suivants :

- améliorer la régie exercée par les Premières nations dans le domaine de l'éducation, de même que leurs structures de gestion;
- régler la question de la survie des langues autochtones;
- améliorer les programmes d'études pour répondre aux besoins des Premières nations;
- augmenter le financement destiné aux classes spécialisées, aux services de counselling et aux services de bibliothèque;
- combler les lacunes dans des secteurs comme les services offerts par des spécialistes, la technologie et l'orientation;
- améliorer la formation des enseignants.

4.25 Même si le Ministère a financé toutes ces études directement ou indirectement, leur coût total est inconnu. Aucun des rapports qui en découlent et dont nous avons été mis au courant ne s'accompagnait d'un plan de mise en oeuvre ministériel indiquant comment et par qui les mesures correctives nécessaires seraient prises, ainsi que le calendrier et les coûts. Le Ministère nous a informés qu'il n'avait ni accepté ni rejeté les constatations de ces études, et qu'il n'en avait pas discuté avec tous les bureaux régionaux. Par conséquent, tous les avantages éventuels de ces études pourraient ne pas se concrétiser.

4.26 Les coûts assumés pour la production d'études laissées sans suite nous préoccupent, mais nous croyons que les coûts d'une non-intervention sont plus importants.

4.27 Au début de 1998, le gouvernement fédéral a reconnu que des élèves indiens avaient vécu des expériences tragiques dans les pensionnats. Il a également admis que la culture et les valeurs des Indiens avaient été réprimées sous ce régime et que, dans certains cas, des élèves avaient été victimes d'abus. Le gouvernement a accepté de travailler au règlement de ces problèmes avec les Premières nations, les autres groupes autochtones et les autres parties. Parmi les obstacles à surmonter, mentionnons la nécessité de prendre en compte des facteurs complexes comme les sphères de compétence, l'éloignement géographique et les circonstances socio-culturelles.

4.28 Une initiative gouvernementale lancée en 1998, Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, cherche à régler ces problèmes d'éducation et d'autres questions. Ce plan intégré et de portée générale vise à apporter des mesures correctives afin d'améliorer la qualité et l'adéquation culturelle de l'éducation, y compris l'efficacité de l'enseignement donné en classe, la participation des

On a tardé à lancer des initiatives qui visaient à répondre aux besoins en éducation.

collectivités et des parents, ainsi que la capacité de gestion et de régie. En septembre 1999, le Ministère avait cerné ou amorcé plusieurs projets visant la réforme de l'éducation dans le cadre de cette initiative.

4.29 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait démontrer comment ses initiatives, y compris Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, parviendront à régler les questions de longue date et à améliorer l'éducation des Premières nations. Des plans d'action indiquant comment et par qui seront prises des mesures, ainsi que les calendriers, les coûts et les responsabilités en matière de financement devraient être mis en oeuvre promptement.

Le Ministère doit définir et officialiser son rôle en matière d'éducation

4.30 Nombre d'intervenants ont un intérêt direct dans le domaine de l'éducation. Parmi ceux-ci, mentionnons le Ministère, les Premières nations et leurs organisations, les éducateurs, les autorités scolaires provinciales, les parents des élèves et, bien sûr, les élèves eux-mêmes. Chaque partie a un rôle important à jouer dans la recherche d'une éducation de qualité.

4.31 Le mandat du Ministère à l'égard de l'éducation évolue depuis au moins le XIX^e siècle. En plus des responsabilités fédérales en matière d'éducation précisées dans les divers traités avec les Indiens, le gouvernement détient toujours des pouvoirs conférés par la loi en ce qui concerne l'éducation des Indiens. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le Ministère a le pouvoir de jouer un rôle actif dans le domaine de l'éducation. Toutefois, en vertu de diverses ententes, il a délégué son pouvoir aux Premières nations et aux provinces en ce qui concerne l'enseignement à offrir aux élèves indiens et la manière de le faire.

4.32 Dans le *Budget des dépenses* 1999–2000 qu'il a présenté au Parlement, le Ministère indique que son objectif en matière d'éducation consiste à aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations. Toutefois, il existe un manque de clarté et d'uniformité au Ministère pour ce qui est du rôle qu'il doit jouer afin d'atteindre cet objectif.

4.33 Par exemple, le Ministère a reconnu que les Premières nations ne sont pas toutes prêtes à accepter d'assumer la responsabilité des programmes transférés, y compris en matière d'éducation. Et pourtant, de nombreuses régions ministérielles considèrent que leur rôle principal est d'assurer un service de financement. Seulement un des sept bureaux régionaux exécute un programme d'éducation et, même là, la principale priorité consiste à négocier et à fournir un financement pour l'éducation.

4.34 Le Ministère examine actuellement son rôle dans le domaine de l'éducation, y compris l'établissement des priorités, l'élaboration des programmes d'études, la désignation et le financement des services de soutien admissibles et d'autres questions. Par exemple, certaines régions ministérielles n'ont pas entièrement précisé leur rôle pour ce qui est d'assurer une éducation de qualité. Dans une région, cette situation est en partie attribuable au fait qu'on ne connaît pas les répercussions du nouveau régime de régie de certaines Premières nations.

4.35 À mesure que les relations entre les parties évoluent, le Ministère devra décider s'il doit jouer un rôle en matière de financement, d'établissement des normes d'éducation, de surveillance, de développement des capacités, de prestation de conseils ou de coordination — et s'il doit assumer tous ces rôles, quelques-uns d'entre eux ou n'en assumer aucun. Des éclaircissements doivent être apportés afin que le Ministère puisse raisonnablement déterminer si sa capacité et ses ressources actuelles sont suffisantes pour lui permettre d'atteindre

Le Ministère doit clarifier son rôle en matière d'éducation.

son objectif. À défaut de quoi, la capacité du Ministère de réaliser son objectif et de s'acquitter de ses responsabilités sera mise en péril.

4.36 Le Ministère ainsi que certaines Premières nations et certaines provinces entreprennent à l'heure actuelle de nouveaux projets qui portent sur la compétence des Premières nations dans le domaine de l'éducation. L'un de ces projets concerne les nations mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse. En avril 1999, une loi fédérale, la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* et une loi de la Nouvelle-Écosse, la *Mi'kmaq Education Act*, sont entrées en vigueur, entérinant cette entente.

4.37 Nous avons examiné ce projet qui est exposé dans l'encadré à la page 4–13, afin de trouver des occasions de « tirer des leçons » qui pourraient être utiles aux prochaines initiatives de ce genre. Des négociations sont en cours entre le gouvernement fédéral et au moins dix groupes de Premières nations dans d'autres régions pour leur permettre d'exercer un plus grand contrôle sur l'éducation dans leurs collectivités.

4.38 De telles ententes visent à répondre aux aspirations des Premières nations en ce qui a trait à un meilleur contrôle de l'éducation de leurs membres. Nous pensons que la mise en oeuvre de l'entente avec les Mi'kmaq permettra au fil du temps de déterminer les avantages à obtenir, les pièges à éviter et l'à-propos des rôles et des secteurs de compétence prévus des parties.

