

HUITIÈME SESSION

INSTANCE PERMANENTE DES NATIONS UNIES SUR LES QUESTIONS AUTOCHTONES

L'urgence d'établir des critères permettant d'identifier et de dénoncer les différentes formes d'intégration forcée

PRÉSENTATION PAR :

L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR
(APNQL)



www.apnql-afnql.com

LE CONSEIL EN ÉDUCATION DES
PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC
(CEPN)



www.cepn-fnec.com

20 MAI 2009

**L'urgence d'établir des critères
permettant d'identifier et de dénoncer les différentes
formes d'intégration forcée**

Table des matières

Introduction :	1
Le CEPN et l'APNQL : Qui sommes-nous?	3
L'assimilation des Premières Nations : trois étapes – trois stratégies	3
1. Période des pensionnats indiens : « Tuer l'Indien, sauver l'homme »	3
2. Deux tentatives du gouvernement fédéral pour en finir une fois pour toutes avec « la question indienne »	4
3. Politiques d'intégration forcée sous fausse représentation	5
3.1 Politiques de financement : une mise en échec planifiée	6
➤ Formule de financement des écoles des Premières Nations désuète	6
➤ Absence de financement pour des services de soutien aux écoles des Premières Nations	9
➤ Des modalités de financement difficiles à gérer pour des services d'éducation de base	10
➤ Favoritisme à l'égard des établissements du réseau provincial	12
➤ L'éducation spéciale, un cas qui en dit long	14
➤ Des abus de procédures	16
3.2 Politique de mise en œuvre de la compétence des Premières Nations... une fausse prétention	17
3.3 La désinformation du public : une guerre d'image au détriment des Premières Nations....	18
3.4 David contre Goliath et limites à la liberté d'expression	19
3.5 Retour d'un énoncé officiel d'objectif d'intégration	20
3.6 Des partenaires « volontaires »?	21
3.7 Déclarations de premiers ministres et ministres du Canada et provinciaux	22
Propositions de critères	24
1. Le critère du sous-financement	25
2. Le critère du favoritisme à l'égard des établissements de la société dominante	25
3. Le critère de la protection des langues	26
4. Le critère de normes de gestion abusives	26
5. Le critère des abus de procédures	26
6. Le critère de l'État juge et partie	27
7. Le critère des conditions de vie	27

Introduction :

L'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones porte sur l'assimilation et l'intégration forcée :

1. Les autochtones, peuples et individus, ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.

2. Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant :
 - a) **Tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles ou leur identité ethnique;**
 - b) Tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources;
 - c) Toute forme de transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits;
 - d) **Toute forme d'assimilation ou d'intégration forcée;**
 - e) Toute forme de propagande dirigée contre eux dans le but d'encourager la discrimination raciale ou ethnique ou d'y inciter.

L'ONU semble définitivement reconnaître que l'assimilation et l'intégration forcée sont des actes ayant les mêmes buts et les mêmes effets et, sur la base de l'article ci-dessus, on peut en donner la définition suivante :

Une politique d'assimilation ou d'intégration forcée consiste en un ensemble de stratégies et de moyens planifiés en vue d'empêcher certaines populations de disposer des conditions et des moyens nécessaires, sur les plans social, économique et politique, au respect du droit à leur identité distincte.

Dans les cas extrêmes, une politique d'assimilation recourt à la répression militaire ou policière. Cependant, l'article réfère également à d'autres moyens de répression, tels que le transfert forcé, la propagande et la discrimination.

Toutefois, l'évolution des sociétés démocratiques et des valeurs de leur population est telle que les États sont de moins en moins nombreux à pouvoir énoncer ouvertement des politiques d'assimilation et, encore moins, à pouvoir recourir à des moyens tels que la répression militaire ou policière. S'y ajoute l'émergence du droit international et de la reconnaissance juridique des droits des Premières Nations. Conséquemment, certains États, tout en continuant à favoriser des politiques d'assimilation, sont forcés de devoir prétendre l'opposé et de recourir à des stratégies et à des moyens visant à induire en erreur.

Il ne faut donc pas s'étonner outre mesure de l'adoption de politiques officielles qui reconnaissent les droits des peuples autochtones, mais de la mise en place de stratégies et de moyens devant conduire à l'échec de ces politiques. En laissant croire à leur population que l'objectif d'assimilation est chose du passé, cela a pour conséquence de réduire énormément la pression exercée par une opinion publique bien informée aux niveaux national et international. Or, lorsque l'écart dans les niveaux de vie des peuples autochtones et ceux de leurs concitoyens ne cesse de se creuser, il y a tout particulièrement lieu de soulever de sérieux doutes sur lesdites politiques et prétentions officielles de certains États.

Au Canada, c'est un fait reconnu que l'éducation a été utilisée comme le moyen privilégié pour assimiler les Premières Nations. Celles-ci tentent aujourd'hui de reprendre le contrôle sur leur éducation afin de contrer deux siècles de politiques officielles d'assimilation. En ce sens, il est essentiel d'établir une nette distinction entre une intégration volontaire et une intégration forcée à la société dominante.

Dans le premier cas, le droit des Premières Nations de disposer de leurs propres établissements afin d'exercer leur compétence juridique est pleinement respecté et soutenu, et les partenariats se font sur une base volontaire et à l'initiative des Premières Nations. Dans le second cas, on tente de compromettre la capacité des Premières Nations de disposer d'établissements sous leur compétence juridique afin que l'intégration aux établissements de la société dominante et la résignation à se soumettre à leurs lois et règlements s'imposent comme la seule option véritablement viable.

L'objet du présent mémoire est de démontrer l'urgence d'établir des critères pour identifier et dénoncer les différentes formes que peuvent prendre les politiques d'intégration forcée, sans oublier l'usage de mesures de répression d'ordre militaire et policier, mais en la portant au-delà de ces mesures. Le CEPN, en collaboration avec l'APNQL, a l'intention, à l'aide d'informations précises dans le domaine de l'éducation, de démontrer que certaines actions et inactions des gouvernements doivent être interprétées comme menant inévitablement à une intégration forcée. Sous le poids de l'évidence, le mémoire veut lancer une démarche pour que certaines actions et inactions gouvernementales soient considérées dans l'adoption de critères bien établis et permettant d'identifier et de dénoncer des stratégies d'intégration forcée!

Il s'agit d'une préoccupation partagée par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Celui-ci, dans son rapport de 2007, exhorte les États à passer des normes établies pour le respect des droits des peuples autochtones à une véritable mise en œuvre des recommandations.

Le CEPN et l'APNQL : Qui sommes-nous?

Le Conseil en Éducation des Premières Nations (CEPN) est une organisation régionale qui représente vingt-deux communautés du Québec provenant de huit Premières Nations différentes (www.cepn-fnec.com). Son expérience de près de 25 ans dans l'éducation des Premières Nations lui a procuré de multiples occasions de prendre la mesure de l'ampleur des intentions cachées du gouvernement fédéral, dont l'objectif, aujourd'hui encore, vise à ce que les Premières Nations soient le plus totalement absorbées dans la société dominante. Au fil des années et des mesures prises en éducation des Premières Nations, il est apparu évident que le gouvernement du Canada ne souhaite pas favoriser la réussite d'un système d'éducation sous la compétence juridique des Premières Nations.

L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) est une organisation politique représentative des onze Premières Nations du Québec et du Labrador. Fondée en 1985, l'APNQL milite pour la reconnaissance des gouvernements des Premières Nations et pour l'établissement de rapports de nation à nation. Outre le CEPN, y sont associées d'autres commissions travaillant dans divers secteurs¹. À l'instar du CEPN, toutes sont également confrontées à des politiques semblables d'intégration forcée.

