



BUREAU DU DIRECTEUR  
PARLEMENTAIRE DU  
BUDGET  
OFFICE OF THE  
PARLIAMENTARY  
BUDGET OFFICER

Dépenses fédérales  
en matière  
d'éducation primaire  
et secondaire dans  
les réserves des  
Premières Nations

Ottawa, Canada  
6 décembre 2016  
[www.pbo-dpb.gc.ca](http://www.pbo-dpb.gc.ca)

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir des analyses indépendantes au Parlement sur l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. À la demande d'un comité ou d'un parlementaire, il est tenu de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le présent rapport répond à une demande de Monsieur Charlie Angus, député de Timmins–Baie James, d'estimer les coûts et les dépenses engagées dans le cadre des programmes d'éducation des Premières Nations et de comparer ces estimations aux dépenses provinciales en matière d'éducation. Il fait également suite aux rapports du DPB de 2009 et de 2013 qui se sont penchés de plus près sur les dépenses d'infrastructure des écoles des Premières Nations.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Elizabeth Cahill a rédigé le rapport. Nigel Wodrich et Peter Weltman ont contribué à l'analyse. Mostafa Askari et Tonina Simeone a fourni des commentaires. Nous adressons des remerciements particuliers à Jonathan Anuik, Paul Bennett, Cindy Blackstock, Matthew Calver, Don Drummond, Kent Elson, Donna Feir, Initiative de la Famille Martin, Jan Haugen, Jarret Laughlin, Tyrone McNeil, Michael Mendelson, Keith Miller, Christine Neill, Melanie O'Gorman, Jasmine Thomas, Len Thomas, Janet Smylie, Paulette Tremblay, John Richards et Doug Willms. Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont participé à la préparation du rapport aux fins de publication. L'auteur assume l'entière responsabilité de toute erreur ou omission. Pour obtenir plus de renseignements, veuillez envoyer un message à [pbo-dpb@parl.gc.ca](mailto:pbo-dpb@parl.gc.ca).

Jean-Denis Fréchette  
Parliamentary Budget Officer

# Table des matières

---

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Résumé</b>                                                                                                               | <b>1</b>  |
| <b>1. Introduction</b>                                                                                                      | <b>7</b>  |
| <b>2. Dépenses fédérales consacrées à l'éducation des<br/>Premières Nations, de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année</b> | <b>8</b>  |
| 2.1. Comment les ressources fédérales sont-elles allouées?                                                                  | 13        |
| <b>3. Dépenses des provinces pour l'éducation de la maternelle à<br/>la 12<sup>e</sup> année</b>                            | <b>16</b> |
| <b>4. Comparaison des dépenses provinciales et des<br/>dépenses fédérales</b>                                               | <b>23</b> |
| 4.1. Mécanismes de financement de base                                                                                      | 24        |
| 4.2. Financement fondé sur des propositions                                                                                 | 27        |
| 4.3. Appliquer une formule de financement provincial à des<br>écoles administrées par les bandes : Ontario                  | 30        |
| 4.4. Un échantillon de collectivités des Premières Nations<br>éloignées et comparaisons provinciales                        | 31        |
| 4.5. Accord-cadre tripartite sur l'éducation :<br>Colombie-Britannique                                                      | 35        |
| <b>5. Perspectives pour l'avenir</b>                                                                                        | <b>36</b> |
| <b>Annexe A : Accords-cadres tripartites sur l'éducation</b>                                                                | <b>38</b> |
| <b>Annexe B : Méthodologie utilisée pour l'établissement<br/>des coûts</b>                                                  | <b>39</b> |
| <b>Annexe C : Questions relatives aux données</b>                                                                           | <b>46</b> |
| <b>Références</b>                                                                                                           | <b>48</b> |
| <b>Notes</b>                                                                                                                | <b>53</b> |

# Résumé

Au Canada, l'éducation est en grande partie un champ de compétence provinciale. L'exception notable est l'éducation destinée aux élèves des Premières Nations vivant dans les réserves. Cette responsabilité incombe à la Couronne, plus précisément au ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC).

Le présent rapport analyse les dépenses fédérales consacrées à l'éducation élémentaire et secondaire des élèves vivant dans les réserves des Premières Nations. On y examine l'évolution des dépenses au cours de la dernière décennie et, dans la mesure du possible, on analyse comment les fonds ont été consentis et comment ces allocations se comparent à celles des provinces. On y présente également des projections.