4.39 Étant donné que le Ministère cherche à répondre aux besoins et aux aspirations des Premières nations en matière d'éducation, il importe donc qu'il précise comment il s'y prendra. Et comme le Ministère a choisi de se fier aux Premières nations et aux autorités scolaires provinciales pour la conception et la présentation d'un enseignement approprié, son rôle doit être défini en fonction des leurs. Si les autres parties

ne tiennent pas compte des besoins en éducation des élèves indiens, le Ministère doit prendre les mesures qui s'imposent.

4.40 Nous n'avons pu trouver une définition officielle du rôle ou des responsabilités du Ministère en matière d'éducation. Par conséquent, sa responsabilité à l'égard des résultats est affaiblie et l'assurance que le financement de l'éducation est affecté comme il se doit n'est pas évidente, au mieux. En définissant son rôle, le Ministère doit déterminer le rôle de direction qu'il doit jouer afin de remplir ses fonctions, d'assumer ses responsabilités et de respecter ses obligations dans ce domaine. Entre autres, il doit :

- préciser les résultats à obtenir, y compris le développement des capacités des Premières nations;
- déterminer et évaluer les répercussions de toute contrainte à laquelle il fait face;
- tenir compte des rôles et des responsabilités des autres parties;
- définir ses responsabilités à l'égard des résultats;
- communiquer clairement son rôle aux parties visées.

4.41 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait définir et officialiser son rôle en matière d'éducation tout en tenant compte des rôles des autres parties. Il devrait démontrer comment il remplira ses responsabilités et atteindra son objectif, en plus d'évaluer les répercussions de son rôle sur ses ressources et sa capacité.

L'écart en matière de scolarisation sera difficile à combler

4.42 L'éducation financée par le Ministère vise à garantir que la culture autochtone n'est pas négligée et à assurer aux élèves une éducation qui soit reconnue par d'autres administrations et par les institutions d'enseignement

(suite à la page 4–14)

Entente sur l'éducation des Mi'kmaq

Le cas suivant illustre une initiative prise par le Ministère, la province de la Nouvelle-Écosse et neuf Premières nations en ce qui concerne les pouvoirs et les responsabilités en matière d'éducation.

Contexte

En février 1997, les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse et 9 des 13 Premières nations mi'kmaq admissibles ont signé une entente habilitant ces Premières nations à exercer leur compétence en matière d'enseignement primaire et secondaire dans les réserves indiennes et à accepter la responsabilité concernant l'éducation, sous réserve des conditions convenues. Cette entente a été consacrée dans une loi en avril 1999. En vertu de cette entente, les Premières nations concernées sont exemptées des dispositions sur l'éducation de la *Loi sur les Indiens*. De plus, leurs mesures législatives touchant l'éducation dans les réserves l'emporteront sur les lois provinciales relatives à l'éducation.

En transférant la compétence législative en matière d'éducation aux Premières nations mi'kmaq participantes, cette entente offre de nouvelles possibilités ainsi que des restrictions éventuelles. Par exemple, les questions comme la nature et la durée de la compétence des Premières nations, le financement de l'éducation, l'abrogation de l'entente par l'une ou l'autre des parties et l'exclusion des articles sur l'éducation dans la *Loi sur les Indiens* sont assujetties aux conditions convenues. De plus, les Premières nations doivent fournir une éducation selon une norme comparable à celle des autres systèmes d'éducation au Canada.

En octobre 1998, les 9 Premières nations participantes comptaient 2 250 élèves dans les écoles primaires et secondaires, et 76 p. 100 d'entre eux fréquentaient une école gérée par les Premières nations. Le Ministère a estimé que le financement de cette initiative coûtera environ 25 millions de dollars pour 1999-2000.

Objet de notre examen

Notre examen visait à trouver des exemples d'occasions pour « tirer des leçons » qui pourraient être utiles aux prochaines initiatives de ce genre. Nous avons également pris connaissance des positions des quatre Premières nations qui pouvaient participer, mais ont choisi de ne pas le faire. Nous n'avons pas examiné la mise en oeuvre de cette entente, mais nous envisagerons de le faire une fois que d'autres progrès auront été accomplis.

Voici quelques exemples d'occasions permettant de tirer des leçons.

Occasions permettant de tirer des leçons

État de préparation — régie et reddition de comptes. Nous nous attendions à trouver une évaluation commune, réalisée par les Premières nations et le Ministère, de l'état de préparation des Premières nations à la mise en oeuvre efficace de leur rôle accru, qui tiendrait compte de leurs besoins, de leurs priorités et de leurs méthodes sur le plan culturel. Une évaluation semblable pourrait aider les deux parties à bien assumer leurs responsabilités respectives. Toutefois, aucune évaluation commune n'a été fournie durant la vérification.

L'entente et son plan de mise en oeuvre prévoient l'exercice des pouvoirs par les Premières nations et l'obligation, pour elles, de rendre des comptes à leurs membres. Ces dispositions prévoient l'établissement de processus transparents et équitables pour l'adoption de lois et règlements sur l'éducation, l'administration de l'éducation, ainsi que les recours efficaces et les questions connexes.

Les ententes de financement entre le Ministère et les Premières nations exigent que les Premières nations fournissent des autoévaluations de leur reddition de comptes et de leur gestion au Ministère. En ce qui concerne les neuf Premières nations participantes, nous avons constaté que deux autoévaluations avaient été menées à bien et

que trois autres étaient en voie d'élaboration. Ces autoévaluations indiquaient généralement que des améliorations devaient être apportées dans plusieurs domaines, y compris la gestion financière, la gestion des programmes, l'élaboration de règlements et les questions organisationnelles.

Cette entente précise également les obligations du Ministère. Celles-ci ont principalement trait aux questions de financement. Nous nous attendions à trouver d'autres dispositions relatives à la responsabilité ministérielle de la mise en oeuvre réussie de cette entente; toutefois, l'entente n'en fait pas mention. À notre avis, une attention soutenue dans ces domaines pourrait améliorer la qualité et la portée de l'éducation offerte. Des fonctionnaires nous ont avisés qu'une étude avait été entreprise récemment aux fins de la présentation d'un rapport sur la façon dont les Premières nations gèrent les programmes d'éducation.

État de préparation — capacité pédagogique et financière. Sept des Premières nations participantes gèrent des écoles dans les réserves. Nous croyons qu'une évaluation du rendement antérieur de ces écoles aurait été utile aux parties pour l'établissement d'une entente en fonction de leurs besoins. Toutefois, aucune évaluation n'était disponible auprès du Ministère.

Nous avons en outre remarqué que ces Premières nations ont produit, en septembre 1999, un rapport touchant trois des neuf Premières nations participantes et demandant au Ministère d'intervenir de façon urgente. Entre autres, ce rapport faisait état de besoins de financement additionnels et de besoins pédagogiques particuliers, notamment en ce qui a trait à l'instruction dans la langue autochtone. Il y est indiqué en outre que la perte de l'usage de la langue est l'une des principales conséquences néfastes de la fréquentation des écoles provinciales par les enfants autochtones. Nous n'avons pu facilement établir si ces préoccupations résultaient directement du transfert de compétences. Le Ministère est en train d'étudier ce rapport.