L'assimilation des Premières Nations : trois étapes – trois stratégies

1. Période des pensionnats indiens : « Tuer l'Indien, sauver l'homme »

Cette époque s'illustre par des citations du genre de celle ci-dessous :

« Je veux me débarrasser du problème des Indiens. [...] Notre but est de continuer jusqu'à ce qu'il n'y ait pas un seul Indien au Canada qui n'ait été absorbé par l'État et qu'il n'y ait aucune question indienne et aucun ministère des Affaires indiennes. »

Duncan Campbell Scott, sous-surintendant général des Affaires indiennes, 1920

¹ La Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), la Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec (CDRHPNQ), la Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador (CDEPNQL), l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) et le Conseil des jeunes des Premières Nations du Québec et du Labrador (CJPNQL).

Il s'agit d'une étape bien documentée qui s'est étendue sur plus d'un siècle et au-delà des années 1960. L'extrait du discours du premier ministre, lors de la présentation des excuses du Canada aux Premières Nations, le 11 juin 2008, en dresse le portrait :

Je me lève aujourd'hui pour présenter nos excuses aux anciens élèves des pensionnats indiens. Le traitement des enfants dans ces pensionnats est un triste chapitre de notre histoire.

Pendant plus d'un siècle, les pensionnats indiens ont séparé plus de 150 000 enfants autochtones de leurs familles et de leurs communautés.

*Dans les années 1870, en partie **afin de remplir son obligation d'instruire les enfants autochtones**, le gouvernement fédéral a commencé à jouer un rôle dans l'établissement et l'administration de ces écoles.*

*Le système des pensionnats indiens visait deux objectifs principaux : isoler les enfants et les soustraire à l'influence de leurs foyers, de leurs familles, de leurs traditions et de leur culture, **et les intégrer par l'assimilation dans la culture dominante.***

Ces objectifs reposaient sur l'hypothèse que les cultures et les croyances spirituelles des Autochtones étaient inférieures.

D'ailleurs, certains cherchaient, selon une expression devenue tristement célèbre, « à tuer l'Indien au sein de l'enfant ».

Aujourd'hui, nous reconnaissons que cette politique d'assimilation était erronée, qu'elle a fait beaucoup de mal et qu'elle n'a aucune place dans notre pays. Cent trente-deux écoles financées par le fédéral se trouvaient dans chaque province et territoire, à l'exception de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard.

2. Deux tentatives du gouvernement fédéral pour en finir une fois pour toutes avec « la question indienne »

La fin des pensionnats indiens ne signifie pas la fin de la volonté du gouvernement du Canada de mettre fin au statut particulier des Premières Nations et à ses responsabilités. Deux exemples au cours des années 1960 sont très éloquentes et en apportent une preuve irréfutable.

En 1964, le gouvernement fédéral rencontre les provinces² et dit vouloir leur transférer la responsabilité pour les programmes et les services des Premières Nations. Alors que les Premières Nations veulent ré-établir une relation de nation à nation avec les gouvernements, le gouvernement fédéral souhaite plutôt leur imposer la compétence provinciale. Il s'agit d'une négation pure et simple du statut de Premières Nations en tant que peuples et de ses responsabilités à cet égard. Pour des raisons différentes, les provinces et les Premières Nations s'opposeront à ce projet du gouvernement fédéral.

En 1969, le gouvernement fédéral revient à la charge avec son « **Livre blanc** ». Dans cet énoncé de politique, il annonce son intention de mettre fin à la *Loi sur les Indiens*, d'abolir le titre et les droits autochtones et, conséquemment, de mettre fin aux rapports historiques découlant de traités de nation à nation. Autrement dit, le Livre blanc ne propose rien de moins que de mettre définitivement fin à « la question indienne », ceux-ci devenant des citoyens canadiens sans statut particulier.

Le « **Livre blanc** » suscite une opposition tellement explosive et unifiée des Premières Nations que le gouvernement doit le retirer. L'indignation des Premières Nations mènera à la publication, par la Fraternité des Indiens du Canada (devenue l'Assemblée des Premières Nations par la suite) de la déclaration de principe intitulée **La maîtrise indienne de l'éducation indienne**, en 1972. Les Premières Nations y réaffirment leur droit inaliénable d'exercer le contrôle de l'éducation des leurs. En 1973, le gouvernement fédéral adopte cette déclaration de principe comme fondement de sa politique en matière d'éducation.

La suite des choses révélera les intentions cachées et donc un repli stratégique, mais non l'abandon de la volonté persistante du gouvernement fédéral d'absorber totalement les Premières Nations dans la société dominante.

3. Politiques d'intégration forcée sous fausse représentation

Les quarante dernières années regorgent de faits qui prouvent que, malgré les prétentions du gouvernement fédéral, son objectif d'intégration forcée n'a jamais été abandonné. Une analyse réalisée par Anasazi, maison d'édition autochtone, du projet de loi sur la gouvernance des Premières Nations et citée par Kairos³, affirme ce qui suit :

² Andrew Webster. « The Indian Problem Today: The History and Trajectory of Cost-Avoidance and Offloading – Draft – Discussion Paper prepared for The Assembly of First Nations, 31 March 2008 ».

³ Source : <http://www.kairoscanada.org/fr/solidarite/droits-des-autochtones/analysis/lqpn/>

Kairos est une organisation basée dans les églises canadiennes, qui se définit comme un mouvement pour la justice sociale.

« Aujourd'hui, les mêmes principes présents dans le Livre blanc émergent comme éléments séparés sur la chaîne de montage du gouvernement... Maintenant que toutes les composantes sont manufacturées, elles peuvent être assemblées comme un produit fini pour révéler le même vieux Livre blanc. »

Cette analyse en arrive donc à la conclusion que le même objectif d'assimilation se poursuit, malgré les excuses du premier ministre sur la période des pensionnats indiens et l'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adopté le 13 septembre 2007, qui condamne l'intégration forcée en ces termes :

Les autochtones, peuples et individus, ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.

Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant : (4) Toute forme d'assimilation ou d'intégration forcée;

Les sections suivantes de ce document portent sur cette troisième étape, marquée par une politique d'intégration forcée sous fausse représentation. Plusieurs faits relevant du domaine de l'éducation démontreront que, sans utiliser la répression militaire ou policière et à l'encontre de son discours officiel, le gouvernement du Canada utilise des stratégies beaucoup plus subtiles – et donc moins faciles à détecter et à faire condamner – pour poursuivre le même résultat qu'à l'époque des pensionnats indiens et des années 1960, soit l'intégration et l'assimilation forcée.

3.1 Politiques de financement : une mise en échec planifiée

➤ Formule de financement des écoles des Premières Nations désuète

La formule de financement des écoles des Premières Nations du Canada date de 1988. Il est important de préciser qu'aucune analyse de coûts réels n'a été effectuée avant d'en venir à cette formule. Il s'agissait tout simplement d'une formule pour partager une enveloppe déterminée arbitrairement entre les écoles des Premières Nations.