## Encadré 1 du résumé    Aperçu : L'éducation primaire et secondaire dans les réserves des Premières Nations 2012-2013

On a dénombré plus de 110 000 élèves des Premières Nations vivant dans les réserves.

On a dénombré environ 500 écoles administrées par les bandes au Canada, desservant environ 65 % de la population d'élèves vivant dans les réserves.

Environ 33 % des élèves des Premières Nations vivant dans les réserves fréquentaient des écoles provinciales.

Les 2 % restant fréquentaient les sept écoles administrées par le gouvernement fédéral ou des écoles privées.

## Combien le gouvernement fédéral dépense-t-il pour l'éducation des enfants vivant dans les réserves?

**Les dépenses des programmes** financent les services d'enseignement dans les écoles situées dans les réserves, assurent le remboursement des frais de scolarité pour les élèves qui fréquentent des écoles provinciales situées en dehors des réserves et autres services comme le transport et l'aide financière. Ces dépenses couvrent également des services secondaires (comme le counseling d'orientation, l'éducation spécialisée, les bibliothèques et les orthophonistes), l'administration des écoles et les services d'aide aux élèves.

En 2004-2005, les dépenses fédérales consacrées aux programmes d'éducation élémentaire et secondaire (de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année) destinés aux élèves vivant dans les réserves étaient d'environ 1,26 milliard de dollars. Cela représentait environ 22 % du budget d'AANC et moins de 1 % (0,59 %) des dépenses fédérales totales.

En 2014-2015, les dépenses des programmes d'éducation ont dépassé 1,72 milliard de dollars, représentant environ 22 % du budget d'AANC et 0,61 % des dépenses fédérales totales.

Rajustées en fonction de l'inflation, les dépenses consacrées aux programmes d'éducation ont augmenté d'environ 1 % par année pendant la période de 11 ans. Ces augmentations se sont inscrites dans le contexte d'inscriptions relativement stables pendant cette période.

**Les dépenses d'immobilisations** pour l'infrastructure scolaire pendant cette même période ont été très variables. Elles ont fluctué entre 83 millions et 193 millions de dollars par année.

### Comment ces ressources sont-elles allouées?

AANC fournit le financement pour les programmes de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année grâce à une combinaison de mécanismes **de base** et **fondés sur des propositions**. Le financement **de base** sert à payer :

1. Les services d'enseignement, les professionnels et le personnel de soutien, ainsi qu'à couvrir les frais pour les fournitures dans les salles de classe, les services d'aide aux élèves et les services de transport par autobus pour les écoles administrées par les bandes;
2. Les frais de scolarité pour les élèves qui fréquentent des écoles provinciales.

Environ 80 % du financement total des programmes d'éducation est fourni au moyen de mécanismes de base. Le financement de base est accordé aux bureaux régionaux en fonction de leur allocation de l'année précédente, une augmentation fondée sur une indexation annuelle étant prévue. Entre 1996 et 2016, un plafond de 2 % d'augmentation par année était en vigueur. Les régions répartissent le financement aux conseils de bande en fonction des frais de scolarité des élèves qui fréquentent des écoles provinciales et selon des calculs régionaux pour les écoles administrées par les bandes.

Le financement fondé sur des **propositions** appuie des projets déterminés, souvent d'une durée limitée, et répond aux besoins d'éducation spécialisée à coûts élevés de certains élèves. Pour le financement fondé sur des propositions, une demande doit être soumise, souvent en réponse à un appel de propositions d'AANC. Environ 20 % des fonds qui servent aux dépenses des programmes d'éducation sont alloués au moyen d'un financement fondé sur des propositions.

## Quelles sont les dépenses des provinces et comment ce financement est-il alloué?

Les dépenses consacrées à l'éducation élémentaire et secondaire représentent une partie beaucoup plus importante des budgets provinciaux totaux, soit entre 15 % et 25 %. En 2013-2014, ces dépenses ont dépassé 60 milliards de dollars. Entre 2004-2005 et 2013-2014, ces dépenses ont augmenté d'environ 2 % par année après rajustement en fonction de l'inflation, et ce, malgré une diminution des inscriptions.