Nous croyons que le transfert de pouvoirs, en règle générale, devrait s'accompagner de niveaux de financement adéquats pour assurer la mise en oeuvre réussie du rôle élargi assumé par les Premières nations. Nous nous attendrions donc à ce que le Ministère analyse ce rapport afin de déterminer les mesures à prendre. En même temps, le Ministère doit veiller à ne pas financer l'éducation de manière excessive par suite de cette nouvelle entente.

Examen de la mise en oeuvre. Le plan de mise en oeuvre de l'entente prévoit un examen commun annuel des résultats de la mise en oeuvre. Deux examens auraient dû avoir été menés à bien au moment de la vérification; toutefois, aucun n'a été effectué. Le Ministère nous a fait savoir que certains travaux étaient en cours à cet égard.

Nous constatons que les résultats de pareils examens pourraient être utiles à plusieurs négociations sur la compétence en matière d'éducation qui sont actuellement en cours avec d'autres Premières nations. Par conséquent, nous encouragerions les parties à terminer ces examens promptement.

Positions des Premières nations non participantes. Quatre des 13 Premières nations admissibles ont choisi de ne pas être partie à cette entente parce que, à leur avis :

- L'entente est un transfert de pouvoirs fédéraux et non un traité, comme prévu.
- Les besoins à long terme dans le domaine de l'éducation ne sont pas protégés, car les parties ne se sont pas engagées à renouveler l'entente au-delà de la période prévue de cinq ans.

- Le Ministère et l'autorité scolaire n'ont pas alloué suffisamment de temps aux Premières nations pour qu'elles consultent les membres de leurs collectivités au sujet des questions générales touchant l'éducation.
- L'application des articles sur l'éducation prévus dans la *Loi sur les Indiens* a été suspendue sans consultation suffisante.
- Il y avait des conflits apparents entre l'autorité scolaire des Premières nations et les systèmes provinciaux.

Conclusion

Nous croyons qu'à la longue la mise en oeuvre de cette entente déterminera les avantages à obtenir, les pièges à éviter et la pertinence des rôles et de la compétence prévus pour les parties.

(suite de la page 4-12)

supérieur. En fin de compte, les élèves indiens ayant reçu ce genre d'éducation seraient avantagés d'un point de vue socio-économique.

4.43 Nous avons cependant trouvé un écart important en ce qui a trait à la réussite scolaire des élèves indiens et des élèves non indiens, compte tenu des exigences provinciales en la matière et des résultats obtenus. Nous constatons également que le taux de croissance démographique dans les réserves entraîne une augmentation de la demande de services d'éducation. À mesure que cette urgence se fait sentir, la diminution de l'écart au niveau de la scolarisation représente un défi considérable pour toutes les parties intéressées. L'élimination de cet écart permettra d'évaluer dans quelle mesure le Ministère et les Premières nations sont déterminés à résoudre cette question.

4.44 Dans son rapport sur le rendement présenté au Parlement en mars 1999, le Ministère a indiqué que des résultats étaient en train de se concrétiser. Il fonde son opinion sur les progrès signalés entre 1991 et 1996 en ce qui

concerne la population vivant dans les réserves qui a au moins terminé ses études secondaires. Le Ministère signale une amélioration dans le taux de réussite des élèves indiens au niveau secondaire sur une période de cinq ans, taux qui est passé de 31 p. 100 à 37 p. 100. Cependant, le taux de réussite pour l'ensemble de la population canadienne se situait à 65 p. 100 en 1996. À ce rythme, il faudra environ 23 ans pour que le taux d'achèvement des études secondaires de la population indienne des réserves atteigne celui de l'ensemble de la population canadienne, si ce taux demeure constant. Nous croyons qu'il est urgent de réduire cet écart et de le faire plus rapidement.

4.45 Même si le Ministère mentionne qu'environ 27 000 élèves membres de Premières nations poursuivent des études collégiales ou universitaires, il ne possède pas de données lui permettant d'attribuer ce fait à son rôle et à ses activités dans le domaine de l'éducation. Il n'a pas non plus déterminé le nombre total d'élèves indiens sous sa compétence qui auraient pu poursuivre leurs études collégiales ou universitaires.

4.46 En vue d'aider à combler l'écart en matière de scolarisation, le Ministère, les Premières nations, un gouvernement provincial et d'autres parties intéressées ont signé un protocole d'entente au mois de février 1999 afin d'améliorer le rendement scolaire des élèves indiens dans cette province. Celle-ci et les Premières nations se sont engagées par la suite à lier le financement des programmes à la réussite scolaire, y compris à l'établissement de principes et d'objectifs de rendement. Le Ministère considère cette initiative comme une orientation future de l'éducation des Premières nations, même s'il est trop tôt pour en évaluer le succès.

4.47 Parmi les principales préoccupations que les Premières nations ont signalées au Ministère figurent celles qui ont trait à la culture, notamment les pénuries chroniques d'enseignants qualifiés dans les domaines des langues et des études autochtones, le manque de programmes d'études adaptés à la culture et l'insuffisance du financement.

4.48 Parmi les autres préoccupations à propos de l'écart sur le plan de la scolarisation, mentionnons ce qui suit :

- Le Ministère ne sait pas si les élèves ayant des besoins particuliers sont bien identifiés et reçoivent l'aide nécessaire. Ces élèves sont soit défavorisés sur le plan physiologique, soit en difficulté d'apprentissage. En raison du manque signalé de compétences en matière de diagnostic dans les réserves, nous croyons que les possibilités de sous-estimation ou de surestimation du nombre de ces élèves sont élevées. De plus, le Ministère ne sait pas si tous les fonds affectés aux services de diagnostic et d'aide sont réellement utilisés à cette fin. Dans une région, les coûts annuels s'élèvent à 581 \$ par élève et ce, pour tous les élèves. En outre, il ne sait pas combien de temps ces élèves sont considérés comme des élèves ayant des besoins particuliers. À cause de cette situation, il est plus difficile de trouver des

occasions d'améliorer les services. Dans une autre région, où les coûts variaient entre 2 047 \$ et 65 650 \$ par élève ayant des besoins particuliers, il n'y avait aucun processus ou moyen pour s'assurer que les besoins de ces élèves avaient été satisfaits.

- En général, le Ministère n'examine pas les énoncés de mission, les objectifs et les plans des écoles qu'il finance. Par conséquent, il ne dispose pas d'une information utile sur l'orientation générale de ces écoles. Une telle information l'aiderait à déterminer si les besoins sont satisfaits et si son rôle est pertinent.

- Les réserves comptent beaucoup plus d'écoles primaires que d'écoles secondaires. En conséquence, les élèves doivent quitter leur réserve pour fréquenter une école secondaire provinciale, le cas échéant. Le Ministère n'a aucune stratégie globale pour déterminer et évaluer le besoin d'écoles secondaires chez les Premières nations, et intervenir en conséquence.

- Les récentes évaluations des écoles dans les réserves soulignent la nécessité d'améliorer considérablement divers aspects comme les programmes d'études, la formation des enseignants, l'équipement et les politiques relatives aux devoirs. Toutefois, le Ministère ne surveille pas la mise en oeuvre des recommandations découlant des évaluations.