Contrairement aux formules de financement modernes des écoles provinciales, celle de nos Premières Nations n'a pas été révisée pour tenir compte des nombreux développements survenus en éducation. C'est donc dire que rien n'a été fait depuis 1988 pour moderniser cette formule et que le financement des écoles des Premières Nations n'a pas permis de suivre l'évolution normale des systèmes éducatifs des diverses provinces du Canada. Cela est vrai pour le soutien aux technologies de l'information dans les écoles, le fonctionnement de bibliothèques scolaires, la formation professionnelle, le renouvellement des ouvrages de référence, etc. S'ajoute à cela la

prétention de couvrir certains autres coûts, alors que les montants qui y sont affectés sont bien en dessous des coûts engagés dans les autres systèmes d'éducation (développement du curriculum, enseignement des langues, transport scolaire, construction et rénovations d'écoles).

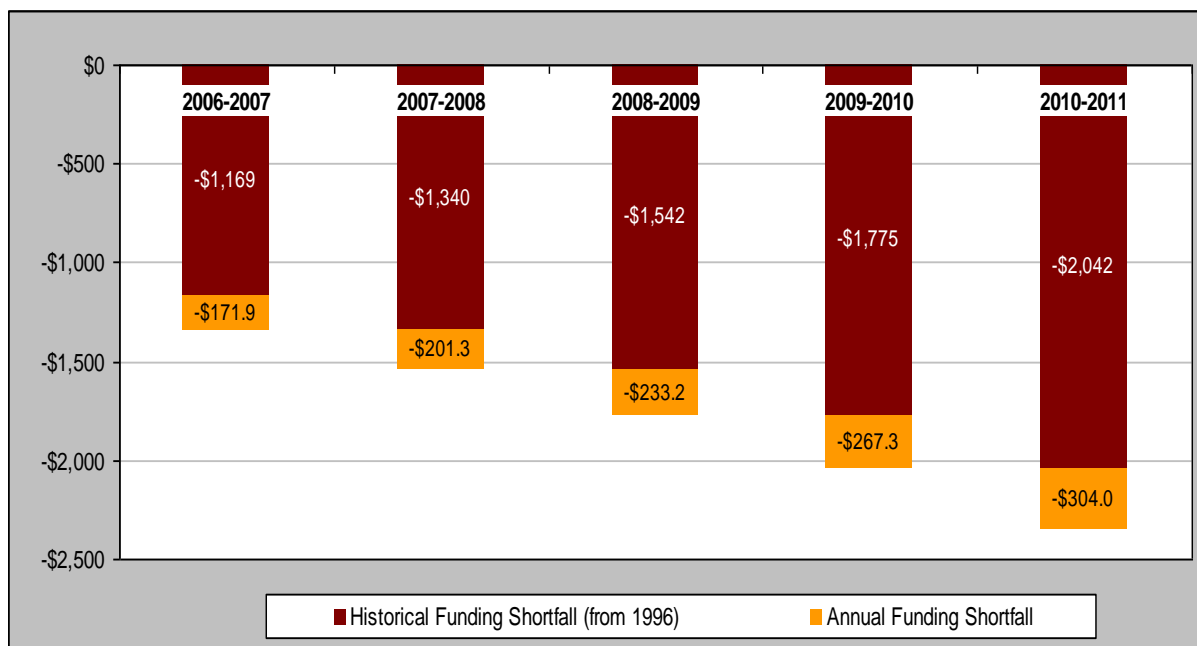
Dans le financement des langues, l'iniquité au Québec se traduit ainsi : en 2008, pour la francisation de nouveaux immigrants, les commissions scolaires provinciales ont reçu une subvention supplémentaire de 2 082 \$ par élève du primaire et de 3 253 \$ par élève du secondaire. Or, les communautés membres du CEPN ne reçoivent que 185 \$ par élève, par an, pour apprendre la langue autochtone et 190 \$ par élève, par an, pour apprendre une deuxième langue officielle. Patrimoine canadien ajoute une somme d'environ 5 000 \$ par communauté pour réaliser des projets de langue autochtone. Avec de tels montants, on imagine aisément le manque d'envergure des projets qui peuvent être menés dans les écoles des Premières Nations. Il est important de rappeler que 60 langues autochtones du Canada sont menacées d'extinction et qu'un programme de revitalisation de ces langues, d'une valeur de 160 millions de dollars, a été aboli en 2006.

La formule fédérale des Premières Nations n'est même plus indexée depuis 1996 pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie et de la forte croissance démographique chez les Premières Nations. À compter de cette année, le gouvernement fédéral a imposé un plafond de 2 % aux augmentations annuelles du financement de tous les programmes des Premières Nations. Cette augmentation de 2 % n'est même pas toujours accordée et cette mesure est toujours en vigueur en 2009.

Selon une analyse récente⁴ menée par le CEPN, entre 1996 et 2008, les différents systèmes éducatifs du Canada ont connu une augmentation annuelle moyenne de leur financement de 3,8 %. Or, la croissance démographique et l'augmentation du coût de la vie auraient requis seulement 2,8 % pour ces systèmes. Par ailleurs, l'augmentation annuelle du financement des écoles des Premières Nations a été limitée à 2 %, alors qu'en raison de la forte croissance démographique des Premières Nations, les deux mêmes facteurs auraient requis une augmentation annuelle de 6,2 %. Le manque à gagner subi seulement à cause de ce plafond est illustré dans la figure 1.

⁴ Mémoire sur le financement de l'éducation des Premières Nations, CEPN, février 2009

Figure 1 : Manque à gagner dans le financement de l'éducation des Premières Nations (millions de dollars), FFEB – Services d'enseignement, Canada



Source : Les calculs reposent sur une analyse de l'APN, 2006 <http://www.afn.ca/article.asp?id=2500>

À l'échelle du Canada, l'éducation des Premières Nations a donc subi un manque à gagner cumulatif de 1,5 milliard de dollars entre 1996 et 2008. Si rien n'est fait d'ici à 2010, le manque à gagner cumulatif dépassera alors 2 milliards de dollars. Pour la seule année 2008-2009, ce manque à gagner s'élève à 233 millions de dollars, alors que le budget global pour les écoles des Premières Nations est de 690 millions de dollars.

En 2008, le gouvernement fédéral annonçait un investissement de 268 millions de dollars sur cinq ans (devenu quatre ans à la suite du retard de publication des lignes directrices de programmes et de l'approbation des projets). Un tel montant fera passer le manque à gagner de 268 millions de dollars à environ 200 millions de dollars en 2008-2009. Ce manque à gagner de plus de 200 millions de dollars ne cessera d'augmenter pendant les cinq prochaines années.

Nous devons lancer un cri d'alarme, car c'est l'avenir même des écoles des Premières Nations qui est menacé par de tels manques à gagner qui se répètent, année après année, depuis douze ans et auxquels le gouvernement fédéral refuse de mettre fin!

➤ Absence de financement pour des services de soutien aux écoles des Premières Nations

Bien que les Premières Nations administrent des écoles communautaires depuis les années 1970, il n'y a jamais eu de financement ni de reconnaissance officielle pour des organisations régionales des Premières Nations en mesure d'offrir des services de soutien de deuxième et de troisième niveaux. Cette situation est unique au Canada puisque tous les systèmes provinciaux comprennent un financement pour offrir de tels services. Tout cela malgré le fait que :

- Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, publié en 1996, recommandait que le gouvernement fédéral accorde du financement aux Premières Nations pour des structures régionales et nationales.
- Le rapport du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation, *Nos enfants - Gardiens du savoir sacré*, publié en 2002, recommandait de financer des organisations régionales.
- Le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, Andy Scott, ait indiqué, en 2005, avoir placé la création et le développement de structures régionales des Premières Nations au cœur de ses orientations stratégiques.
- Le Caledon Institute of Social Policy et l'Institut C.D. Howe aient comme position que le modèle actuel de l'organisation scolaire des Premières Nations est désuet et recommandent de mettre en place des systèmes éducatifs gérés par les Premières Nations, comparables à ceux qui existent dans les provinces.

