

Proposition de politique

Transformation de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations

DRAFT

Équipe d'élaboration conjointe de politiques
Assemblée des Premières Nations
Conseil national indien de l'éducation
Affaires autochtones et du Nord Canada

Version 1.15 actualisée
5 décembre 2017

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

QUESTION : Faut-il autoriser la ministre des Services aux Autochtones (la ministre) à prendre des mesures pour renforcer l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations au moyen de modèles régionaux qui offrent un financement suffisant, prévisible et durable et favorisent de bons résultats chez les élèves?

Faut-il autoriser la ministre à accroître le financement en fonction des accords actuels d'autonomie gouvernementale?

DÉCISION : Il est recommandé que la ministre soit autorisée à faire ce qui suit.

- 1) Affecter les niveaux de référence actuels (moins le financement d'autonomie gouvernementale) ainsi que les investissements prévus au budget de 2016 pour l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations, à chaque province, selon la méthode utilisée pour déterminer les montants du tableau ci-dessous, en vue d'établir un financement suffisant tout en l'accroissant de manière prévisible et durable pour les communautés, les écoles et les élèves des Premières Nations.

TABLEAU 1,0

Région AANC (province)	Allocation pour la mise en œuvre du budget de transformation	Allocation totale

- 2) Mettre en œuvre une approche de financement provisoire à l'intérieur des allocations provinciales indiquées au tableau pour 2019-2020 qui comprennent :
 - a) des formules provisoires de financement pour chaque région pour 2019-2020, qui utilisent le modèle provincial de financement de l'éducation comme base pour déterminer les allocations ainsi que les adaptations nécessaires pour répondre aux besoins particuliers des écoles et des élèves des Premières Nations;
 - b) des investissements ciblés pour les programmes linguistiques et culturels pour que tous les ___ reçoivent 1 500 \$ par élève ainsi que des investissements ciblés pour permettre à toutes les écoles des Premières Nations d'offrir deux années de programme de maternelle à plein temps;
 - c) un financement pluriannuel ciblé pour les organisations des Premières Nations qui se consacrent à l'éducation et soutiennent les élèves, les écoles et les communautés des Premières Nations.
- 3) Aider les Premières Nations et le Ministère à négocier et à conclure, pour chaque région¹, des accords en matière d'éducation, qui remplaceront l'approche de financement provisoire mentionnée au point 2) dès 2019-2020. Ces accords seront d'abord financés en fonction de l'allocation régionale mentionnée au point 1), et une demande de budget supplémentaire sera préparée pour le budget fédéral de 2019 afin d'obtenir le financement additionnel requis pour conclure ces accords. Les accords comprendront :
 - a. une nouvelle formule de financement qui sera utilisée pour répartir les fonds dans les régions de façon à répondre aux besoins particuliers des communautés, des écoles et des élèves des Premières Nations;
 - b. un financement pluriannuel ciblé pour les stratégies régionales des Premières Nations visant à améliorer les résultats des élèves;

¹ Pour les besoins du présent document, une région est définie comme étant tout territoire que les Premières Nations choisissent pour mettre en œuvre le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations et négocier un accord régional en matière d'éducation. Il peut s'agir, entre autres, d'un territoire défini comme une Première Nation, un Conseil tribal, un groupe visé par un traité, une famille linguistique ou une province entière. On s'attend à ce qu'il y ait au moins 20 régions qui mettront au point leur propre accord régional de Première Nation en matière d'éducation. En ce qui concerne les Premières Nations visées par un traité, seuls leurs citoyens s'exprimeront en leur nom.

ÉBAUCHE POUR DISCUSSION

- c. un financement pluriannuel ciblé pour les organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations;
 - d. une définition des rôles et des responsabilités des organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations et qui soutiennent les élèves, les écoles et les communautés des Premières Nations;
 - e. des mécanismes de responsabilité mutuelle comportant des objectifs clairs, des indicateurs de rendement et des attentes en matière de production de rapports.
- 4) Établir et soutenir continuellement des tables techniques régionales de l'éducation qui :
- a. fourniraient un cadre de collaboration pour la mise en œuvre de l'approche de financement provisoire conformément à la recommandation 2);
 - b. négocieraient les accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations conformément à la recommandation 3) et faciliteraient leur approbation;
 - c. évalueraient les besoins de financement pour les accords régionaux pour s'assurer que les allocations régionales fournissent un financement suffisant, prévisible et durable et, s'il y a lieu, demanderaient un budget supplémentaire pour obtenir des investissements additionnels pour ces accords régionaux.
- 5) Accroître le financement accordé en 2018-2019 aux bénéficiaires de l'enseignement primaire et secondaire des Premières Nations dans le cadre de programmes d'enseignement de base, en fonction de l'allocation estimée de chaque entité bénéficiaire déterminée par les formules en vigueur et les formules provisoires, y compris celles qui sont utilisées pour les accords d'autonomie gouvernementale.
- 6) Accroître le financement pour les ententes d'autonomie gouvernementale des Premières Nations conformément au libellé de l'entente principale d'autonomie gouvernementale et à l'entente de financement de l'autonomie gouvernementale.
- 7) Modifier les modalités des programmes actuels pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées et maintenir une série d'investissements ciblés qui sont élaborés en collaboration avec les Premières Nations pour soutenir les initiatives concertées, novatrices et axées sur la recherche.