- En vertu des conditions de ses ententes de financement avec les Premières nations, le Ministère exige de toutes les Premières nations qu'elles lui fournissent une autoévaluation de leur gestion et de leur reddition de comptes. Cette évaluation vise à cerner les améliorations à apporter à la régie, à la reddition de comptes, à la capacité d'assurer l'exécution des programmes transférés et aux questions connexes touchant les Premières nations. Nous avons remarqué que bon nombre des évaluations exigées étaient manquantes; les évaluations fournies faisaient état de faiblesses dans la gestion de l'éducation,

On doit répondre aux besoins culturels et scolaires des élèves indiens.

mais il n'y avait pratiquement aucune information ministérielle indiquant si des mesures correctives avaient été prises. De plus, nous avons constaté dans une région que l'information tirée des autoévaluations n'avait pas été partagée avec les fonctionnaires ministériels responsables de l'éducation dans d'autres régions et que ceux-ci n'avaient pas participé à la conception du questionnaire d'autoévaluation.

- Le Ministère participe peu à l'élaboration, avec les Premières nations, des principes et instruments pédagogiques, y compris la conception des programmes d'études, les normes en matière d'instruction et les titres de compétence des enseignants. Comme le Ministère se fie aux Premières nations et aux provinces, il doit obtenir l'assurance que l'éducation est conçue et offerte selon son objectif et ses responsabilités. Dans une région ministérielle, la province n'a mis à jour que récemment le programme scolaire afin d'inclure des guides sur les langues et les études autochtones. Cette mesure est en vigueur depuis septembre 1999 pour la neuvième année et elle le sera en septembre 2000 pour la

dixième année. Des fonctionnaires nous ont informés que le programme d'études pour les autres années est encore en voie d'élaboration dans ces deux domaines.

4.49 En juin 1996, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord a publié les résultats d'une étude menée par son Sous-comité sur l'éducation des autochtones. Le Sous-comité a présenté quatre recommandations, lesquelles sont résumées à la pièce 4.4. En octobre 1999, le Ministère n'était pas en mesure de prouver que toutes ces recommandations avaient été mises en oeuvre.

4.50 L'écart au niveau de la scolarisation affecte directement le bien-être actuel des élèves indiens et réduit leurs possibilités d'améliorer leur situation au plan socio-économique. Elle influe sur les coûts de l'aide sociale et peut davantage exposer le Ministère à des contestations de nature juridique et morale. De plus, cet écart peut nuire aux transferts des responsabilités, à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale sur les droits ancestraux et à la survie de la culture autochtone.

Pièce 4.4

Recommandations du Sous-comité sur l'éducation des autochtones – juin 1996

- Le Ministère devrait considérer l'établissement d'un Institut d'enseignement autochtone comme sa principale priorité.
- Une loi fédérale devrait être rédigée en consultation avec les autorités scolaires des Premières nations, notamment pour reconnaître ces autorités comme des personnes morales distinctes des conseils de bande et abroger les articles de la *Loi sur les Indiens* qui portent sur l'éducation des membres de ces Premières nations.
- Le Ministère devrait réévaluer ses méthodes de financement afin de mieux tenir compte des besoins en éducation des Premières nations.
- Le Ministère devrait collaborer avec les Premières nations et les institutions financières afin d'établir de nouvelles ententes visant l'obtention de capitaux aux fins de l'éducation.

4.51 Les facteurs socio-économiques qui influent sur la réussite scolaire incluent le caractère adéquat des habitations et des infrastructures, ainsi que le développement économique. Certains des facteurs qui favorisent cet écart vont au-delà du mandat et du contrôle du Ministère. Par exemple, il est difficile pour celui-ci d'influer sur les conseils donnés par les parents, lesquels jouent un rôle important dans l'éducation. Toutefois, le Ministère n'a pas essayé d'isoler et d'évaluer les facteurs dans ses domaines de responsabilité afin d'apporter des améliorations. Il y a en outre de nouveaux obstacles à surmonter. Par exemple, certaines provinces ont apporté des changements radicaux à leur système d'éducation ces derniers temps ou sont en train de le faire. Le Ministère devra

Source : Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

déterminer les répercussions de ces changements sur les élèves indiens.

4.52 Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations et selon les besoins et les aspirations de celles-ci, devrait élaborer et mettre en oeuvre sans tarder un plan d'action comportant des cibles afin de combler l'écart en matière de scolarisation.

Il faut de bons indicateurs de rendement et de résultats

4.53 Des indicateurs de rendement et de résultats en matière d'éducation sont nécessaires pour fournir l'assurance que le Ministère atteint son objectif et pour démontrer qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats. Cette information doit prendre en compte non seulement les intrants, notamment les ressources utilisées aux fins de la prestation de l'éducation, mais aussi les extrants et les résultats, comme le nombre d'élèves visés et leur niveau de scolarisation. À l'heure actuelle, le Ministère recueille l'information suivante :

- des renseignements pour la liste nominative (inscription des élèves);
- des données de recensement;
- les déclarations des Premières nations sur les brevets d'enseignement;
- d'autres données périodiques.

4.54 Ces données doivent être fiables et être pertinentes pour le Ministère. Celui-ci sait que des améliorations sont nécessaires dans ces domaines. Par exemple, il doit s'assurer que les renseignements fournis par les Premières nations sont complets et respectent les exigences en matière de rapport énoncées dans les ententes de financement. De plus, en l'absence d'un rôle ministériel clairement défini, il se peut que les données recueillies, même si elles sont fiables, ne répondent pas bien aux besoins du Ministère.

4.55 En outre, le Ministère ne peut comparer les données sur le décrochage et le niveau de scolarisation des élèves indiens qui fréquentent des écoles des Premières nations avec les données semblables sur les élèves indiens qui fréquentent des écoles provinciales. Le Ministère et les Premières nations éprouvent donc des difficultés à cerner les occasions précises d'augmenter le niveau de scolarisation des élèves indiens dans chaque système scolaire.

4.56 De plus, une comparaison entre les examens administrés aux élèves indiens et ceux qui sont administrés aux élèves non indiens serait utile pour déterminer si les besoins des élèves sont satisfaits. Par exemple, un programme national d'examen exécuté en mai 1997 (non administré par le Ministère) a permis d'évaluer les connaissances de base et les connaissances avancées en mathématiques de 48 000 élèves de toutes les régions du Canada. Les écoles des Premières nations n'ont pas participé à ce programme. Cela s'est traduit par une occasion ratée d'obtenir de l'information sur le rendement des élèves indiens.

4.57 Le fait que l'on doive évaluer de nombreux facteurs rend très complexe la question des indicateurs de rendement et de résultats significatifs dans le domaine de l'éducation. Ces facteurs ont trait à la diversité des élèves, à leur nombre, à leurs besoins, aux titres de compétence des enseignants, aux programmes, aux ressources et à la technologie disponibles, aux tendances démographiques, aux objectifs et aux structures scolaires, ainsi qu'à d'autres questions. Des indicateurs utiles devraient donc probablement comprendre plusieurs sources d'information en plus des examens. Quelques exemples d'indicateurs de rendement et de résultats potentiellement utiles sont présentés à la pièce 4.5.

4.58 La détermination, l'élaboration, la cueillette et l'utilisation de données appropriées sur le rendement et les résultats constituent un défi considérable.