Pourtant, en 2002, à la suite d'une vaste consultation de ses communautés membres, le CEPN a publié un rapport intitulé *La destinée de l'éducation pour les enfants des Premières Nations : Domaines prioritaires d'intervention, décembre 2002*. Ce rapport cible des domaines prioritaires d'intervention, y compris les services de soutien de deuxième niveau, et a été déposé officiellement au bureau du ministre en 2002 et en 2005.

Puis, s'inscrivant dans la lignée du rapport susmentionné, un plan d'action quinquennal a été présenté dans le cadre du premier Forum socioéconomique des Premières Nations, tenu à Mashteuiatsh, en octobre 2006. Le ministre d'AINC n'a toutefois pas voulu donner suite à ce plan, se limitant à signer une entente qui accordait une aide financière pour que le CEPN mène une autre étude pour préciser les options de prestation de services de deuxième niveau. Cette autre étude a été menée en 2007 et le rapport final a été terminé en 2008. À la suite de l'étude, le CEPN a rédigé un deuxième plan quinquennal, intitulé *Plan quinquennal visant à renforcer un système d'éducation des Premières Nations par la mise en place de services essentiels de soutien aux communautés membres du CEPN*.

Ce deuxième plan quinquennal du CEPN a été présenté à l'administration centrale d'AINC en novembre 2008. Malgré l'engagement du ministre, dans l'entente signée avec le CEPN, de collaborer à la mise en place d'un système d'éducation plus complet, AINC a indiqué ne pas disposer de financement pour y donner suite. En fait, le CEPN a reçu la réponse suivante, qui est un exemple de réponse typique donnée à de multiples démarches et études des Premières Nations : « Félicitations pour votre travail... cela est vraiment un beau travail qui va nous aider à faire valoir vos besoins... malheureusement, nous ne pouvons y donner suite, car les seuls fonds disponibles sont ceux de nos deux nouvelles initiatives ».

Quelques jours plus tard, AINC publiait les lignes directrices de ses deux nouveaux programmes, annoncés en février 2008, confirmant le manque notoire de volonté politique d'accorder de l'importance aux consultations menées auprès des Premières Nations et aux solutions avancées par la multitude de rapports et d'études découlant de ces consultations.

➤ Des modalités de financement difficiles à gérer pour des services d'éducation de base

Aucun système provincial d'éducation ne finance ses écoles par le recours forcé à un aussi grand nombre d'ententes de contribution que ce qu'impose le gouvernement fédéral aux Premières Nations. Le financement accordé en vertu d'ententes de contribution présente plusieurs inconvénients, dont :

- L'absence de permanence du financement qui rend toute planification à long terme quasi impossible.
- Une gestion fragmentée par manque de flexibilité des affectations budgétaires.
- Le grand nombre de soumissions à présenter et de temps à y consacrer pour obtenir du financement souvent minime par rapport à l'effort devant être consenti.
- Le grand nombre de rapports à présenter et de temps à y consacrer pour justifier des dépenses par projets.

En 2002, la vérificatrice générale publiait un rapport intitulé *Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux*. Cet extrait illustre bien notre propos :

Les exigences en matière de rapports fixées par les organismes fédéraux représentent un lourd fardeau pour les Premières nations, surtout pour les collectivités qui comptent moins de 500 résidents. Selon nos estimations, les quatre organismes fédéraux qui fournissent la majorité du financement pour les grands programmes fédéraux exigent au moins 168 rapports.

Nous avons détecté des chevauchements et des répétitions parmi les rapports exigés. À l'exception de certains rapports financiers, les organismes fédéraux dans notre échantillon se servent peu de ces rapports. Nous sommes donc d'avis qu'il faut apporter des changements fondamentaux. Voici nos constatations :

- Les exigences en matière de rapports sont imposées plutôt que fondées sur des consultations.*
- En général, on n'utilise pas l'information contenue dans les rapports pour fixer les niveaux de financement.*
- Les rapports contiennent des informations qui ne reflètent pas les priorités des collectivités.*
- Nous avons noté qu'on se préoccupe peu ou pas, quand de nouveaux rapports sont introduits, d'examiner les rapports déjà exigés pour les programmes actuels, ce qui alourdit encore le fardeau en matière de rapports.*
- Les Premières nations reçoivent peu de rétroaction, exception faite d'une analyse des états financiers vérifiés.*
- La plupart des rapports exigés par Affaires indiennes et du Nord Canada et par Santé Canada ne fournissent pas de données adéquates sur le rendement ou sur les résultats.*
- Plusieurs organismes fédéraux font peu d'usage, dans leurs rapports au Parlement, de l'information recueillie auprès des Premières nations.*

Nous sommes préoccupés par le fardeau qu'entraînent les exigences fédérales en matière de rapports. Les ressources actuellement dépensées pour ces rapports devraient plutôt être consacrées à assurer un soutien direct à la collectivité.

De plus, le gouvernement fédéral alloue le budget de l'éducation sur la base d'une année financière allant d'avril à mars, alors que les écoles fonctionnent sur une année scolaire allant de septembre à juin. Le simple refus de modifier cette exigence complique énormément et inutilement la vie de nos gestionnaires d'écoles.

Enfin, l'extrait ci-dessous, tiré d'un plan d'évaluation du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et portant sur les risques liés aux programmes, est aussi éloquent et démontre que le gouvernement fédéral ne porte guère attention aux recommandations de sa propre bureaucratie :

« Il semble que les instruments de financement du gouvernement ne soient pas très bien adaptés aux objectifs et aux activités du Ministère, car ils se concentrent sur les activités à court terme, sur le suivi de la conformité et sur la production de rapports au gouvernement, plutôt que sur la création de gouvernements autochtones dotés d'une vision à long terme et capables de rendre des comptes aux collectivités qu'ils servent ».⁵

➤ Favoritisme à l'égard des établissements du réseau provincial

De façon générale, un sous-financement chronique des systèmes d'éducation des Premières Nations les rend moins compétitives par rapport aux systèmes provinciaux. De plus, en accordant un financement supérieur à des écoles provinciales pour accueillir des enfants des Premières Nations résidant dans une réserve que ce qu'il accorde aux écoles des Premières Nations, le gouvernement fédéral confirme davantage son intention de favoriser indûment les écoles provinciales et son intention de forcer une intégration aux systèmes provinciaux. Voici quelques cas qui constituent des exemples éloquents de cette stratégie de favoriser les écoles provinciales :

- De façon générale, les écoles sous la compétence provinciale qui accueillent un grand nombre d'élèves des Premières Nations profitent d'un meilleur financement que les écoles des Premières Nations pour ces enfants :
 - Par exemple, en Colombie-Britannique, le School District NO. 49 (compétence provinciale, 69 % d'élèves autochtones) reçoit quatre fois plus de financement pour les langues que les écoles de bande (soit 865 \$, comparativement à 215 \$ par élève).
 - Le cas de la Commission scolaire crie, au Québec, dont 75 % du financement proviennent d'AINC et 25 % de la province, est éloquent : le financement par élève était de 22 258 \$ en 2004-2005, ce qui est plus de deux fois le financement moyen des écoles des communautés membres du CEPN.

⁵ AINC, Plan d'évaluation 2007-2008 à 2011-2012.