Les provinces utilisent des formules de financement pour allouer les ressources aux conseils scolaires. Les formules provinciales servent de fondement à un financement de l'éducation qui est stable, prévisible et transparent.

Les formules de financement sont structurées de manière à tenir compte d'inducteurs de coûts importants, y compris : emplacement géographique, taille des écoles, langue et culture, pourcentage d'élèves dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais (FLS/ALS), conditions socio-économiques particulières, climat et pourcentage d'élèves ayant des besoins spéciaux.

## Comment les dépenses fédérales et les dépenses provinciales se comparent-elles?

Après avoir comparé et analysé les données des dépenses fédérales et provinciales en matière d'éducation, le DPB est arrivé aux conclusions suivantes :

1. En se fondant sur des données probantes, le DPB a constaté que les mécanismes de financement d'AANC :
  - ne tiennent pas suffisamment compte d'importants inducteurs de coûts pour les écoles administrées par les bandes;
  - favorisent les élèves vivant dans les réserves et qui fréquentent des écoles provinciales;
  - désavantagent considérablement les écoles administrées par les bandes situées dans des régions nordiques éloignées.
2. Le DPB estime qu'en 2012-2013 le taux de financement par élève pour les écoles administrées par les bandes de l'Ontario se serait situé entre 21 000 \$ et 25 000 \$ si les écoles administrées par les bandes avaient été financées au moyen de la formule de financement de l'Ontario. Cette plage est bien supérieure au taux par élève d'AANC qui est de 14 500 \$ et au taux par élève de l'Ontario qui est de 11 500 \$. Ces moyennes s'appliquent aux dépenses des programmes et n'incluent pas les estimations pour les montants des immobilisations.
3. Le déficit de financement – la différence entre le financement d'AANC et le financement qui aurait été fourni si la formule provinciale avait été

utilisée – est le résultat de l'établissement inadéquat des coûts par AANC pour l'administration des petites écoles situées dans des régions nordiques éloignées. Bon nombre d'écoles administrées par les bandes sont situées dans des régions nordiques éloignées où les populations d'élèves sont faibles. De plus, les écoles administrées par les bandes doivent faire face à des coûts plus élevés en raison de l'incidence plus élevée d'élèves défavorisés sur le plan socio-économique; des engagements à dispenser un enseignement adapté sur le plan culturel dans les langues autochtones; et du grand nombre d'élèves pour lesquels ni l'anglais ni le français n'est la langue maternelle. La proportion d'enfants ayant besoin d'une éducation spécialisée est également plus élevée.

#### **Encadré 2 du résumé      Écoles administrées par les bandes au Canada**

Plus de 160 écoles (plus de 30 %) comptent moins de 100 élèves.

Plus de 140 écoles (environ 30 %) peuvent être considérées comme étant situées dans des collectivités éloignées/d'accès difficile/au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. Ces écoles ne bénéficient pas d'économies d'échelle; elles doivent faire face à des coûts de fonctionnement/d'entretien/de chauffage/d'approvisionnement beaucoup plus élevés et elles ont d'énormes difficultés à attirer, maintenir en poste et loger des enseignants qualifiés.

Environ les deux tiers des écoles administrées par les bandes seraient considérés comme des écoles rurales selon les normes des provinces. Seulement 3 à 4 % des écoles administrées par les bandes pourraient être considérées comme étant des écoles urbaines.

4. Le DPB estime, qu'à l'échelle nationale, le déficit de financement total pour les programmes d'éducation dispensés dans les écoles administrées par les bandes en 2012-2013 se situait entre 300 millions de dollars et 595 millions de dollars. Le DPB estime que ce déficit a augmenté pour se situer entre 336 millions de dollars et 665 millions de dollars en 2016-2017.

#### **En quoi les récents engagements pris dans le budget de 2016 influenceront-ils sur cette situation?**

Le budget de 2016 a annoncé d'importants nouveaux investissements pour l'éducation des Premières Nations. Ces investissements commenceront en 2016-2017 et on prévoit qu'ils s'étaleront sur cinq ans.