Le Ministère a besoin d'une meilleure information sur le rendement.

Ce défi est encore plus important, car le Ministère ne connaît pas les besoins et les aspirations des Premières nations en matière d'éducation, lesquelles sont plus de 600.

4.59 À notre avis, à moins que des indicateurs appropriés ainsi que des cibles soient fixés et respectés, l'amélioration des services éducatifs, l'obligation pour les Premières nations de rendre des comptes à leurs membres et la responsabilité ministérielle à l'égard des résultats envers le Parlement seront entravées.

4.60 Affaires indiennes et du Nord Canada, de concert avec les parties concernées, devrait élaborer et appliquer des indicateurs de rendement et de résultats adéquats, ainsi que fixer des cibles.

Occasions d'apporter des améliorations

Les coûts d'une éducation comparable ne sont pas disponibles

4.61 Le Ministère a besoin d'une information fiable sur les coûts afin de s'acquitter de ses responsabilités de façon rentable. Cela est particulièrement important lorsque trois types de prestation de l'éducation sont en place (écoles des Premières nations, de la province et du

gouvernement fédéral). Par exemple, les variations de coûts pourraient indiquer l'efficacité, l'inefficacité, une différence dans le niveau de prestation des programmes, ainsi que des fluctuations dans la qualité de l'éducation.

4.62 Selon de récentes études ministérielles, les coûts de l'éducation par élève varient assez et parfois considérablement parmi les écoles des Premières nations, des provinces et du gouvernement fédéral. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces variations, notamment l'objet de l'étude sur les coûts, la méthode d'établissement des coûts, l'étendue des services inclus ou exclus, les normes d'éducation appliquées, le nombre d'élèves et la situation géographique, et l'efficacité des programmes.

4.63 Par conséquent, il se peut que les études disponibles sur les coûts ne fournissent pas de données concluantes et fiables permettant de comparer les coûts réels assumés en matière d'éducation. Ces données pourraient servir aux prises de décisions actuelles et futures sur les niveaux de financement, les autres choix en matière d'éducation et l'efficacité opérationnelle. De plus, la reddition de comptes à l'égard des résultats est lacunaire lorsqu'il manque des données pertinentes sur les coûts comparatifs.

Pièce 4.5

Indicateurs de rendement et de résultats potentiellement utiles

Les indicateurs de rendement et de résultats qui pourraient s'avérer utiles comprennent :

- la qualité des produits éducatifs offerts et dispensés;
- le niveau de satisfaction des besoins culturels;
- le taux de succès des élèves ayant des besoins particuliers;
- le degré de réalisation des objectifs scolaires dans une école ou une région;
- le degré d'acquisition, par les élèves, de connaissances, de compétences et d'attitudes qui leur permettront de poursuivre des études postsecondaires;
- la contribution de l'éducation à l'autosuffisance économique des Premières nations;
- une comparaison des coûts de l'enseignement par élève et des résultats à l'intérieur et à l'extérieur du même système d'éducation;
- le degré de satisfaction de la collectivité à l'égard de l'éducation.

Le Ministère ne connaît pas les coûts réels de l'éducation

4.64 Il convient de noter que les fonds alloués et les coûts de l'éducation peuvent différer les uns des autres. Par exemple, une étude réalisée en mars 1999 conclut qu'il n'est pas possible de déterminer comment les fonds que le Ministère fournit aux écoles des Premières nations sont réellement dépensés, car chaque Première nation administre son propre plan de dépenses. Nous avons signalé des préoccupations semblables dans nos vérifications antérieures des modes de financement entre le Ministère et les Premières nations. Nous avons alors fait remarquer que les Premières nations ont le pouvoir d'allouer à divers programmes les fonds reçus du Ministère. Par conséquent, les coûts réels par élève dans les écoles des Premières nations pourraient être supérieurs ou inférieurs au montant alloué que le Ministère utilise dans ses comparaisons.

4.65 De plus, nous n'avons pu trouver d'analyses distinctes des coûts par élève dans les écoles primaires et secondaires des Premières nations. Il n'y avait pas non plus de données indiquant les coûts par élève payés directement aux autorités provinciales, séparément de données précisant les coûts par élève payés directement aux Premières nations. Le Ministère a besoin de ces renseignements pour l'aider à déterminer les possibilités de mieux utiliser les ressources afin d'améliorer les résultats.

4.66 Nous avons également observé que les méthodes actuelles que le Ministère utilise pour affecter des fonds de son administration centrale à ses régions sont en grande partie fondées sur des données élaborées il y a au moins 15 ans. Le Ministère ne possède aucune analyse à jour pour l'aider à déterminer si la pratique actuelle correspond aux besoins réels en matière d'éducation et est raisonnable dans les circonstances.

4.67 Le manque d'information pertinente sur les coûts rend la planification de l'éducation plus difficile, nuit au fonctionnement efficace des écoles gérées par les Premières nations ainsi qu'au recensement des meilleures pratiques, et rend plus ardues les efforts visant à combler l'écart en matière de scolarisation.

4.68 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et appliquer des critères de coût uniformes en fonction des différentes méthodes de prestation, afin de déterminer les tendances réelles touchant les coûts de l'éducation. Le Ministère devrait utiliser cette information pour l'aider à cerner les meilleures pratiques qu'il faudrait perpétuer et à améliorer les autres, selon le cas.

Il faut régler les questions relatives aux ententes sur le financement de l'éducation

4.69 Les ententes sur le financement de l'éducation fournissent le cadre de financement des services d'enseignement. Notre examen d'un échantillon d'ententes dans trois importantes régions ministérielles a révélé diverses questions que le Ministère doit régler. Nos observations soulignent des lacunes considérables dans les pratiques du Ministère en général. En voici quelques exemples.

4.70 Manque d'ententes sur le financement de l'éducation. Dans une région, nous avons remarqué 244 cas où nous nous attendions à trouver des ententes entre les Premières nations ou le Ministère et les autorités scolaires provinciales en ce qui concerne l'inscription des élèves aux écoles provinciales en 1998–1999. Toutefois, le Ministère n'a trouvé de pareilles ententes que dans 58 cas. De plus, il ne savait pas si une entente était en vigueur dans 128 cas et a estimé qu'il n'existait aucune entente dans les 58 autres cas.

Le Ministère ne sait pas combien d'argent les Premières nations dépensent aux fins de l'éducation.

**Un plus grand nombre
d'ententes sur le
financement de
l'éducation doivent
être signées.**

4.71 Le Ministère a des ententes de financement avec certaines autorités scolaires provinciales, mais elles portent essentiellement sur les besoins en financement. Elles ne peuvent remplacer des ententes individuelles qui devraient préciser les besoins en matière d'éducation des diverses collectivités indiennes situées dans des zones urbaines, rurales, éloignées ou difficiles d'accès. À notre avis, ce manque d'ententes et ce manque de connaissances sur l'existence des ententes diminuent considérablement l'assurance dont le Ministère a besoin pour déterminer s'il atteint son objectif général.