CONTEXTE

Le gouvernement du Canada s'est engagé à mener à bien la réconciliation avec les Autochtones en renouvelant sa relation de nation à nation fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat, qui constituent le fondement d'un changement transformateur. La mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) nécessite des changements en profondeur dans la relation du gouvernement avec les peuples autochtones. Le gouvernement travaille à respecter son engagement par un examen des lois et des politiques, et au moyen d'autres initiatives et mesures de collaboration. Le processus d'élaboration conjointe de la présente proposition fait partie d'un premier effort de promotion d'un changement fondamental. Ces efforts doivent être guidés par l'obligation du Canada de respecter et d'honorer le droit inhérent et issu de traité des Premières Nations à l'éducation. Ils reposent sur l'article 35 de la Constitution, sont orientés par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et sont façonnés par le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones et par les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation. L'approche proposée pour la transformation de l'éducation des Premières Nations renforce l'engagement du gouvernement à soutenir une éducation de qualité pour tous les apprenants des Premières Nations ainsi que la réconciliation telle qu'énoncée dans le discours du Trône de 2015, le profil des dépenses du budget de 2016 et les lettres de mandat de 2015.

Les apprenants des Premières Nations ont le droit de recevoir une éducation conforme à leur culture, à leurs valeurs, à leurs traditions et à leurs langues, exempte de préjugés

et de discrimination. Une éducation de qualité et culturellement appropriée est la pierre angulaire de la conservation et de la vitalité des sociétés des Premières Nations et de la réalisation d'autres droits humains fondamentaux des apprenants des Premières Nations. Les élèves des Premières Nations ont besoin de mesures spéciales pour profiter de leur droit à l'éducation sur un pied d'égalité avec les autres élèves du Canada. Ce droit englobe le droit à un financement équitable qui permet de répondre aux situations et aux besoins particuliers des enfants des Premières Nations en prenant en considération leurs réalités culturelles, linguistiques, géographiques et historiques. Une stratégie qui s'appuie sur l'application de formules de financement standard n'est pas suffisante pour assurer une égalité réelle dans l'éducation des enfants des Premières Nations. L'annexe XX présente d'autres principes qui guideront les discussions sur d'éventuelles futures ententes concernant l'éducation des Premières Nations ainsi que leur interprétation.

Les ententes d'autonomie gouvernementale reconnaissent le droit inhérent à l'autonomie des gouvernements des Premières Nations et prévoient un mécanisme de transfert de fonds du gouvernement du Canada. Les dispositions financières négociées pour soutenir une entente d'autonomie gouvernementale sont basées sur le niveau actuel de financement accordé par les programmes existants du Ministère auquel s'ajoute un financement additionnel en appui à la gouvernance. La plupart des ententes financières comprennent des dispositions qui seraient mises en œuvre au cas où un changement dans l'approche de financement en vertu de la *Loi sur les Indiens* entraînerait une augmentation considérable pour les Premières Nations non autonomes. Lorsque c'est indiqué dans leur entente, les Premières Nations qui jouissent d'une autonomie gouvernementale auraient le droit de profiter de la méthode de financement révisée. Par conséquent, pour l'approche provisoire, lorsque les accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations détermineront de nouvelles allocations pour l'enseignement primaire et secondaire, il sera peut-être nécessaire de prévoir un peu plus d'argent pour mettre à jour les niveaux de financement de l'éducation dans les ententes actuelles d'autonomie gouvernementale.

SOLUTIONS POSSIBLES

Reconnaissant la nécessité de soutenir des systèmes d'éducation plus solides pour les Premières Nations, le gouvernement du Canada s'est engagé à faire de nouveaux investissements importants pour que les enfants des Premières Nations reçoivent une éducation de qualité et culturellement pertinente, tout en respectant le principe du contrôle par les Premières Nations de leurs systèmes d'éducation. Pour que cet engagement soit tenu, le budget de 2016 a prévu un montant de 2,6 milliards de dollars réparti sur cinq ans, à partir de 2016-2017, comme investissement initial destiné à produire des gains significatifs dans les résultats en éducation et à soutenir la transformation du système actuel d'éducation des Premières Nations.

En se préparant à utiliser les investissements prévus au budget de 2016, la ministre a soutenu que le nouveau financement à lui seul ne suffisait pas. Il faut également prendre des mesures pour que la méthode utilisée par Affaires autochtones et du Nord Canada (le Ministère) pour affecter des fonds à l'éducation des Premières Nations permette aux écoles et aux communautés des Premières Nations d'assumer les coûts réels de l'éducation, dépende moins des programmes à court terme fondés sur des propositions et répartisse l'argent d'une manière équitable entre les régions et entre les communautés au sein d'une région. Il faut également prendre des mesures pour mieux appuyer les organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations et qui soutiennent les élèves, les écoles et les communautés des Premières Nations, pour favoriser une intégration accrue des programmes culturels et de langues autochtones dans les classes et pour aider les Premières Nations qui essaient d'adopter de nouvelles structures de gouvernance de l'éducation.

C'est pourquoi, le Ministère a investi environ 545 millions de dollars en 2016-2017 et en 2017-2018 en utilisant les programmes existants et en collaborant avec les Premières Nations à des solutions destinées à régler les problèmes susmentionnés et devant lui permettre de retourner devant le Cabinet avec les résultats de cette collaboration. Le

ÉBAUCHE POUR DISCUSSION

Le Ministère a travaillé en étroite collaboration avec le Comité des Chefs sur l'éducation de l'APN et avec le Conseil national indien de l'éducation à la conception et à la réalisation du processus de collaboration et de participation. Ce processus s'est notamment concrétisé par des discussions au niveau communautaire, par la mise sur pied d'une série d'équipes techniques mixtes (coprésidées par des représentants de l'Assemblée des Premières Nations, des représentants du Ministère et des représentants régionaux des Premières Nations), et également par des dialogues officiels des dirigeants avec les Chefs au niveau régional et des dialogues informels constants avec les dirigeants régionaux des Premières Nations.