- Dans la province du Manitoba, pour un même enfant des Premières Nations résidant dans une réserve, AINC paye davantage lorsque cet enfant fréquente une école provinciale que lorsqu'il fréquente l'école de sa communauté. Certains membres des Premières Nations se sont fait dire que leurs écoles devraient se placer sous la compétence provinciale, ce qui leur permettrait immédiatement de presque doubler leur financement.
- Au Québec, les jeunes d'une communauté membre du CEPN doivent quitter leur communauté le dimanche soir pour fréquenter une école dans une ville distante de 75 kilomètres. Ils doivent rester en pension dans cette ville toute la semaine. La communauté a un projet d'agrandissement d'école afin de garder certains de ces jeunes dans la communauté. Les négociations avec le ministère leur ont fait réaliser l'écart important entre ce que le ministère accepte de payer pour envoyer leurs jeunes étudier à l'extérieur de la communauté et ce qu'il accepte de payer pour les garder dans la communauté.
- Le programme d'éducation spéciale est financé au moyen d'une enveloppe fermée. Toutefois, il n'y a pas de plafond de prédéterminé pour la part du financement pouvant aller aux écoles provinciales. Lorsqu'un élève résidant dans une réserve fréquente une école provinciale, celle-ci n'a qu'à présenter une facture pour des services d'éducation spéciale rendus, et AINC s'engage à la payer. Un des effets pervers est que toute augmentation de la facturation globale des écoles provinciales diminue d'autant la part pouvant être affectée aux écoles des Premières Nations.
- Certaines mesures pénalisent les établissements d'enseignement postsecondaire des Premières Nations :
 - Ainsi, les établissements d'enseignement postsecondaire des Premières Nations ne sont pas autorisés à délivrer des diplômes ni des certificats de manière indépendante. Pour le faire, ils sont obligés de s'associer à un établissement non autochtone. C'est également la condition principale pour qu'ils soient admissibles à des subventions. Cependant, cela ne résout en rien la question cruciale du sous-financement puisque le sous-financement chronique touche également ces établissements. Voici ce qu'en dit le *rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, publié en 2007* (ce qui montre bien, à nouveau, le peu d'importance que le gouvernement fédéral accorde aux constats issus de sa propre structure) :

« Bien que les limites de temps imposées au Comité l'aient empêché d'approfondir cette question autant qu'elle le mérite, il a pu se faire une idée de la situation des établissements autochtones d'enseignement postsecondaire sous le régime actuel du PAEI. Selon la National Association of Indigenous Institutes of Higher Learning, il y aurait actuellement au Canada 64 instituts autochtones d'enseignement supérieur. Tout en faisant ressortir les succès et les avantages incontestables que présentent ces établissements pour les étudiants autochtones et leurs collectivités, les intervenants se sont dits inquiets de l'instabilité et de l'insuffisance du financement qu'ils reçoivent actuellement du PAEI.

Le First Nations Technical Institute a expliqué au Comité que le PAEI est offert aux établissements autochtones de l'Ontario sur la base de la présentation annuelle d'une proposition — ce qui semble être la pratique courante selon les directives du PEP — et que le financement est demeuré pratiquement au même niveau depuis 10 ans, avec pour résultat que :

Le FNTI aurait besoin d'une augmentation de 72 % de son affectation actuelle simplement pour avoir le même pouvoir de dépenser qu'il y a dix ans. Un résultat semblable s'appliquerait aux autres bénéficiaires du PAEI. »

- De même, un examen de la politique gouvernementale mené en 2005 par The Aboriginal Institutes' Consortium et publié par la Fondation canadienne des relations raciales fait état de la situation en ces mots :

« Les politiques gouvernementales ont relégué les établissements d'enseignement autochtones au rang d'établissements de deuxième ordre dépendant des établissements non autochtones pour valider leurs programmes et accorder des diplômes et certificats. Dans le cadre de la législation actuelle, il n'est pas possible pour les établissements d'enseignement autochtones de se trouver à pied d'égalité, de recevoir des subventions gouvernementales, de bénéficier de transferts de crédits ni de constituer l'infrastructure ou le corps professoral nécessaires. »

➤ L'éducation spéciale, un cas qui en dit long

Le dossier de l'éducation spéciale en est un qui en dit long sur le manque de volonté et la force d'inertie du gouvernement canadien.

Au milieu des années 1980, alors que tous les autres enfants du Canada ayant des difficultés scolaires ont accès à des services d'éducation spécialisée, le droit de recevoir de tels services pour les enfants des Premières Nations fréquentant des écoles de leur communauté n'est pas reconnu. Pourtant, l'un des objectifs cités dans le programme d'enseignement primaire et secondaire d'AINC est de permettre aux jeunes des Premières Nations de recevoir des services éducatifs comparables à ceux qui sont donnés dans les écoles provinciales.

Cependant, toutes les demandes du CEPN de mettre fin à cette injustice restent lettre morte. Afin de forcer le gouvernement fédéral à respecter le droit des élèves des Premières Nations d'accéder à des services d'éducation spéciale, le CEPN entreprend donc une démarche, dont les grandes étapes sont résumées ci-dessous :

- En 1990, le CEPN met en place un premier comité. Sans soutien financier du gouvernement fédéral, de 1991 à 1992, ce comité mène une consultation auprès des communautés membres, laquelle révèle l'ampleur des besoins : pas moins de 52 % des élèves du primaire et du secondaire ont besoin de services d'éducation spéciale. Le comité rédige une politique et, en 1993, une formule de financement pour de tels services. Le tout a été présenté au ministère et a reçu une fin de non-recevoir.
- En 1994, à la suite d'une rencontre avec le ministre, il est décidé de créer un comité conjoint CEPN/AINC. AINC prendra sept mois pour nommer ses propres représentants. Une fois en place, le comité élabore diverses propositions qui seront toutes rejetées pour divers motifs : tantôt, il est dit que la proposition dépasse la capacité de payer du ministère, tantôt il est dit que les évaluations sont mal faites, sans aucune analyse pour justifier un tel verdict, etc. Des consultants indépendants⁶ sont embauchés pour valider les analyses du CEPN, mais, aux dires d'AINC, ces experts ne sont toujours pas crédibles.
- En 1997, le ministère accepte de mettre en œuvre un projet pilote de trois ans comme préalable à la mise en place d'un programme permanent. Une évaluation des besoins sera menée et le rapport-bilan du projet pilote est déposé en 2001. Les résultats montrent qu'au cours de l'année précédant le dépôt du rapport, grâce au projet pilote, 48 % des élèves recevaient des services d'éducation spécialisée. La démonstration de besoins importants est faite, mais toujours aucun financement n'est considéré pour la mise en place d'un programme national permanent. Pour l'année scolaire 2001-2002, seuls des montants non récurrents seront accordés pour maintenir les services établis pendant le projet pilote.

⁶**Jerry Paquette**, Ph.D., professeur associé depuis 1991, Faculté d'éducation, University of Western Ontario, expert dans les domaines des politiques de l'éducation, du financement de l'éducation, de l'éducation des minorités en général et de l'éducation des Premières Nations en particulier. Et :

Égide Royer, Ph.D., professeur titulaire à l'Université Laval, Faculté des sciences de l'éducation, spécialiste de l'adaptation scolaire, des problèmes de comportement et leur lien avec la réussite scolaire et de la violence scolaire.