En 2020-2021, les nouvelles sommes allouées seront d'un peu plus de un milliard de dollars. Environ 80 % de ces sommes seront investies dans les programmes d'éducation (investissement dans l'actuel système et soutien de

la transformation du système actuel). Le reste est ciblé en tant que dépenses d'immobilisations (milieux d'apprentissage). (Tableau 1 du résumé)

Tableau 1 du résumé

### Annonces du budget de 2016 liées à l'éducation des Premières Nations

|                                                  | 2016-<br>2017 | 2017-<br>2018 | 2018-<br>2019 | 2019-<br>2020 | 2020-<br>2021   | Total pour<br>les 5 années |
|--------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|----------------------------|
| <b>Annonces du budget liées aux programmes*</b>  | 287,5         | 382,9         | 482,4         | 647,0         | 801,0           | <b>2 600,8</b>             |
| <b>Milieux d'apprentissage</b>                   | 96,6          | 282,9         | 197,4         | 183,7         | 208,8           | <b>969,4</b>               |
| <b>Apprentissage et garde des jeunes enfants</b> | 29,4          | 100           | –             | –             | –               | <b>129,4</b>               |
| <b>Nouvelles sommes totales allouées</b>         | <b>413,5</b>  | <b>765,8</b>  | <b>679,8</b>  | <b>830,7</b>  | <b>1 009,80</b> | <b>3 699,60</b>            |

Sources : Ministère des Finances, Budget 2016. Tous les chiffres sont en millions de dollars. \*Elles ont trait aux dépenses des programmes d'éducation (Transformation du système actuel et investissements actuels dans l'éducation primaire et secondaire dans les réserves).

Le DPB estime qu'à moyen terme, les nouveaux investissements consentis dans les programmes d'éducation annoncés dans le budget de 2016 pourraient commencer à s'attaquer au déficit du financement pour les écoles administrées par les bandes. (Tableau 2 du résumé)

Le DPB remarque toutefois que cela dépendra de la façon dont ces investissements seront alloués. Les méthodes à la base des formules de financement utilisées dans les provinces pourraient toutefois ne pas répondre pleinement à la réalité des collectivités des Premières Nations, mais elles représentent un point de départ qui est à la fois transparent et fondé sur des données probantes.

Le DPB estime qu'à moyen terme les nouvelles annonces budgétaires concernant les dépenses d'immobilisations pourront s'attaquer aux déficits d'immobilisations, mais seulement si l'on parvient à contrer la tendance historique qui veut que d'importants montants de financement d'immobilisations soient inutilisés.

Tableau 2 du résumé

Estimations du DPB d'écarts élevés et faibles des déficits de  
financement pour les écoles administrées par les bandes et  
annonces budgétaires récentes

|                                                             | 2016-<br>2017 | 2017-<br>2018 | 2018-<br>2019 | 2019-<br>2020 | 2020-<br>2021 | Total pour les<br>5 années |
|-------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|
| <b>Annonces du budget de 2016<br/>liées aux programmes*</b> | 287,5         | 382,9         | 482,4         | 647,0         | 801,0         | <b>2 600,8</b>             |
| <b>Estimation de faible écart du DPB</b>                    | 336,2         | 345,8         | 355,6         | 365,6         | 376,1         | <b>1 779,4</b>             |
| <b>Estimation d'écart élevé du DPB</b>                      | 664,8         | 684,0         | 703,5         | 723,6         | 744,4         | <b>3 520,3</b>             |

Sources : Données administratives d'AANC, données sur l'éducation provinciale et états financiers des conseils scolaires, Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, calculs du DPB. Ministère des Finances, Budget de 2016.

Note : Les annonces budgétaires comportent les annonces liées au système actuel et au soutien de la transformation du système actuel. \*Elles ont trait aux dépenses des programmes d'éducation (Transformation du système actuel et investissements actuels dans l'éducation primaire et secondaire dans les réserves).

# 1. Introduction

L'objectif des programmes d'éducation élémentaire et secondaire (de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) est d'offrir aux élèves admissibles, vivant dans les réserves des Premières Nations, des programmes d'éducation élémentaire et secondaire comparables à ceux offerts dans les écoles provinciales en vertu des lois, règlements ou politiques de la province dans laquelle la réserve est située<sup>1</sup>.

Le présent rapport analyse les dépenses fédérales consacrées à l'éducation élémentaire et secondaire des élèves vivant dans les réserves des Premières Nations. On y examine l'évolution des dépenses au cours des 10 dernières années et, dans la mesure du possible, on analyse comment les fonds ont été attribués et comment ces allocations se comparent à celles des provinces. On y présente également des projections afin d'examiner les implications des récentes annonces du gouvernement actuel concernant l'éducation élémentaire et secondaire dans les réserves des Premières Nations<sup>2</sup>.