En s'appuyant sur le travail des équipes techniques mixtes et guidé par le vaste processus de participation, le Comité des Chefs sur l'éducation a demandé, en juin 2017, que le Ministère travaille avec une équipe² composée de représentants de l'Assemblée des Premières Nations et du Conseil national indien de l'éducation à l'élaboration conjointe de possibilités de politiques à soumettre à l'examen de la ministre et du Cabinet. Dans l'esprit d'une relation renouvelée de nation à nation, le Ministère a travaillé avec cette équipe afin de produire une proposition conjointe à présenter au Cabinet. L'approche exposée ci-dessous représente la solution recommandée établie en collaboration avec l'équipe d'élaboration conjointe de politiques.

² L'équipe d'élaboration conjointe de politiques est coprésidée par le Ministère et l'Assemblée des Premières Nations et est constituée de représentants de la Nation Nishnawbe Aski, des Chefs de l'Ontario, du Comité directeur de l'éducation des Premières Nations de la Colombie-Britannique, du Centre des ressources éducationnelles des Premières Nations du Manitoba, de l'Initiative en matière d'éducation des Premières Nations du Nouveau-Brunswick et du Conseil en éducation des Premières Nations du Québec. La création de cette équipe est un processus de collaboration nationale entre les Premières Nations et AANC, guidé par le mandat conjointement approuvé pour la collaboration conjointe à l'échelle nationale.

APPROCHE RECOMMANDÉE

La ministre travaillerait avec chaque région des Premières Nations pour déterminer le soutien du gouvernement du Canada aux systèmes d'éducation contrôlés par les Premières Nations; elle établirait notamment les nouvelles formules de financement régional pour les communautés, les écoles et les élèves des Premières Nations ainsi que le financement pour les activités qui favorisent la réussite des élèves des Premières Nations, elle définirait clairement les rôles et les responsabilités des entités concernées par l'éducation des Premières Nations et établirait des mécanismes de responsabilité mutuelle.

Le ministre respectera le fait que l'éducation des Premières nations relève de chaque Première nation. Par conséquent, l'approche recommandée permettrait à chaque Première nation d'adhérer ou non à toute nouvelle politique ou à tout nouveau programme fédéral en matière d'éducation.

1. Créer une équité en matière de financement dans l'attribution des fonds actuellement affectés à l'éducation – Dans un premier temps, la ministre affectera les niveaux de référence actuels et les investissements prévus au budget de 2016 à l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations, pour chaque province, selon la méthode utilisée pour déterminer le financement de 2019-2020, présentée au tableau 1,0.

L'affectation des fonds disponibles est considérée comme un progrès dans l'obtention d'un financement suffisant pour l'éducation des Premières Nations; il faut toutefois reconnaître qu'il faudra un financement supplémentaire en appui à la conclusion d'accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations.

- Les allocations régionales seront déterminées de la manière suivante.
 - Premièrement, il faudra s'assurer que le financement de l'éducation pour chaque communauté des Premières Nations est calculé au moyen du modèle provincial de financement de l'éducation. Il faudra tenir compte des adaptations aux éléments de financement (p. ex : calculs pour l'éloignement) de la formule provinciale pour que les besoins particuliers des Premières Nations soient pris en considération.
 - Deuxièmement, des investissements supplémentaires seront calculés pour chaque Première Nation afin de refléter des éléments qui manquent dans l'éducation ou qui ne sont pas adéquatement pris en considération dans les formules de financement provincial, tels que les coûts des services complémentaires, des services de soutien aux élèves, des placements en maison privée, du transport, de l'intégration des langues et de la culture et de la maternelle à plein temps.
 - Troisièmement, il faudra un financement supplémentaire pour que chaque Première Nation puisse protéger son financement pendant la phase de transition. S'il y a une diminution dans le financement opérationnel de base d'une Première Nation par rapport à son niveau de financement de 2017-2018, la Première Nation restera au niveau de 2017-2018.
- Dans l'ensemble, la somme des allocations régionales correspondra aux niveaux de référence actuels, avec les investissements prévus au budget fédéral de 2016.
- L'utilisation des modèles provinciaux de financement de l'éducation comme base d'affectation des investissements existants assurera une équité en matière de financement des Premières Nations à l'intérieur des limites provinciales, en fournissant une manière plus objective, plus transparente et plus normée de financer l'éducation des Premières Nations.

- Les allocations régionales établies au moyen de cette méthode détermineront le financement de base pour les Premières Nations qui souhaitent négocier et conclure un accord régional en matière d'éducation.
- On s'attend toutefois à ce que, tant que les Premières Nations continueront d'exprimer leur vision du contrôle par les Premières Nations de leurs systèmes d'éducation en concluant des accords régionaux en matière d'éducation, des investissements supplémentaires soient requis pour assurer un financement suffisant et une éducation de qualité pour les apprenants des Premières Nations.

2. Mettre en œuvre une approche provisoire pour les situations où un accord ne sera pas conclu d'ici septembre 2018 – Si dans une région donnée, un accord régional sur l'éducation des Premières Nations n'est pas conclu d'ici septembre 2018, la ministre travaillera en collaboration avec les Premières Nations concernées afin de mettre en œuvre un mode provisoire de financement pour 2019-2020 établi en fonction des allocations provinciales présentées au tableau 1,0. Un mode provisoire de financement ne sera pas appliqué aux régions qui ont déjà un accord en matière d'éducation des Premières Nations, y compris les Premières Nations de Colombie-Britannique qui font partie de l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation.

Le mode de financement provisoire se basera sur les accords de financement fixe qui fourniront un financement prévisible et durable pour les communautés et les écoles des Premières Nations. Ainsi on dépendra de moins en moins des programmes de financement fondés sur des propositions pour adopter une nouvelle méthode normée de financement qui permettra aux Premières Nations de répartir l'argent à l'intérieur de leur budget d'éducation de façon à répondre à leurs besoins pendant une année donnée et de reporter des fonds d'une année à l'autre pour répondre à certains besoins variables.