- En 2002, le gouvernement fédéral annonce, dans son budget, que 60 millions de dollars seront accordés, sur deux ans, pour offrir des services à l'échelle nationale. La bonne nouvelle est que le gouvernement reconnaît maintenant que tous les enfants des Premières Nations à l'échelle du Canada ont droit à des services. La mauvaise nouvelle est que ce budget ne tient nullement compte de l'importance des besoins définis en vertu du projet pilote, ni d'une quelconque politique nationale, alors que le but du projet pilote était justement de jeter les assises d'une véritable politique nationale. En 2004-2005, il n'y a toujours pas de politique nationale à l'horizon; le financement est encore prorogé pour un an, de façon provisoire.
- En 2005, soit quinze ans après une lutte acharnée du CEPN, le gouvernement reconnaît enfin la nécessité d'avoir une politique nationale et un financement récurrent.

Quinze longues années de comités, de mobilisation, de consultations et de multiples rapports auront été nécessaires pour forcer la reconnaissance d'un droit à des services déjà reconnus à tous les autres enfants du Canada.

➤ Des abus de procédures

Tel qu'il est mentionné précédemment, la vérificatrice générale du Canada a publié, en 2002, un rapport qui mettait à jour le nombre exorbitant d'exigences administratives (dépôts de projets, de rapports, etc.) imposées aux administrations des Premières Nations.

Dans son rapport de 2000, ce sont les coûts associés à des études laissées sans suite que le vérificateur général avait déplorés en ces mots :

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 (p. 4-10).

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.

Force est de constater que ces rapports n'ont pas donné de résultat, ni du côté du nombre de rapports inutiles exigés, ni du côté du nombre d'études entreprises et laissées sans suite.

En 2008, les deux seuls nouveaux programmes annoncés en éducation, sans même avoir consulté les Premières Nations, sont financés en vertu d'une entente de contribution. Ce mode de financement ajoute encore au nombre de soumissions et de rapports d'activités à produire.

Quant aux études laissées sans suite, remontant à quatre ou cinq ans, pas moins d'une dizaine de groupes de travail nationaux conjoints Premières Nations/AINC ont été mis en place⁷. Or, à compter de 2006, la majorité de ces groupes ont été paralysés en raison d'une réduction de leur financement par le gouvernement fédéral nouvellement élu et, à quelques exceptions près, n'ont pu poursuivre leurs travaux. Il s'agit donc de l'exemple le plus récent et concluant de résultats de consultations, d'analyses et de rapports qui ont rejoint la pile d'autres rapports laissés sur les tablettes, ce à quoi le vérificateur général fait allusion dans son rapport de 2000.

3.2 Politique de mise en œuvre de la compétence des Premières Nations... une fausse prétention

La Constitution du Canada reconnaît le droit des Premières Nations à l'autodétermination. Or, pour la mise en œuvre de ce droit, le gouvernement impose un cadre de négociation invalidant, c'est-à-dire qu'il rend le tout impossible. Voici un extrait du Guide de la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale⁸ :

*« Le gouvernement du Canada reconnaît que le passage du régime actuel à la mise en œuvre de nouvelles ententes en matière d'autonomie gouvernementale entraînera des coûts additionnels. Cependant, **aucune source de financement distincte ne sera affectée au paiement des coûts de mise en œuvre et de transition. Toutes les dépenses fédérales liées à la mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale devront être financées à même les ressources budgétaires fédérales existantes.***

En outre, les ententes sur l'autonomie gouvernementale, y compris les traités, ne comporteront pas de clause de renforcement des programmes. »

Autrement dit, la politique qui doit mener à la compétence juridique indique clairement qu'il n'est pas question de considérer les ressources qui en rendent la mise en œuvre possible. Comment ne pas en conclure qu'il s'agit inévitablement d'une condition invalidante!

⁷ Il y avait 11 groupes de travail, qui se penchaient sur certains thèmes : Formule de financement des écoles de bande; Éducation spéciale; Petite enfance; Enseignement postsecondaire et éducation des adultes; Juridiction, Systèmes et législation; Rôles et responsabilités; Langues, Mesure de la performance, etc.

⁸ Guide de la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Une telle clause s'inscrit en contradiction flagrante avec la recommandation du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996) :

3.5.2. Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux collaborent avec les gouvernements, les organisations et les autorités scolaires autochtones, selon le cas, pour favoriser la création de systèmes d'éducation contrôlés par les autochtones en utilisant les moyens suivants :

(...)

c) octroyer un financement correspondant aux responsabilités prises en charge par les nations et les collectivités autochtones ou par des organismes bénévoles, compte tenu de la nécessité de créer des établissements et d'élaborer des programmes, des coûts des services fournis à des collectivités isolées ou de petite taille et des besoins spéciaux découlant des échecs passés des services d'éducation.

Six ans plus tard, le rapport final du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation⁹ reprenait la même recommandation (recommandation n° 4) :

« (Que) le ministre et les Premières nations, en collaboration avec les fonctionnaires du ministère et d'autres fonctionnaires, déterminent les coûts réels et prévus d'un système d'éducation des Premières nations intégré en accordant une attention particulière aux aspects suivants :

- les coûts associés à la responsabilisation des Premières nations en matière d'éducation et des questions connexes;*
- le coût de création et de maintien d'une infrastructure pour l'éducation des Premières nations au niveau communautaire et régional. »*

3.3 La désinformation du public : une guerre d'image au détriment des Premières Nations

Il existe, au Canada, un mythe bien entretenu selon lequel « Un Indien coûte cher au gouvernement du Canada ». Ledit mythe est soigneusement alimenté par le gouvernement fédéral lui-même, dont la stratégie de communication peut se résumer à l'idée qu'il est généreux et bien intentionné envers les Premières Nations. Les fonctionnaires du gouvernement ne ratent jamais une occasion de déclarer que le gouvernement investit « des montants importants » pour le bien-être des Premières Nations. Bien évidemment, le citoyen ordinaire ne saura pas que :

- Ces montants comprennent les salaires et autres frais d'une administration non autochtone conçue pour « gérer les Indiens ». À lui seul, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada compte plus de 5 000 fonctionnaires.

⁹ *Nos enfants - Gardiens du savoir sacré*. Rapport final du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation, 2002.

- L'essentiel des coûts représente des programmes de services essentiels offerts à tous les autres citoyens. Ces autres citoyens reçoivent des services de trois ordres de gouvernement (municipal, provincial et fédéral), d'une multitude d'organismes communautaires et d'entreprises privées. Pour les Premières Nations, le financement est sous la responsabilité du gouvernement fédéral. En fin de compte, la dépense occasionnée pour rendre accessibles des services essentiels aux citoyens non autochtones dépasse en réalité la dépense permettant d'offrir de tels services essentiels aux Premières Nations.
- Une bonne partie des sommes retourne dans les coffres de tous les établissements qui font payer leurs services aux Premières Nations : les écoles provinciales et privées, les collèges et les universités, les établissements de santé, les entreprises privées, etc. Ainsi, une grande partie contribue à l'essor de l'économie des établissements canadiens qui se porte fort mieux que celle des Premières Nations.

Devant les conditions socioéconomiques souvent qualifiées de conditions du tiers monde des Premières Nations et qui démentissent la générosité prétendue du gouvernement fédéral, ce dernier s'applique à en remettre la faute aux Premières Nations. Celles-ci sont présentées à l'opinion publique comme les responsables d'une mauvaise gestion, du manque de résultats probants et d'une reddition de comptes défailante. Autrement dit : les Premières Nations seraient les artisans de leurs propres malheurs, et ce, alors que les fonctionnaires ne sont pas en mesure d'étayer ces allégations de manquements de la part des Premières Nations. Au contraire, la vérificatrice générale a dénoncé le trop grand nombre de rapports accablants et inutiles que la bureaucratie du gouvernement fédéral impose aux Premières Nations.