4.72 Nous avons en outre remarqué dans une région ministérielle qu'une entente-cadre sur les frais de scolarité entre le Ministère et le ministère provincial de l'Éducation avait expiré en 1992 et n'avait pas été renouvelée. Cette entente, en vigueur pendant cinq ans, précisait les conditions relatives au paiement des frais de scolarité. De plus, elle reconnaissait que des différences linguistiques et culturelles existent entre les élèves indiens et les élèves non indiens et qu'elles pouvaient exiger un soutien additionnel de façon à permettre aux élèves indiens de réussir à l'école. Cette entente précisait que l'objectif de la parité en matière d'éducation entre les élèves indiens et les élèves non indiens dans la province était considéré comme une priorité importante.

4.73 Le Ministère a indiqué que les ententes locales en matière d'éducation négociées entre chacune des Premières nations et les districts scolaires locaux mettaient l'accent sur l'amélioration de l'éducation dans cette région. Cette approche peut convenir à certaines Premières nations, mais d'autres auraient peut-être avantage à conclure des ententes particulières ainsi que des ententes-cadres qui préciseraient les normes et les attentes minimales. Nous croyons que ces ententes prises ensemble peuvent influencer favorablement sur la qualité, l'uniformité,

la portée et le coût de l'éducation des élèves indiens. Par exemple, elles peuvent fournir l'occasion de cerner les besoins à combler en matière d'éducation et les stratégies connexes à utiliser.

4.74 Cas en litige liés aux ententes. La mise en oeuvre d'ententes entre certaines Premières nations et les autorités scolaires provinciales a donné lieu à des litiges qui se sont traduits par le non-paiement de frais que ces Premières nations devaient à la province. Par exemple, en décembre 1999, 17 districts scolaires provinciaux d'une région ont signalé que 23 Premières nations ne payaient pas les frais de scolarité qu'elles s'étaient engagées à verser. Le montant en souffrance s'établissait à 6,3 millions de dollars.

4.75 Même si le Ministère a indiqué qu'il avait davantage travaillé récemment au règlement de ces questions, nous avons constaté qu'il n'avait pas entièrement déterminé quelles parties de ce montant de 6,3 millions de dollars étaient attribuables à un financement insuffisant ou à d'autres raisons. Lorsqu'un manque de financement n'est pas la cause, le Ministère doit savoir où l'argent est allé. Cette information ainsi qu'une analyse de toute autre raison pour la retenue d'un paiement aideraient le Ministère à adopter la meilleure ligne de conduite.

4.76 Absence de critères écrits relatifs au choix des ententes sur le financement de l'éducation. Comme plusieurs types d'ententes peuvent être utilisés, nous nous attendions à trouver des critères permettant de cerner les circonstances dans lesquelles un type particulier d'entente serait utilisé. Le Ministère n'a pas élaboré de tels critères. Par conséquent, il court un plus grand risque qu'une entente inappropriée soit utilisée, ce qui pourrait entraîner des conséquences néfastes sur les services offerts.

4.77 En novembre 1996 et en avril 1999, nous avons signalé une préoccupation semblable à propos de la

nécessité pour le Ministère de veiller à ce que certaines ententes de financement qu'il conclut avec les Premières nations correspondent à leur état de préparation pour ce qui est d'assumer une responsabilité accrue en matière de gestion des programmes ministériels transférés. La même remarque s'applique aux ententes sur l'éducation, surtout à cause de la grande diversité des Premières nations et des autorités scolaires.

4.78 Il faut améliorer la surveillance. Une surveillance suffisante de la mise en oeuvre des ententes sur le financement de l'éducation est importante pour assurer la prestation d'une éducation convenable à un coût raisonnable et conformément aux ententes applicables. Nous croyons que peu importe le mode de prestation de l'éducation — par des écoles des Premières nations, de la province ou du gouvernement fédéral — le Ministère a une responsabilité à assumer en ce qui a trait à l'efficacité de la surveillance. Ce n'est pas seulement parce que le Ministère finance l'éducation, mais aussi parce qu'il a des obligations à remplir pour sa prestation.

4.79 Une fonction de surveillance appropriée demanderait l'utilisation de normes nationales minimales portant, entre autres, sur :

- les objectifs, la nature, l'étendue et la portée de la surveillance;
- le recensement des cas présentant un risque plus élevé aux fins d'un examen plus approfondi ou plus fréquent;
- l'obligation d'établir les plans d'action par écrit aux fins de la prise de mesures correctives lorsque cela est indiqué;
- une exigence en matière de rapport qui met l'accent sur les leçons apprises à des fins d'application future;
- les méthodes pour obtenir l'assurance que les Premières nations

elles-mêmes ont une fonction de surveillance efficace.

4.80 Nous n'avons pu trouver de régime de surveillance qui portait sur ces questions et pouvait favoriser l'obtention de meilleurs résultats. Par exemple, dans un cas, une autorité scolaire provinciale n'a reconnu avoir surfacturé des frais de scolarité à une Première nation pour un montant approximatif de 700 000 \$ qu'après un examen déclenché par suite d'un déficit inattendu signalé par cette Première nation.

4.81 On ne connaît pas l'étendue du problème des factures incorrectes, en partie à cause de l'absence d'un régime de surveillance efficace. Toutefois, ce cas sert à illustrer que le Ministère a besoin d'obtenir une assurance, surtout lorsqu'il se fie à d'autres parties pour fournir des services d'enseignement.

4.82 Vérification de la liste nominative. La liste nominative est utilisée pour déterminer le montant du financement alloué à l'éducation des élèves indiens qui fréquentent une école située dans une réserve ou à l'extérieur. Cette liste sert à indiquer le nombre d'élèves inscrits au début de l'année scolaire, à l'appui des montants budgétisés pour l'éducation. Des rajustements à cette liste sont apportés lorsque le Ministère vérifie les données réelles sur la fréquentation scolaire que lui soumettent les écoles. Si cette liste renferme trop de noms, il peut en résulter une affectation excessive de fonds destinés à l'éducation.

4.83 Par suite de notre examen sommaire de la vérification de la liste nominative par le Ministère, nous avons noté deux grandes possibilités d'accroître les avantages de ce processus :

- la possibilité d'élaborer et d'appliquer une stratégie globale de vérification de la liste nominative;
- la possibilité d'accroître l'utilisation des données figurant sur la liste nominative.

**Le Ministère doit
consulter davantage
les Premières nations
à propos de leurs
besoins en éducation.**

4.84 Stratégie de vérification. Le Ministère n'a pas de stratégie globale de vérification de la liste nominative. Les pratiques de vérification varient parmi les régions ministérielles en ce qui a trait à la fréquence et à la méthode utilisée. Nous avons constaté que ces diverses pratiques ne sont pas fondées sur des évaluations des risques dûment consignées qui tiennent compte des possibilités d'erreurs dans les listes nominatives communiquées. Les risques peuvent varier parmi les Premières nations et les régions. Ils peuvent également varier entre les écoles des réserves et les écoles situées à l'extérieur des réserves.

4.85 Une stratégie globale pourrait notamment porter sur ce qui suit :

- la pertinence de l'allocation des fonds;
- la détermination des risques par l'école et les coûts-avantages éventuels des efforts de vérification;
- les niveaux acceptables des coûts de vérification et les niveaux d'erreur tolérables;
- des solutions autres qu'une vérification directe, notamment se fier aux contrôles provinciaux;
- les genres de mesures correctives à envisager lorsque des erreurs sont décelées;
- la pertinence des vérifications, leur étendue, le choix du moment et la fréquence;
- la présentation de rapports sur les résultats des vérifications.