L'approche de financement provisoire pour les Premières Nations de chaque province comprendra :

a) *Des formules d'allocation de financement provisoires*

- Les formules d'allocation provisoires seront basées sur le modèle de financement provincial qui sera adapté pour tenir compte des inducteurs de coûts liés aux élèves, aux écoles et aux communautés des Premières Nations.
- Ces formules d'allocation provisoires remplaceront le financement actuel d'AANC pour le fonctionnement et l'entretien des établissements scolaires et pour les avantages sociaux des employés des bandes du secteur de l'éducation ainsi que le financement fourni dans le cadre du Programme d'enseignement primaire et secondaire, y compris le financement fondé sur des propositions offert par le Programme Nouveaux sentiers pour l'éducation et le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations.
- Des adaptations aux formules d'allocation provisoires seront examinées et discutées avec les Premières Nations de chaque région et seront mises en place lorsque les éléments d'une formule provinciale nécessiteront des changements pour que soient pris en considération la réalité et les besoins particuliers des élèves, des écoles et des communautés des Premières Nations.
- Les formules d'allocation provisoires seront mises à jour chaque année pour tenir compte des ajustements provinciaux et des changements apportés à la liste nominative, et auront une protection de financement pour atténuer toute diminution des fonds accordés aux communautés des Premières Nations.
- Si les formules d'allocation provisoires produisent une diminution dans le financement opérationnel de base d'une Première Nation par rapport à son niveau de financement de 2017-2018, la Première Nation restera au niveau de 2017-2018 pour ne pas subir de baisse de financement par étudiant.
- Étant donné les besoins particuliers des programmes d'éducation spéciale destinés aux enfants des Premières Nations, les changements à l'approche de

financement de l'éducation spéciale seront limités pendant la période de transition. Le financement de l'éducation spéciale calculé par les formules provinciales n'est pas adéquat car il ne tient pas compte des besoins particuliers des enfants des Premières Nations; il faudra donc recueillir des éléments probants par région pour établir des méthodes de financement appropriées. Les investissements actuels de 2017-2018 et les engagements en cours pour l'éducation spéciale ainsi que la méthode d'attribution des fonds aux Premières Nations ne changeront pas jusqu'à l'année 2020-2021 (ou jusqu'à ce qu'un accord régional en matière d'éducation des Premières Nations soit conclu), sous réserve d'une révision du programme fédéral réalisée conjointement pas les Premières Nations et AANC. Une partie du programme d'éducation spéciale sera financée par les formules d'allocation provisoires (estimées à quelque 150 millions de dollars) tandis que le reste du financement qui permettra de n'effectuer aucun changement dans les engagements en cours pour l'éducation spéciale sera fourni par l'approche existante basée sur l'intervention ou l'approche basée sur l'évaluation pour l'éducation spéciale à coûts élevés (environ 115 millions de dollars).

- Les modèles de financement provinciaux sont axés sur le financement scolaire et ne tiennent pas compte du financement aux communautés qui n'ont pas d'école. Étant donné la nécessité de garder le soutien aux communautés des Premières Nations pour soutenir les élèves qui étudient dans les écoles provinciales, le financement actuel des communautés des Premières Nations qui n'ont pas d'école sera fourni en plus des formules d'allocation provisoires.
- La méthode utilisée pour déterminer chacune des formules d'allocation provisoires, comprenant les adaptations, les ajouts, les approximations et les données utilisées, doit être déterminée avec les Premières Nations de telle sorte que chaque formule d'allocation provisoire reflète le plus exactement possible les besoins particuliers des élèves, des écoles et des communautés des Premières Nations.

b) *Des investissements ciblés pour les programmes linguistiques et culturels et pour la maternelle à plein temps*

- Le financement ciblé pour les programmes linguistiques et culturels et pour le programme d'enseignement axé sur le territoire sera prévu dans chaque formule d'allocation provisoire de telle sorte que chaque école des Premières Nations recevra un minimum de 1 500 \$ par élève. Ce financement permettra une mise en œuvre souple des initiatives locales qui encouragent la réussite des étudiants des Premières Nations, l'acquisition et le maintien des langues autochtones et l'intégration accrue de la culture autochtone en classe.
- On ne s'attend pas à ce qu'un investissement de 1 500 \$ par élève suffise à couvrir tous les coûts de la mise en œuvre ou du maintien de programmes linguistiques, qui comprennent notamment l'élaboration de programmes de cours, des ressources d'enseignement et d'apprentissage ou des programmes d'immersion linguistique dans tout l'enseignement primaire et secondaire, mais le financement provisoire sera pour les Premières Nations une première étape dans la mise en place de programmes linguistiques et culturels dans toutes les écoles. Les besoins de financement des programmes linguistiques et culturels, notamment de l'immersion, seront décrits dans les accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations.
- Dans les régions où un programme de maternelle à plein temps de deux ans (élèves de 4 et 5 ans) n'est pas actuellement la norme provinciale, un financement ciblé sera fourni aux communautés et aux écoles des Premières Nations qui choisissent d'offrir un tel programme pendant deux ans.
- On s'attend à ce que de nombreuses communautés des Premières Nations rencontrent des obstacles dans la mise en œuvre immédiate d'un programme de maternelle à plein temps de deux ans (notamment en ce qui concerne l'infrastructure et/ou la disponibilité d'enseignants). On estime qu'en

2019-2020, 10 % des enfants admissibles s'inscriront dans un nouveau programme de maternelle de deux ans. Les inscriptions devraient monter à 25 % des enfants admissibles en 2020-2021, à 45 % en 2021-2022, à 65 % en 2022-2023 et à 85 % en 2023-2024.