Bref, une propagande savamment orchestrée par un gouvernement désireux de se donner le beau rôle en collant une mauvaise image aux Premières Nations.

3.4 David contre Goliath et limites à la liberté d'expression

De toute évidence, le gouvernement fédéral a des moyens qui n'ont rien de comparable à ceux des Premières Nations pour avoir accès aux médias et faire sa propagande. À cela sont venues s'ajouter, de la part du récent gouvernement, des menaces aux Premières Nations qui manifesteraient pour dénoncer l'injustice dont elles sont l'objet.

En effet, le gouvernement actuel menace de réduire le financement d'organismes des Premières Nations qui veulent manifester pour dénoncer ce qu'ils considèrent comme une attaque à leurs droits les plus fondamentaux. Ted Yeomans, le porte-parole du ministre d'AINC, Chuck Strahl, rappelait, dans ces mots, la position adoptée par le gouvernement fédéral :

« Notre gouvernement maintient la position qu'il a prise l'an dernier, c'est-à-dire de revoir le financement de tout organisme qui contribuera financièrement à la planification d'une manifestation ou d'un barrage routier. » Traduction libre

Il faut sérieusement se questionner sur le respect que le gouvernement fédéral accorde à la liberté d'expression et à la liberté de réunion des Premières Nations.

Selon l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

« Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »

3.5 Retour d'un énoncé officiel d'objectif d'intégration

Le 26 février 2008, le gouvernement fédéral énonçait, dans son budget, à propos de l'éducation, qu'il allait :

*« Consacrer 70 millions sur deux ans à l'amélioration des rendements scolaires pour les Premières nations en renforçant la reddition de comptes et **en favorisant l'intégration avec les systèmes provinciaux** ».*

Jamais, depuis le Livre blanc de 1969, une telle intention n'avait été réexprimée aussi ouvertement. Il est évident que le fait de rendre du financement conditionnel à une intégration, lorsque le manque de financement pour des services essentiels est criant, n'a rien d'une mesure volontaire. Ainsi, plus que jamais, la table est mise pour que, dans les prochaines années, les Premières Nations soient le plus totalement absorbées dans la société dominante.

Cela dit, il s'agit d'un processus déjà fort avancé et les faits sont là : le gouvernement fédéral, tout en prétendant reconnaître le droit à l'autodétermination des Premières Nations, a imposé aux Premières Nations une soumission plus ou moins totale à la compétence provinciale (intégration avec les systèmes provinciaux).

À titre d'exemple :

- Éducation : le gouvernement impose la conformité au curriculum provincial.
- Protection de la jeunesse, services de santé, services de garde, police : il faut appliquer la loi provinciale.
- Traitement des eaux et des eaux usées : il faut appliquer les normes provinciales.
- Établissements d'enseignement postsecondaire : impossibilité de délivrer un diplôme sans une association et une soumission aux règlements d'un établissement provincial non autochtone (collège, université).

Que conclure du retour du mot « intégration » dans les discours officiels? Le sentiment d'un objectif déjà tellement bien engagé et sur le point d'être atteint que le gouvernement fédéral sent de moins en moins le besoin de s'en cacher?

3.6 Des partenaires « volontaires »?

L'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones condamne l'intégration forcée en ces termes :

1. *Les autochtones, peuples et individus, ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.*
2. *Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant :*
 - a) *Tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles ou leur identité ethnique;*
 - b) *Tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources;*
 - c) *Toute forme de transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits;*
 - d) *Toute forme d'assimilation ou d'intégration forcée;*
 - e) *Toute forme de propagande dirigée contre eux dans le but d'encourager la discrimination raciale ou ethnique ou d'y inciter.*

En contrepartie, on assiste à l'émergence d'une nouvelle rhétorique gouvernementale, selon laquelle le gouvernement travaille avec des « partenaires volontaires » parmi les Premières Nations. Le ministre d'AINC n'a de cesse d'indiquer qu'il entend faire affaire avec des Premières Nations disposées à conclure des ententes tripartites (« willing partners »). Or, la réalité est ailleurs.

Peut-on vraiment parler d'adhésion volontaire à des partenariats tripartites lorsqu'un financement et l'accès à des services y sont rendus conditionnels et que cela ressemble de plus en plus à la seule option qui pourrait s'avérer viable sur le plan de l'accès à des ressources suffisantes pour fonctionner de façon compétitive et efficace? En fait, le gouvernement fédéral maintient les Premières Nations en situation de grave précarité financière, tout en prétendant être généreux. En brandissant quelques milliers de dollars assortis de conditions d'adhésion « volontaire », il n'ignore pas que les besoins sont criants et immédiats dans les communautés et que les populations de ces communautés ont souvent des besoins urgents qui ne sont pas comblés. Ainsi, il s'assure de créer des tensions entre les partenaires « volontaires » et les autres qui veulent, malgré tout, résister à cette intégration forcée et refuser ce qui leur semble un marché de dupes.

3.7 Déclarations de premiers ministres et ministres du Canada et provinciaux

L'APNQL et le CEPN sont convaincus que les Premières Nations font l'objet d'une politique d'intégration forcée, et que le sous-financement de leurs programmes, dont celui de l'éducation, constitue l'élément principal d'une stratégie non avouée visant le même but que les politiques officielles d'assimilation des XIX^e et XX^e siècles.

Le présent document, qui en fait la démonstration, est fondé sur de nombreuses et diverses sources :

- Des chiffres factuels;
- De nombreuses études et consultations;
- L'importante Commission royale sur les peuples autochtones, 1996;
- Des instituts de recherche indépendants;
- Des comités parlementaires;
- Des groupes de travail des Premières Nations;
- Des groupes de travail conjoints Premières Nations et fonctionnaires du gouvernement fédéral;
- La vérificatrice générale;
- Des évaluations internes du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada;
- Etc.

De plus, de récentes déclarations de premiers ministres et ministres du Canada et provinciaux sont venues s'ajouter pour confirmer ce que dénoncent les Premières Nations depuis bien des années.

L'ex-premier ministre du Canada (2003 à 2006), Paul Martin, a écrit ce qui suit dans ses mémoires¹⁰ :

« Comment le gouvernement fédéral actuel peut-il justifier le fait de consacrer sensiblement moins de fonds par habitant à l'éducation secondaire de jeunes Canadiens autochtones, qui sont sous sa responsabilité, que les provinces ne le font pour les étudiants qui relèvent de leur compétence? C'est déplorable et cela doit cesser. »

L'ex-ministre des Affaires autochtones de l'Ontario, Michael Bryant, est cité dans cet article du 30 novembre 2007 du The Star¹¹:

« La province pourrait, par exemple, accepter de prendre la relève pour la responsabilité des écoles dans les réserves, la façon de faire d'Ottawa demeurant incompréhensible en ce domaine. **Cependant, les écoles dans les réserves reçoivent un montant substantiellement moindre par élève que le reste des écoles de la province.** Ainsi, la province voudrait qu'Ottawa nivelle le financement avant d'envisager un tel transfert. »

Le 17 juillet 2008, un article de La Presse canadienne rapportait les propos du premier ministre du Québec en ces termes¹² :

Le premier ministre du Québec, Jean Charest, a affirmé que le financement de l'éducation, dans les communautés autochtones, serait l'une des priorités à discuter lors d'une éventuelle rencontre. Au Canada, a-t-il rappelé, **les dépenses dans l'éducation des enfants issus des Premières Nations sont deux fois moins élevées que pour ceux provenant des autres communautés.** « En soi, ce chiffre parle beaucoup, a-t-il dit. Il y a plusieurs priorités. On ne veut pas fermer la porte, d'ailleurs. »

Extrait du discours prononcé le 10 février 2009 par Peter Bjornson, ministre de l'Éducation du Manitoba¹³ :

« Malheureusement, le gouvernement fédéral n'a pas toujours honoré son obligation envers les apprenants des Premières Nations.