## Encadré 1-1 Information sur l'établissement des coûts

Dans son rapport de 2004 à la Chambre des communes, la vérificatrice générale a recommandé qu'AANC obtienne de l'information fiable et cohérente sur les coûts réels de la prestation de l'éducation et compare ces coûts à ceux des provinces.

AANC répond à ce même rapport de 2004 qu'il a entrepris « un examen comparatif du financement alloué aux écoles administrées par les Premières nations et les fonds que ces écoles obtiendraient en vertu de la formule de financement provinciale applicable ». Il souligne également qu'une étude comparant les salaires des enseignants dans les écoles des Premières nations et dans les écoles provinciales est en cours. Dans son *Rapport Le Point* de 2011, la vérificatrice générale souligne qu'AANC a réalisé des progrès dans son travail d'établissement des coûts.

AANC n'a pu fournir au DPB l'analyse d'établissement des coûts dont il est question dans les rapports de la vérificatrice générale. L'analyse détaillée de l'établissement des coûts à l'appui des récentes annonces du budget de 2016 n'a pas non plus été fournie. AANC a fourni au DPB les données administratives à la base de l'établissement des coûts du DPB.

## 2. Dépenses fédérales consacrées à l'éducation des Premières Nations, de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année

---

### Dépenses des programmes

En 2004-2005, les dépenses fédérales consacrées aux programmes d'éducation élémentaire et secondaire (de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année) pour les élèves vivant dans les réserves se sont élevées à environ 1,26 milliard de dollars<sup>3</sup>. Cela représentait environ 22 % du budget d'AANC et moins de 1 % (0,59 %) des dépenses fédérales totales.

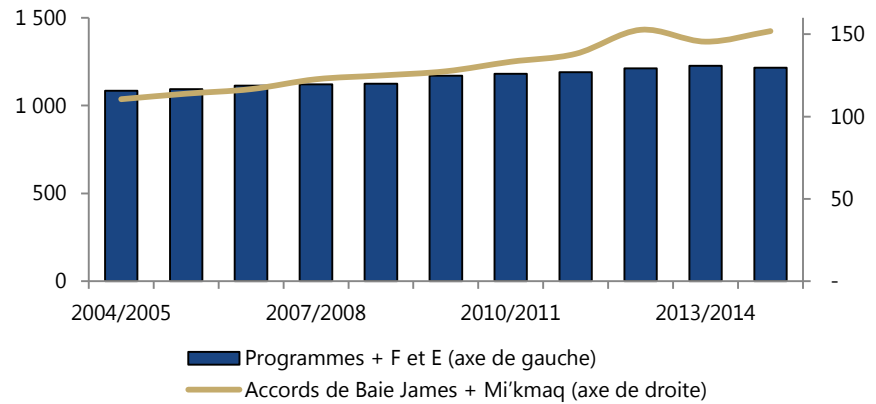
En 2011-2012, les dépenses du programme fédéral avaient augmenté pour s'établir à 1,60 milliard de dollars. Proportionnellement, ces dépenses avaient toutefois diminué légèrement représentant 20 % des dépenses d'AANC et 0,58 % des dépenses totales du gouvernement.

En 2014-2015, les dépenses des programmes d'éducation élémentaire et secondaire ont dépassé 1,72 milliard de dollars. Cela représentait environ 22 % du budget d'AANC et 0,61 % des dépenses fédérales totales. (Tableau 2-1)

Après rajustement en fonction de l'inflation, les dépenses consacrées aux programmes d'éducation (à l'exclusion des programmes mis en œuvre dans les collectivités ayant conclu des ententes sur l'autonomie gouvernementale)<sup>4</sup> ont augmenté d'environ 1 % par année au cours des 11 dernières années. Les dépenses liées aux programmes d'éducation dans les collectivités ayant conclu des ententes sur l'autonomie gouvernementale (Baie-James Québec et Mi'kmaq Kina'matnewey) ont augmenté d'environ 3 % par année, après rajustement en fonction de l'inflation. (Figure 2-1)

**Figure 2-1** Dépenses fédérales pour les programmes d'éducation  
élémentaire et secondaire

(en millions de \$ 2002)



Sources : Données administratives d'AANC, calculs du DPB. Les programmes et activités incluent les dépenses de fonctionnement et d'entretien, Indice des prix à la consommation (IPC) de Statistique Canada.