- Le financement du programme de maternelle à plein temps de deux ans sera distribué par l'entremise des bureaux régionaux d'AANC. Au cas où des régions n'atteindraient pas les niveaux d'inscription prévus, leur allocation serait retournée à l'administration centrale d'AANC et distribuée aux régions où les niveaux seraient plus élevés que prévu. Et si toutes les allocations ne sont pas utilisées, les fonds serviraient à supprimer les obstacles entourant la mise en œuvre du programme de maternelle à plein temps.

c) *Un financement pluriannuel ciblé pour les organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations*

- En plus des formules d'allocation provisoires établies pour chaque région, un financement pluriannuel ciblé serait offert pour que les organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations reçoivent au moins le même niveau de financement pour les services d'éducation complémentaires qu'elles ont reçu en 2017-2018 pour soutenir les élèves, les écoles et les communautés des Premières Nations.
- Ce financement est requis pour que les services actuellement fournis par les organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations restent stables pendant que les régions négocient les accords régionaux en matière d'éducation.
- Pour les formules d'allocation provisoires, les organisations de services complémentaires doivent préciser l'entente ou le partenariat qu'elles ont actuellement avec les Premières Nations (c'est-à-dire la désignation officielle donnée par les gouvernements des Premières Nations) afin de recevoir le financement pluriannuel ciblé.
- Les allocations de financement provisoires pour les services complémentaires seront calculées au moyen d'une estimation de 15 % des calculs de formules d'allocation provisoires pour les écoles de bandes et les écoles provinciales ou privées. Cette estimation sera attribuée aux régions d'AANC en fonction de la carte actuelle des organisations de services complémentaires, et distribuée par les régions d'AANC. Tout financement dépassant les 15 % sera remis dans les formules de financement axé sur les écoles, au profit des écoles et des communautés des Premières Nations.

3. Accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations – Les représentants du gouvernement du Canada travailleront avec les Premières Nations dans chaque région pour négocier et conclure de nouveaux accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations³, qui remplaceront l'approche de financement régional provisoire dès 2019-2020. De plus, une demande de budget supplémentaire sera préparée pour le budget fédéral de 2019 afin d'obtenir le financement additionnel requis pour conclure ces accords. En ce qui concerne les Premières Nations visées par un traité, seuls leurs citoyens s'exprimeront en leur nom. Les accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations comprendront :

- a) *Une nouvelle formule de financement pour l'éducation des Premières Nations* – Chaque accord régional comprendra une nouvelle formule de financement pour l'éducation des Premières Nations qui tiendra compte des besoins réels des élèves et fera en sorte que ceux-ci disposent du financement et du soutien

³ Il convient de noter qu'un accord régional en matière d'éducation des Premières Nations n'est pas un accord d'autonomie gouvernementale, mais qu'il s'agit d'une entente de financement de l'éducation conclue entre une région des Premières Nations et le gouvernement du Canada.

nécessaires pour recevoir une éducation de qualité et réussir selon les normes définies par les Premières Nations dans chaque région.

- La formule de financement reflétera les besoins particuliers et divers des communautés, des écoles et des élèves des Premières Nations sur le plan linguistique, culturel, démographique, historique et géographique. La formule de financement assurera un financement suffisant pour couvrir les coûts de la vision du contrôle par les Premières Nations de leurs systèmes d'éducation telle que définie par les Premières Nations dans chaque région.
 - La formule de financement sera détaillée et remplacera la formule d'allocation de financement provisoire ou bien remplacera le financement actuel d'AANC pour le fonctionnement et l'entretien des établissements scolaires et pour les avantages sociaux des employés des bandes du secteur de l'éducation ainsi que le financement fourni dans le cadre du Programme d'enseignement primaire et secondaire, y compris le financement fondé sur des propositions offert par le Programme Nouveaux sentiers pour l'éducation et le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations.
 - Des adaptations seront faites à la formule pour tenir compte des divers besoins et situations des élèves, des écoles et des communautés des Premières Nations. On pourrait, par exemple, inclure des indices qui sont utilisés pour refléter les divers besoins de financement des écoles et des communautés éloignées ayant un niveau peu élevé de bien-être socio-économique.
 - Les formules seront mises à jour chaque année pour tenir compte des investissements provinciaux et des changements apportés à la liste nominative, et auront une protection de financement pour atténuer toute diminution des fonds accordés aux communautés des Premières Nations. Les niveaux de financement seront mis à jour pendant l'année scolaire à mesure que de nouveaux investissements seront offerts par les systèmes provinciaux aux écoles des Premières Nations et aux écoles provinciales.
 - Les méthodes de financement régionales comprendront une approche propre aux Premières Nations pour l'éducation spéciale à coûts élevés, qui assurera un financement adéquat pour répondre à la situation particulière des enfants des Premières Nations ayant des besoins spéciaux.
- b) *Un financement pluriannuel ciblé pour les stratégies régionales*
- Les accords exposeront également un plan de travail ou un financement axé sur des projets en appui aux priorités régionales, tel qu'un financement ciblé pour des organisations de soutien et pour des projets visant à aider les élèves, les écoles et les communautés des Premières Nations et à faire en sorte que l'ensemble du système comble son retard ou acquière la capacité requise pour fournir efficacement des services d'éducation. Les formules de financement refléteront les coûts constants de la prestation des services d'éducation, mais il y aura des besoins particuliers d'investissement dans l'éducation des Premières Nations en raison du sous-financement traditionnel des élèves, des communautés et des écoles des Premières Nations.
 - Des priorités régionales seront établies par les Premières Nations dans le cadre de leur accord régional et pourront englober des activités qui soutiennent l'élaboration et l'adaptation de programmes de cours, l'établissement de systèmes informatiques et de normes de connectivité, la mise en place d'infrastructures scolaires propices à l'apprentissage, les projets de recherche, le perfectionnement professionnel, les initiatives de formation, les stratégies d'éducation des adultes et de formation professionnelle ainsi que d'autres initiatives priorisées par les communautés des Premières Nations dans les régions.
 - Pour ces stratégies régionales, un plan d'exécution et une liste des résultats attendus seront utilisés pour la production des rapports requis dans le cadre des accords régionaux.
- c) *Un financement pluriannuel ciblé pour les organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations*