4.86 Sans une stratégie globale de vérification, il est difficile, voire même impossible, pour le Ministère de savoir si ses efforts de vérification lui fournissent l'assurance dont il a besoin à un coût raisonnable.

4.87 Utilisation des données figurant sur la liste nominative. Le Ministère peut

utiliser la liste nominative à des fins liées de près à l'écart de scolarisation et à l'atteinte de son objectif, à savoir aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Par exemple, il pourrait recueillir des informations sur les cours offerts et suivis et sur les progrès réalisés par les élèves en se servant de cette liste. Par la suite, cette information pourrait servir à l'élaboration d'indicateurs de rendement ou y être reliée. L'information obtenue aiderait le Ministère, les Premières nations et les autorités scolaires provinciales, car ils pourraient plus facilement cerner les domaines où il y a des problèmes et évaluer leur importance générale afin de prendre les mesures qui s'imposent.

4.88 Consultations relatives aux questions pédagogiques. L'éducation financée par le Ministère vise à appuyer les élèves membres d'une Première nation qui ont divers besoins scolaires, professionnels, culturels ou particuliers. Il est donc essentiel que les Premières nations contribuent comme il se doit aux éléments fondamentaux de l'éducation, comme la formulation des objectifs en matière d'éducation, la conception des programmes d'études, les méthodes d'enseignement, l'évaluation des élèves et des enseignants, ainsi que les principes d'éducation généraux.

4.89 À cette fin, le Ministère, les Premières nations et les ministères provinciaux de l'Éducation devraient se consulter. À ce chapitre, nous avons remarqué une certaine participation de la part des comités et des organismes des Premières nations qui s'intéressent aux questions d'éducation ainsi que l'établissement de contacts avec les autorités scolaires provinciales. Toutefois, nous n'avons pu trouver de mécanisme ministériel qui garantirait une représentation adéquate des 600 Premières nations ou leur fournirait l'occasion de participer de façon efficace.

4.90 Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec les Premières nations, devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan d'action afin de profiter des possibilités d'améliorer son fonctionnement et notamment les points suivants :

- **le manque d'ententes sur le financement de l'éducation;**
- **le règlement des cas en litige touchant des ententes;**
- **l'absence de critères écrits relatifs au choix des ententes sur le financement de l'éducation;**
- **la surveillance de la mise en oeuvre des ententes;**
- **la vérification de la liste nominative et l'utilisation de celle-ci;**
- **les consultations relatives aux questions pédagogiques.**

Les évaluations des écoles sont importantes pour assurer la réussite, mais bon nombre manquent

4.91 Le Ministère exige une évaluation des écoles des réserves tous les cinq ans et fournit des fonds aux Premières nations à cette fin. Il compte généralement sur les Premières nations pour la réalisation de ces évaluations.

4.92 Ces évaluations visent à mesurer le rendement général des écoles ainsi qu'à étudier les questions particulières qui pourraient s'appliquer à une école donnée. De bonnes évaluations permettent notamment de cerner les possibilités d'améliorer l'éducation.

4.93 Nous avons observé ce qui suit :

- Un nombre considérable d'évaluations requises n'ont jamais été effectuées. Par exemple, dans une importante région ministérielle, au moins 31 (ou 29 p. 100) des 106 écoles des Premières nations qui étaient ouvertes depuis plus de cinq ans n'avaient jamais

fait l'objet d'une évaluation. Dans une autre région, 15 des 53 évaluations effectuées accusaient des retards variant d'un an jusqu'à neuf ans. Dans une troisième région, le Ministère ne sait pas combien d'évaluations ont été faites.

- Les évaluations dont nous avons pris connaissance révèlent de sérieuses lacunes en ce qui concerne le fonctionnement des écoles.

- Le Ministère n'a aucun mécanisme systématique lui permettant de s'assurer que l'on a donné suite aux recommandations qui lui ont été communiquées et d'avoir confirmation de leur mise en oeuvre.

4.94 Dans le cas d'une école des Premières nations, une évaluation menée en 1998 a donné lieu à 86 recommandations touchant des améliorations à apporter à l'égard de presque chaque aspect de l'éducation. Ce rapport a fait remarquer que bon nombre des recommandations formulées dans un examen en 1991 n'avaient pas été mises en oeuvre. Dans une autre école des Premières nations, une évaluation effectuée en 1999 s'est traduite par 240 recommandations. Cela n'est pas de bon augure pour les écoles n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation.

4.95 De plus, le Ministère ne demande généralement pas l'accès aux évaluations effectuées dans les écoles provinciales, même s'il finance l'éducation provinciale pour environ 40 p. 100 de l'ensemble des élèves indiens inscrits. Par conséquent, il ne possède pas suffisamment d'information pour bien cerner les problèmes d'importance non résolus ou même déterminer si les évaluations provinciales traitent des questions pertinentes pour les élèves indiens.

4.96 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer que les évaluations des écoles des réserves soient effectuées comme il se doit. Il devrait également demander, obtenir

Le Ministère doit s'assurer que les évaluations sont effectuées et que l'on en tient compte.

et examiner les évaluations des écoles provinciales fréquentées par des élèves indiens. De plus, il devrait élaborer des méthodes pour faire en sorte que toutes les recommandations valables découlant des évaluations soient mises en oeuvre dans un délai raisonnable.

Conclusion

4.97 Même si le Ministère a signalé certains progrès ces dernières années, il doit déployer considérablement plus d'efforts pour améliorer le niveau de scolarisation des élèves membres d'une Première nation tout en répondant à leurs besoins culturels. De nombreuses parties ont examiné la question de l'éducation offerte aux Indiens et elles font part de leurs préoccupations à ce sujet depuis de nombreuses années. Des mesures correctives doivent être prises de toute urgence. L'accroissement de la demande en services éducatifs par suite des changements démographiques dans les collectivités autochtones exacerbera l'urgence ressentie aujourd'hui. En l'absence de progrès satisfaisants, la perte de capital humain augmentera, des occasions favorables seront perdues, les coûts financiers des programmes sociaux seront élevés et les relations entre le gouvernement et les membres des Premières nations se détérioreront.

4.98 Le Ministère doit aussi obtenir l'assurance qu'il atteint son objectif, à savoir aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Ce faisant, il doit définir officiellement son rôle dans ce domaine. Cela est une condition préalable à la détermination de la capacité et des ressources nécessaires pour atteindre son objectif. Le Ministère n'a pas réussi à tirer parti des possibilités qui s'offraient d'améliorer son fonctionnement, à intervenir dans les circonstances et à démontrer qu'il a assumé sa responsabilité à l'égard des résultats.

4.99 Nous croyons que le Ministère ne peut réussir à fournir une éducation aux élèves indiens que si leurs besoins et leurs aspirations sont bien cernés et pris en compte par un système d'éducation conçu pour y répondre. Nous encourageons tous les intervenants, y compris le Ministère, les Premières nations, les provinces et les parents d'enfants d'âge scolaire, à collaborer efficacement à l'objectif commun : réaliser des progrès.