Tableau 2-1

## Dépenses des programmes d'éducation du primaire et du secondaire, Total des dépenses gouvernementales

|                  | <b>Dépenses<br/>d'AANC pour les<br/>programmes<br/>d'éducation</b> | <b>Dépenses<br/>totales<br/>d'AANC</b> | <b>Dépenses<br/>totales du<br/>gouvernement</b> | <b>Pourcentage<br/>des dépenses<br/>totales<br/>consacrées<br/>aux<br/>programmes<br/>d'éducation</b> |
|------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | (en millions<br>de \$)                                             | (en millions<br>de \$)                 | (en millions<br>de \$)                          |                                                                                                       |
| <b>2004-2005</b> | 1 257                                                              | 5 654                                  | 212 774                                         | 0,59 %                                                                                                |
| <b>2005-2006</b> | 1 300                                                              | 5 875                                  | 211 125                                         | 0,62 %                                                                                                |
| <b>2006-2007</b> | 1 349                                                              | 6 131                                  | 224 645                                         | 0,60 %                                                                                                |
| <b>2007-2008</b> | 1 393                                                              | 7 322                                  | 235 928                                         | 0,59 %                                                                                                |
| <b>2008-2009</b> | 1 430                                                              | 6 993                                  | 243 041                                         | 0,59 %                                                                                                |
| <b>2009-2010</b> | 1 492                                                              | 7 440                                  | 277 701                                         | 0,54 %                                                                                                |
| <b>2010-2011</b> | 1 540                                                              | 8 235                                  | 274 212                                         | 0,56 %                                                                                                |
| <b>2011-2012</b> | 1 602                                                              | 7 881                                  | 275 386                                         | 0,58 %                                                                                                |
| <b>2012-2013</b> | 1 665                                                              | 8 095                                  | 275 050                                         | 0,61 %                                                                                                |
| <b>2013-2014</b> | 1 690                                                              | 8 039                                  | 276 827                                         | 0,61 %                                                                                                |
| <b>2014-2015</b> | 1 717                                                              | 7 692                                  | 280 435                                         | 0,61 %                                                                                                |

Sources : Comptes publics du Canada, Rapports ministériels sur le rendement, Données administratives d'AANC, calculs du DPB.

Note : Les montants des programmes n'incluent pas les estimations des dépenses administratives liées au financement du soutien des bandes (FSB) et aux avantages sociaux des employés des bandes (ASEB) ni les dépenses d'immobilisations liées aux nouveaux projets. Les montants des programmes comprennent les dépenses de fonctionnement et d'entretien ainsi que les ententes sur l'éducation de la Baie-James Québec et Mi'kmaq Kina'matnewey.

## Dépenses d'immobilisations

Les dépenses consacrées à l'infrastructure scolaire ont été très variables<sup>5</sup>. Les dépenses d'immobilisations ont fluctué entre 83 millions de dollars et 193 millions de dollars par année entre 2004-2005 et 2014-2015 (voir figure 2-2). Un examen des dépenses prévues et des dépenses réelles révèle qu'il y a eu d'importants fonds inutilisés par rapport aux dépenses prévues pour quatre des cinq années.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à la variabilité des dépenses d'immobilisations. Les difficultés associées à la construction d'écoles dans les régions nordiques éloignées constituent peut-être l'un de ces facteurs. La

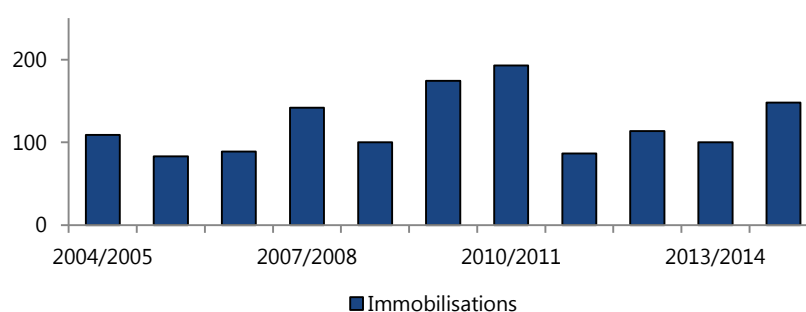
saison de construction est brève et bon nombre de matériaux de construction doivent être acheminés par voie aérienne.