ÉBAUCHE POUR DISCUSSION

- Les accords comprendront un financement pluriannuel ciblé pour soutenir les organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations et qui fournissent des services d'éducation complémentaires de deuxième ou de troisième niveau aux élèves, aux écoles et aux communautés des Premières Nations.
- Ce financement et l'approche d'allocation refléteront les investissements requis pour permettre aux Premières Nations et aux organisations qui se consacrent à leur éducation de soutenir les rôles et les responsabilités établis dans leur accord.

d) *Un modèle de prestation de services*

- Les accords comprendront, pour chaque région, un modèle clair de prestation des services d'éducation, qui établit les rôles et les responsabilités des Premières Nations et des organisations qui se consacrent à leur éducation. Les accords décriront le type de services d'éducation que les organisations de soutien fourniront et indiqueront à quelles communautés et écoles des Premières Nations il conviendra de les offrir.

e) *Des mécanismes de responsabilité mutuelle*

- Les accords décriront la responsabilité mutuelle des Premières Nations, des organisations et des autorités qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations et du gouvernement du Canada. Ils exposeront des objectifs clairs, des indicateurs de rendement et des attentes en matière de production de rapports.
- Pour les Premières Nations et les organisations qui se consacrent à l'éducation des Premières Nations, les objectifs, les indicateurs et les exigences de rapports seront convenus et mentionnés dans l'accord régional d'éducation et pourront comprendre des indicateurs tels que le taux de diplomation ou d'achèvement d'études secondaires, les résultats des étudiants et les données sur le taux de persévérance scolaire.
- Pour le gouvernement du Canada, les indicateurs et les exigences de rapports comprendront au moins ce qui suit : des données financières pluriannuelles complètes concernant les éléments de l'accord régional, un rapport indiquant comment le Canada met en œuvre la DNUDPA et répond aux Appels à l'action en ce qui concerne l'éducation primaire et secondaire, un rapport transparent sur toute recherche effectuée, un rapport et une analyse sur toute initiative entreprise par le gouvernement en matière d'éducation des Premières Nations. Les indicateurs annuels seront recueillis, analysés et communiqués en fonction des principes PCAP et feront l'objet d'un rapport présenté à chaque Première Nation signataire d'un accord.
- Le gouvernement du Canada encouragera les Premières Nations à demander des rapports annuels concernant le nombre d'élèves des Premières Nations fréquentant des écoles provinciales ou privées. Les indicateurs pourront montrer, à tout le moins, les types de services éducatifs fournis par les conseils scolaires pour les frais de scolarité demandés; la justification des augmentations annuelles des frais; les résultats des élèves des Premières Nations (résultats de l'évaluation d'apprentissage et données sur le taux de persévérance scolaire) qui fréquentent les écoles provinciales. Tout au long de l'année, il y aura de nombreux rapports sur les taux de fréquentation des élèves des Premières Nations dans les écoles provinciales.

Pour établir les tables régionales de l'éducation et couvrir les coûts de participation et de négociation, il faudra 14 millions de dollars par an, qui proviendront du financement prévu par le budget de 2016 pour la mise en œuvre de la transformation. On s'attend à ce qu'il y ait plus de vingt accords régionaux en matière d'éducation qui seront conclus dans tout le pays et que 20 % de ces accords soient conclus en 2019-2020, 45 % d'ici 2020-2021, 80 % d'ici 2021-2022 et 100 % d'ici 2022-2023.

La conclusion des accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations sera partiellement financée en fonction de l'allocation régionale indiquée au tableau 1,0. Il y aura une ligne budgétaire réservée de 20 millions de dollars par an à compter de 2018-2019 pour le financement des accords régionaux en matière d'éducation des

Premières Nations. Ce financement sera fourni aux Premières Nations de Colombie-Britannique pour le renouvellement de l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation. On s'attend à ce qu'après 2018-2019, de nombreux accords sur l'éducation des Premières Nations nécessitent un financement qui dépassera l'allocation régionale. La ministre encouragera alors les Premières Nations à présenter une demande de budget complémentaire pour le budget fédéral de 2019 afin d'obtenir les investissements supplémentaires requis pour conclure des accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations et favoriser la réussite des élèves des Premières Nations dans tout le pays.

L'annexe XX présente d'autres principes qui guideront les discussions sur d'éventuelles futures ententes concernant l'éducation des Premières Nations ainsi que leur interprétation.

4. Tables techniques régionales de l'éducation – La ministre attribuera des fonds pour aider les Premières Nations à établir des tables techniques régionales permanentes de l'éducation là où ces tables n'existent pas encore. Pour les mettre sur pied et couvrir les coûts de participation et de négociation, il faudra 14 millions de dollars par an qui proviendront du financement prévu au budget de 2016 pour la mise en œuvre de la transformation.