¹⁰ Paul Martin (2008). *Contre vents et marées*. Mémoires.

¹¹ <http://www.thestar.com/printArticle/281262>

¹² <http://www.ledevoir.com/2008/07/17/198039.html>

¹³ <http://www.mbteach.org/news/chamber-bjornson.pdf>

Le gouvernement fédéral est constitutionnellement obligé d'assurer l'accès des Premières Nations à l'éducation de la maternelle au secondaire.

Pendant, Ottawa a toujours sous-financé les services éducatifs, surtout comparativement au montant qu'il affecte aux élèves et aux écoles des systèmes éducatifs provinciaux. Par exemple, le financement moyen par élève de la Frontier School Division s'élevait approximativement à 17 000 \$ en 2008-2009, alors que le financement moyen accordé par Affaires indiennes et du Nord Canada était inférieur à 14 000 \$. L'écart est de 3 000 \$. » Traduction libre

Enfin, un extrait d'un article publié le 19 février¹⁴ et citant Gene Zwozdesky, ministre ayant la responsabilité des relations avec les autochtones :

« Le ministre des relations avec les Autochtones de l'Alberta affirme que le gouvernement fédéral doit investir dans l'éducation des enfants des Premières Nations de la province.

Gene Zwozdesky signale que l'éducation est une responsabilité provinciale et révèle que l'Alberta accorde, en moyenne, 11 000 \$ à l'éducation d'un enfant par année.

Les Premières Nations relèvent du gouvernement fédéral; le Canada accorde entre 6 000 \$ et 8 000 \$ à l'éducation d'un enfant par année. »

Zwozdesky déclare que cet écart mérite qu'on s'y attarde. Traduction libre

Comment ne pas conclure à des intentions cachées d'intégration forcée des Premières Nations, quand le gouvernement fédéral reste sourd à toutes ces sources d'information?

Propositions de critères

Quels critères devrait-on utiliser pour mettre à jour des politiques d'intégration forcées de certains États qui n'ont pas de politique officielle d'assimilation ni de recours à la répression militaire ou policière?

Selon l'APNQL et le CEPN, il faut dépasser l'étape de l'évidence des effets à court terme de certaines mesures pour explorer les effets à plus long terme de certaines autres mesures plus insidieuses et cherchant à induire en erreur. Si on prend l'exemple des langues, il est possible

¹⁴ <http://www.inews880.com/Channels/Reg/LocalNews/story.aspx?ID=1064476>

d'empêcher leur essor à court terme en interdisant tout simplement aux locuteurs de l'utiliser, comme cela a été fait au cours de la période des pensionnats indiens. Cependant, comme mesure à plus long terme, il est possible d'arriver au même but en privant tout simplement de moyens les écoles des Premières Nations pour offrir un enseignement adéquat.

1. Le critère du sous-financement

Critère proposé :

Maintien par l'État d'un écart important de financement entre les écoles des Premières Nations et celles de la société dominante.

Mesures :

- Inexistence d'une formule adéquate qui tient compte de l'ensemble des coûts et des facteurs d'ajustement considérés pour les écoles provinciales.
- Cumulatif d'évidence sur le plan du nombre d'études sur la question.
- Cumulatif d'évidence sur le plan du nombre de sources qui concluent en un sous-financement (universitaires, comités parlementaires, groupes de travail des Premières Nations, groupes de travail conjoints Premières Nations/gouvernement fédéral, chercheurs indépendants, vérificateur général, etc.).

2. Le critère du favoritisme à l'égard des établissements de la société dominante

Critère proposé :

Financement supérieur par l'État des établissements de la société dominante par rapport aux établissements des Premières Nations pour offrir des services à des membres des Premières Nations.

Mesures :

- Un financement beaucoup plus élevé est accordé à une école provinciale qu'à une école des Premières Nations pour desservir un même élève résidant dans une réserve.
- Non-reconnaissance des diplômes délivrés par une école secondaire des Premières Nations.
- Non-reconnaissance des diplômes délivrés par un établissement d'enseignement postsecondaire des Premières Nations.

3. Le critère de la protection des langues

Critère proposé :

Absence de mesures pour protéger les langues des Premières Nations.

Mesures :

- Absence d'une loi pour protéger les langues menacées d'extinction.
- Sous-financement de l'enseignement des langues des Premières Nations.

4. Le critère de normes de gestion abusives

Critère proposé :

Exigences administratives accablantes et inutiles.

Mesures :

- Modalités de financement éclatées qui multiplient des exigences de rapports inutiles et accablants selon des sources crédibles (vérificateur général).
- Exigences non conformes à la pratique courante (normes) dans les systèmes de la société dominante.
- Imposition d'une année financière non conforme à l'année scolaire.
- Absence de mesures comparables à la société dominante pour soutenir la mise en place et le fonctionnement de systèmes de gestion et de reddition de comptes modernes et performants.

5. Le critère des abus de procédures

Critère proposé :

Lorsque l'État fait un abus de procédures pour ne pas donner suite à de multiples études réalisées par des sources multiples.

Mesures :

- Un grand nombre de recommandations provenant d'un grand nombre d'études de sources variées laissées sans suite.
- Un grand nombre de plans d'action et de projets présentés par les Premières Nations qui ont été rejetés systématiquement.

- Lorsque l'État ignore à répétition les recommandations de sa propre bureaucratie, de ses comités parlementaires et des groupes de travail conjoints Premières Nations/gouvernement fédéral.
- La demande répétée pour des études et toujours plus d'évidence, malgré le grand nombre d'études sur le sujet qui ont été laissées sans suite.
- Absence de rétroaction et de rapports d'analyse des positions exprimées par les Premières Nations.

6. Le critère de l'État juge et partie

Critère proposé :

Lorsque l'État peut se positionner comme juge et partie et que les Premières Nations n'ont pas de recours à aucune forme d'arbitrage.

Mesures :

- Absence de consultations respectant les règles d'un protocole de consultation reconnu.
- Nombre de décisions considérées unilatérales par les Premières Nations.
- Menaces à la liberté d'expression.
- Absence d'un mécanisme d'arbitrage exécutoire.

7. Le critère des conditions de vie

Critère proposé :

Existence d'un écart important concernant les conditions de vie.

Mesures :

- Divers index sur les conditions de vie.
- Persistance d'un écart important entre les prétentions des objectifs de politiques officiellement énoncées et les conditions de vie réelles des membres des communautés.
- Écarts sur les plans de l'éducation, du logement, des conditions de santé, du développement économique, etc.
- Mécanismes de suivi de l'impact des politiques sur la vie des personnes et des communautés.
- Absence de mesures pour tenir compte du besoin de rattrapage.



Conseil en Éducation des Premières Nations
95, rue de l'Ours, Wendake (Québec) G0A 4V0

☎ 418.842.7672 • 📠 418.842.9988 • 📧 info@cepn-fnec.com