Un autre facteur peut être lié à la structure même du Programme d'immobilisations et d'entretien d'AANC. Le Programme d'immobilisations et d'entretien d'AANC est la principale source de financement des immobilisations. Ce programme s'en remet aux Premières Nations pour déterminer les projets<sup>6</sup>. Une telle approche contraste avec les cadres systématiques de budgétisation des projets d'immobilisations et avec les systèmes de gestion des actifs qui, chaque année, prévoient une somme pour le remplacement et la réfection de l'infrastructure scolaire.

Figure 2-2

### Dépenses fédérales consacrées aux projets d'immobilisations dans les réserves 2004-2005 à 2014-2015

(en millions de \$)

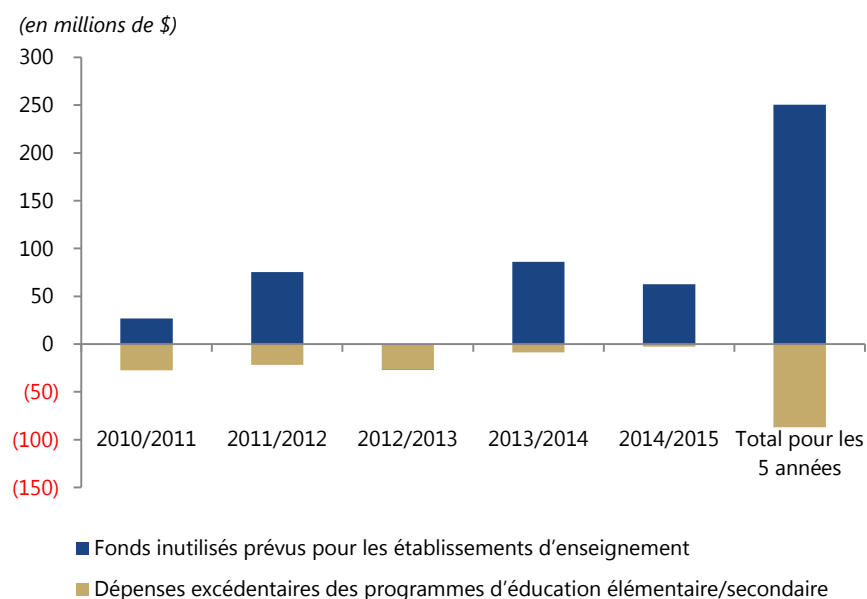


Sources : Données administratives d'AANC, calculs du DPB. Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses de fonctionnement et d'entretien.

Il faut aussi souligner que l'information publiée à la faveur de demandes d'accès à l'information laisse supposer que les fonds inutilisés des dépenses d'immobilisations prévues ont été réaffectés aux dépenses des programmes d'éducation. La tendance historique à réaffecter les fonds théoriquement prévus pour des établissements d'enseignement a également été relevée dans les rapports du DPB de 2009 et de 2013<sup>7</sup>. Entre 2010-2011 et 2014-2015, les dépenses excédentaires cumulatives des programmes d'éducation se sont élevées à environ 87 millions de dollars. Les fonds inutilisés cumulatifs des immobilisations ont dépassé 250 millions de dollars (voir figure 2-3).

Figure 2-3

### Dépenses excédentaires et fonds inutilisés des programmes d'éducation et dépenses excédentaires et fonds inutilisés des immobilisations



Sources : Données administratives d'AANC (note : les établissements incluent les dépenses de fonctionnement et d'entretien), calculs DPB

Le rapport du DPB de 2009 remarque également qu'AANC sous-estime de façon constante les besoins d'immobilisations liés aux établissements scolaires des Premières Nations. Le DPB a estimé qu'entre 2009-2010 et 2013-2014, les besoins d'immobilisations en éducation sont passés de 287 millions à 307 millions de dollars. Cela se traduit en déficits annuels se situant entre 94 millions de dollars et 221 millions de dollars pour cette période<sup>8</sup>.