Les tables régionales de l'éducation auront la responsabilité de ce qui suit :

a) Mettre en œuvre une approche provisoire d'allocation des fonds

- Les tables régionales de l'éducation continueront leurs discussions pendant l'élaboration et la mise en œuvre de l'approche provisoire d'allocation des fonds à partir de 2018-2019 ; les techniciens en éducation des Premières Nations travailleront avec AANC pour se mettre d'accord sur les adaptations, les approximations et les données utilisées dans la méthode décrite dans chacune des formules provinciales de financement.
- Les Premières Nations et AANC mettront en commun leurs analyses relatives, leurs méthodes et leurs données qui guideront l'approche provisoire de financement.
- Un financement sera fourni en appui aux tables techniques régionales en avril 2018 et sera maintenu par la suite.
- S'il n'y a pas d'entente à une table régionale de l'éducation en ce qui concerne l'approche provisoire d'allocation des fonds d'ici septembre 2018, les discussions se poursuivront chaque année. Les adaptations, les approximations, les données et les méthodes convenues d'un commun accord seront révisées et mises en œuvre.

b) Faciliter l'élaboration des accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations

- Les tables techniques régionales de l'éducation faciliteront l'élaboration des accords régionaux en matière d'éducation des Premières Nations. Par l'intermédiaire de ces tables, les Premières Nations et AANC examineront conjointement tous les éléments soulignés dans les accords qui refléteront la vision des Premières Nations en matière d'éducation dans leurs communautés et dans leurs écoles et en détermineront les coûts.
- Le gouvernement fédéral fournira aux Premières Nations dans chaque région le financement nécessaire pour effectuer les analyses et la recherche requises pour la mise au point de leur système d'éducation.
- Les tables régionales de l'éducation devraient avoir un mécanisme de règlement des litiges au cas où les deux parties ne parviendraient pas à se mettre d'accord sur le financement ou sur une entente de prestation de services.

c) Réviser chaque année les accords régionaux

- Les tables techniques régionales de l'éducation évalueront les besoins de financement des accords régionaux en s'assurant que l'allocation régionale offre un financement suffisant, prévisible et durable.

- Si le financement requis pour un accord régional en matière d'éducation des Premières Nations est plus élevé que l'allocation régionale établie en fonction des niveaux de référence existants, la ministre encouragera les Premières Nations de la région à présenter une demande de budget complémentaire pour le budget fédéral de 2019 afin d'obtenir les investissements supplémentaires nécessaires pour financer la conclusion de l'accord régional et favoriser la réussite des élèves de la région.
- Dès qu'un accord régional sera conclu, la table régionale de l'éducation recevra le soutien nécessaire pour effectuer un examen annuel des besoins de financement, tant en ce qui concerne les élèves des Premières Nations qui fréquentent les écoles des Premières Nations que ceux qui fréquentent les écoles provinciales.

5. Accroissement du financement en 2018-2019

La ministre déterminera la façon dont une première allocation sera appliquée à chaque région des Premières Nations avant avril 2018. Si après sa première analyse, la ministre constate qu'il y aura probablement un écart entre les niveaux de financement de l'éducation de 2018-2019 et les formules régionales provisoires d'allocation de financement, elle s'efforcera d'avoir accès à tout financement prévu au budget de 2016 pour l'éducation des Premières Nations qui n'aura pas encore été affecté dans le cadre financier nécessaire pour combler cet écart au moyen du budget supplémentaire des dépenses de 2018-2019. Le Ministère travaillera en collaboration avec les Premières Nations pour mettre au point la méthode d'allocation du financement pour 2018-2019.

6. Accroissement du financement pour les ententes d'autonomie gouvernementale des Premières Nations

Le gouvernement du Canada rencontrera les dirigeants des Premières Nations qui ont une entente d'autonomie gouvernementale afin de négocier un accroissement du financement requis, conformément au libellé de l'entente principale d'autonomie gouvernementale et de l'entente sur le financement de l'autonomie gouvernementale.

7. Changements apportés aux programmes du Ministère en matière d'éducation –

Le programme *Subventions et contributions pour appuyer le niveau d'instruction primaire et secondaire des Premières Nations* comprend deux sous-programmes complémentaires fondés sur des propositions (Nouveaux sentiers pour l'éducation et Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations), qui seront entièrement éliminés ou modifiés substantiellement dans le cadre de la nouvelle approche. La ministre travaillera avec l'Assemblée des Premières Nations et le Conseil national indien de l'éducation pour apporter des changements aux modalités du programme et au cadre de mesure du rendement en vue de la mise en œuvre de l'approche proposée qui devrait être propice à une prestation dynamique et souple des services qui favoriseront d'excellents résultats chez les étudiants et renforceront le contrôle des Premières Nations sur leurs systèmes d'éducation.

En outre, le programme actuel des partenariats en éducation sera maintenu et recevra une source permanente de financement de 40 millions de dollars par année. Ce sous-programme complémentaire aide les Premières Nations et les gouvernements provinciaux à renforcer les liens entre leurs systèmes d'éducation, soutient le renforcement de la capacité dans les organisations qui se consacrent à l'éducation et qui servent les écoles et les communautés des Premières Nations, et aide les Premières Nations qui souhaitent établir de nouveaux modèles de prestation des services d'éducation.

RISQUES

Risque : L'approche présentée ici risque d'être perçue comme étant unilatérale ou peu représentative des communautés des Premières Nations. Même si le Ministère a entrepris un vaste processus de participation des Premières Nations et des organisations des Premières Nations à l'échelle communautaire, régionale et nationale en ce qui concerne la transformation de l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations, certaines régions n'ont pas participé à toutes les phases du processus. C'est le cas notamment de l'Alberta, où les représentants régionaux ont refusé de participer à la table d'élaboration conjointe d'une proposition.

Atténuation : [L'approche proposée a été déposée et approuvée en principe par le Comité exécutif de l'Assemblée des Premières Nations en septembre 2017 et par le Comité des Chefs sur l'éducation en octobre 2017.] De plus, la proposition sera présentée à l'Assemblée extraordinaire des Chefs en vue de sa ratification par les Chefs en assemblée. L'approche proposée cherche également à maximiser la prise de décisions régionale en ce qui concerne les approches de financement, les structures de prestation des services et les responsabilités mutuelles.

Risque : Bien que dans certaines régions, un accord puisse être conclu pour l'année scolaire 2019-2020 ou peu après, d'autres régions auront probablement besoin de plus de temps et risquent de rester dans la phase provisoire pendant plusieurs années sans profiter des avantages d'un accord régional négocié.