Réponse globale du Ministère : *Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien reconnaît l'importance des nombreuses questions soulevées dans ce chapitre concernant l'éducation des Premières nations. Il reconnaît notamment la nécessité de collaborer avec toutes les parties afin de préciser son rôle en matière d'éducation, d'élaborer et d'utiliser des indicateurs de rendement appropriés et d'améliorer son rendement opérationnel.*

Le Ministère demeure convaincu que les élèves membres des Premières nations doivent avoir accès à des programmes d'éducation qui soient de qualité comparable à celle des programmes offerts dans leur province de résidence. Ces programmes doivent aussi leur permettre d'être admis sans difficulté à une école publique ou de poursuivre des études postsecondaires.

Au milieu des années 60, on ne comptait au Canada que quelques centaines d'étudiants membres des Premières nations inscrits à des études universitaires ou collégiales. Aujourd'hui, il y en a plus de 27 000. Divers facteurs ont contribué à cette augmentation, mais l'un des indices du succès de l'enseignement primaire et secondaire est le nombre d'élèves poursuivant leurs études au niveau postsecondaire.

La réforme de l'éducation est un projet clé découlant de l'initiative Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones entreprise au début de 1998. Dans le cadre de cette initiative, le Ministère qui bénéficie de l'engagement et de la participation active

de tous ses partenaires cherche à améliorer l'éducation des Premières nations de manière concrète et continue. Ainsi, il désire doter les Premières nations d'un système d'éducation plus efficace et mieux structuré et combler plus rapidement l'écart de scolarisation entre les élèves membres des Premières nations et les autres élèves canadiens.

Dans une région, par exemple, une importante organisation qui travaille en collaboration avec plusieurs ministères fédéraux et provinciaux entreprend à l'heure actuelle d'offrir à un grand nombre de Premières nations des services de même type que ceux offerts par les conseils ou commissions scolaires. Cette organisation et d'autres ont amorcé une gamme de projets tels que l'enrichissement des programmes d'études, l'utilisation et l'enseignement accrus des langues autochtones et la conception d'autres programmes spécialisés. Certains de ces projets misent sur l'apport que peuvent fournir à leur système d'éducation d'autres secteurs tel que l'industrie privée.

Le Ministère collaborera avec les Premières nations à l'élaboration et à la mise en oeuvre de plans d'action qui répondront aux besoins et à la situation particulière de chaque région. Le Ministère est conscient de la nécessité de suivre de près ces mesures et les progrès accomplis pour améliorer le système d'éducation des Premières nations.

Il importe de mentionner que le Ministère souscrit, depuis les années 70, au principe du contrôle de l'éducation des Indiens par les Indiens, principe avancé par la Fraternité des Indiens du Canada, maintenant l'Assemblée des Premières nations. Ce principe suppose que les Premières nations ont le pouvoir d'administrer leurs propres écoles et de collaborer avec les gouvernements provinciaux pour offrir à leurs enfants de bons programmes d'études qui tiennent compte de leur culture.

En acceptant le principe selon lequel les Indiens contrôlent l'éducation des Indiens, le Ministère délaisse graduellement son rôle traditionnel qui consistait à offrir directement des services d'éducation. À la place, il établit graduellement une relation de gouvernement à gouvernement. Aujourd'hui, le rôle du Ministère varie en fonction du degré d'autonomie de chaque Première nation, et cette autonomie dépend de la capacité de chaque Première nation de se gouverner elle-même et de la portée de l'aide qu'elle s'attend de recevoir du Ministère.

Le Ministère est conscient que la diversité de ces rôles peut engendrer de la confusion non seulement au sein des Premières nations, mais également à l'intérieur du Ministère. Pour cette raison, il se voit obligé de préciser son rôle en matière d'éducation des Premières nations, ce qui constitue une mesure essentielle à la réussite de ses efforts visant à resserrer la collaboration avec les Premières nations et les provinces dans l'administration des programmes d'éducation. Cette redéfinition de son rôle est également un premier pas nécessaire vers l'élaboration d'un plan d'action pour améliorer ses opérations. Ce plan comprendra, notamment, des indicateurs de rendement appropriés.

C'est peut-être en Colombie-Britannique que l'on obtient la meilleure indication de l'orientation future de l'éducation des Premières nations. Comme il a été dit dans ce chapitre, le protocole d'entente signé entre le gouvernement provincial, le Ministère, les Premières nations et les autres partenaires du domaine de l'éducation, renferme un engagement touchant l'amélioration des chances de succès des élèves autochtones en Colombie-Britannique. Il encourage, à l'échelle locale, la participation active en matière d'établissement d'objectifs de rendement et de suivi des progrès. Le premier produit découlant de ce protocole d'entente est un accord conclu entre un groupe de Premières nations et le district

scolaire provincial de Kamloops dans lequel il est précisé que les frais de scolarité versés par les Premières nations sont fonction de la responsabilité assumée par le district scolaire à l'égard du

rendement des élèves.

Ce sont des mesures comme celles-là qui aideront à réduire l'écart de rendement plus rapidement que ce qui est suggéré dans le chapitre.



À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait à déterminer si le Ministère :

- a une assurance raisonnable qu'il atteint son objectif, à savoir aider les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation;
- tire parti des possibilités actuelles qu'il a d'apporter des améliorations à son fonctionnement, y compris à la façon dont il gère le financement de l'éducation;
- démontre qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats en ce qui concerne son mandat en matière d'éducation.

Étendue

L'étendue de la vérification et la méthode utilisée comprenaient un examen du volet du mandat ministériel portant sur l'enseignement primaire et secondaire des élèves indiens vivant dans les réserves. Nous avons également examiné comment le Ministère exécute son mandat. À cette fin, nous avons étudié certaines activités et de l'information connexe, y compris un échantillon d'ententes sur le financement de l'éducation. La vérification n'a pas porté sur la construction et l'entretien des écoles, car ces questions ont fait l'objet d'un rapport en 1995 et en 1997 par suite de nos vérifications des immobilisations dans les réserves.

Nous avons mené cette vérification à l'administration centrale et dans les trois principales régions du Ministère, lesquelles ont reçu environ 50 p. 100 du financement total aux niveaux primaire et secondaire pour l'éducation de quelque 57 000 élèves. De plus, nous avons visité une quatrième région relativement au cas décrit dans l'encadré à la page 4-13, et nous avons obtenu des renseignements d'autres régions suivant les besoins.

En outre, nous avons obtenu l'opinion de deux importantes organisations représentant les Premières nations, ainsi que les points de vue de certaines autorités provinciales et d'une association professionnelle dans le monde de l'éducation.

Critères

Nous avons utilisé les critères de vérification généraux suivants. Nous nous attendions à ce que le Ministère :

- ait une assurance raisonnable qu'il atteint son objectif, à savoir aider les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation;
- tire parti des possibilités actuelles qu'il a d'apporter des améliorations à son fonctionnement, y compris à la façon dont il gère le financement de l'éducation;
- démontre qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats en ce qui concerne son mandat en matière d'éducation.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young

Directeur principal : Grant Wilson

Directeur : Ted Bonder

Kathleen Hobbs

Martha Lywak

Marjorie Pound

Erin Windatt

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Grant Wilson.