Atténuation : L'approche provisoire et les formules provisoires d'allocation des fonds constituent une nette amélioration par rapport au statu quo en faisant en sorte que le financement de l'éducation des Premières Nations soit suffisant, prévisible et durable. Pour aider à améliorer la qualité de l'éducation, même pendant la phase provisoire, l'approche proposée clarifiera également la prestation des services et fournira un financement stable pour les services de soutien. De plus, le processus de participation continuera à évoluer en favorisant le dialogue et la prise de décisions dirigés par les Premières Nations au niveau régional pour la mise en œuvre de l'approche provisoire et en renforçant les structures régionales pour la négociation des accords régionaux au fil du temps.

Risque : L'éducation des Premières Nations est une responsabilité nationale partagée. Les gouvernements provinciaux ont un rôle important à jouer dans l'amélioration des résultats des élèves des Premières Nations. Environ 32 % des quelque 107 000 élèves des Premières Nations vivant habituellement dans les réserves fréquentent des écoles provinciales et la majorité des élèves des Premières Nations font leurs études dans les systèmes provinciaux. Cependant, l'approche proposée ne s'occupe pratiquement pas de la qualité de l'éducation que reçoivent les élèves des Premières Nations dans les systèmes provinciaux.

Atténuation : Les gouvernements provinciaux reconnaissent de plus en plus le rôle qu'ils peuvent jouer. Le gouvernement du Canada continuera à appuyer les partenariats entre les ministères provinciaux de l'éducation, les conseils scolaires, les écoles et les Premières Nations en encourageant la mise en commun des ressources et des pratiques exemplaires pour améliorer la qualité de l'éducation pour tous les élèves. Le maintien du Programme des partenariats en éducation permettra à la ministre de continuer à soutenir ces partenariats pour qu'ils renforcent la qualité de l'éducation des enfants des Premières Nations en aidant ceux-ci à obtenir de bons résultats.

Annexe XX

Principes qui guideront les discussions sur d'éventuelles futures ententes concernant l'éducation des Premières Nations ainsi que leur interprétation

L'histoire de la colonisation, les pensionnats indiens et l'imposition des lois et des politiques fédérales et provinciales ont eu des effets dévastateurs sur les enfants et les familles des Premières Nations ainsi que sur leurs langues, leurs cultures et leurs structures sociales. Il est urgent d'effectuer un changement en profondeur dans les systèmes d'éducation des Premières Nations afin d'y combler les lacunes en prenant en considération les droits et les aspirations des communautés des Premières Nations et les intérêts des enfants des Premières Nations.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à mener à bien la réconciliation avec les Premières Nations en renouvelant sa relation de nation à nation fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat avec les Premières Nations.

Les grands principes du droit constitutionnel, la relation fiduciaire et l'honneur de la Couronne, ainsi que les normes juridiques établies par les tribunaux canadiens et le droit international définissent et encadrent toutes les relations entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations ainsi que les responsabilités du Canada en ce qui concerne les services et le financement qu'il fournit aux Premières Nations

Conformément à ses obligations, le gouvernement du Canada doit veiller à ce que les mesures, les arrangements, les programmes, les politiques, les ententes ou les lois concernant l'éducation primaire et secondaire des enfants des Premières Nations soient élaborés en collaboration avec les communautés des Premières Nations et reconnaissent et respectent les principes juridiques suivants.

Les Premières Nations ont droit à l'autonomie gouvernementale et ont compétence sur l'éducation de leurs membres; ce droit ancestral est protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ce droit comprend celui de déterminer leurs propres priorités en matière d'éducation, fondées sur leurs responsabilités envers les futures générations et sur leurs droits inhérents. Le gouvernement du Canada doit fournir des ressources et un financement adéquats pour permettre le renforcement des capacités et des institutions locales en vue du contrôle par les Premières Nations de leurs systèmes d'éducation.

Les communautés et les enfants des Premières Nations ont le droit de participer réellement au processus de prise de décisions concernant leur éducation et même de diriger ce processus. Cela signifie qu'ils ont le droit de recevoir tous les renseignements nécessaires en temps opportun pour pouvoir donner leur consentement libre et éclairé. Les opinions et les préoccupations des Premières Nations doivent être sérieusement prises en considération et intégrées à toute proposition de plan d'action concernant leur éducation.

Les enfants des Premières Nations ont le droit de recevoir une éducation conforme à leur culture, à leurs valeurs, à leurs traditions et à leurs langues, exempte de préjugés et de discrimination. Une éducation de qualité et culturellement appropriée est la pierre angulaire de la conservation et de la vitalité des sociétés des Premières Nations et de la réalisation d'autres droits humains fondamentaux des enfants des Premières Nations

Les enfants des Premières Nations ont besoin de mesures spéciales pour profiter de leur droit à l'éducation sur un pied d'égalité avec les autres enfants du Canada. Ce droit englobe le droit à un financement équitable qui permet de répondre aux situations et aux besoins particuliers des enfants des Premières Nations en prenant en considération leurs réalités culturelles, linguistiques, géographiques et historiques. Une stratégie qui s'appuie sur l'application de formules de financement standard n'est pas suffisante pour assurer une égalité réelle dans l'éducation des enfants des Premières Nations.

Pour déterminer adéquatement les lacunes existantes et les domaines potentiels de discrimination à l'égard des enfants des Premières Nations en matière d'éducation primaire et secondaire, le gouvernement du Canada doit s'assurer que des

ÉBAUCHE POUR DISCUSSION

mécanismes et un financement adéquats sont en place pour permettre aux Premières Nations i) d'évaluer les besoins réels des communautés afin d'établir le niveau de financement équitable requis; ii) de contrôler et d'évaluer l'efficacité des mesures et des programmes mis en œuvre pour améliorer les résultats des enfants des Premières Nations; et iii) de renforcer les capacités et les institutions locales en vue du contrôle par les Premières Nations de leurs systèmes d'éducation.

DRAFT