### Tendances quant à la population d'élèves

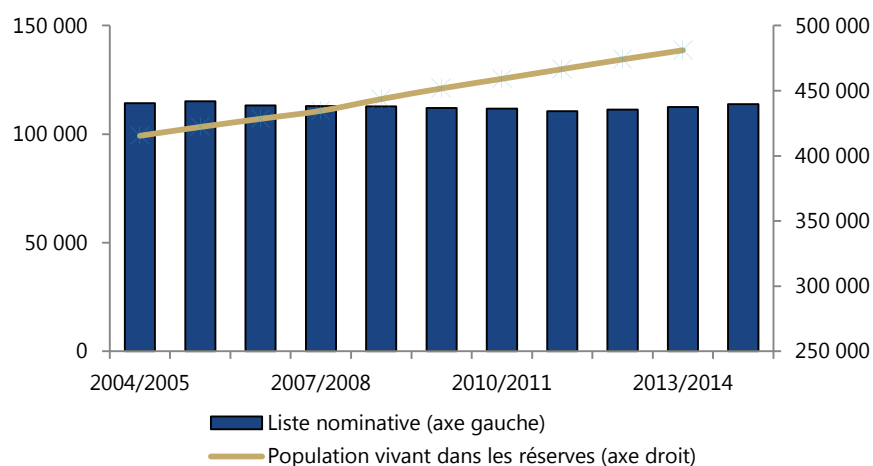
Entre 2004 et 2014, le nombre d'élèves inscrits sur la Liste nominative est demeuré relativement stable<sup>9</sup>. Le 30 septembre 2004, le nombre d'élèves était de 114 303. Dix ans plus tard, il avait diminué légèrement pour s'établir à 113 834 élèves. (Pour une discussion sur des questions liées aux données, voir l'annexe C.)

En 2004, environ 36 000 élèves autochtones fréquentaient des écoles administrées par les provinces. En 2014, ce nombre avait diminué pour s'établir à 33 700 élèves. Par contraste, environ 66 000 élèves fréquentaient les écoles administrées par les bandes en 2004. Une décennie plus tard, ils étaient plus de 67 500 à le faire.

La population inscrite totale vivant dans les réserves est passée de 415 422 en 2004 à 481 068 en 2013, soit une augmentation d'environ 16 %. Il est possible d'être non résident, mais inscrit comme vivant dans une réserve.

Figure 2-4

### Population inscrite vivant dans les réserves et liste nominative des élèves



Sources : Données administratives d'AANC, les dénombrements de populations ont été extraits du Système d'inscription des Indiens (SII) au 31 décembre 2013 et n'ont pas été rajustés pour tenir compte de la déclaration tardive de naissances et de décès. De plus, ils reflètent les codes de résidence pour les individus affiliés aux Premières Nations reconnus par Affaires autochtones et du Nord Canada seulement. La population dans les réserves inclut la population inscrite vivant sur les terres de la Couronne. La liste nominative rend compte des élèves en classe au 30 septembre de toute année donnée.

Des données probantes indiquent également que la population inscrite est très mobile, passant certaines périodes de l'année en dehors des réserves (p. ex. durant les inondations printanières ou pour s'acquitter d'obligations dans le cadre d'un contrat de travail temporaire). Ne prendre qu'une seule mesure le 30 septembre pourrait ne pas donner une idée exacte du nombre d'élèves vivant dans les réserves qui pourraient fréquenter une école.

## 2.1. Comment les ressources fédérales sont-elles allouées?

Les élèves vivant dans les réserves fréquentent soit :

1. des écoles de leur collectivité administrées par les bandes;
2. des écoles des collectivités avoisinantes administrées par la province;
3. dans de rares cas, des écoles de leur propre collectivité administrées par le gouvernement fédéral;
4. et plus rarement encore, des écoles privées.

## Mécanismes de financement

Dans son *Rapport Le Point* de 2011 à la Chambre des communes, la vérificatrice générale cite quatre importants obstacles structurels dont l'un est l'absence de mécanismes de financement appropriés : « À notre avis, bon nombre des problèmes auxquels les Premières nations se heurtent ont des causes plus profondes que l'inefficience et l'inefficacité des programmes en vigueur ».

Environ 65 % des élèves fréquentent des écoles administrées par les Premières Nations, alors que le tiers restant (33 %) fréquente des écoles administrées par la province<sup>10</sup>. La géographie dicte souvent le choix de l'école. Les élèves peuvent aussi fréquenter une école provinciale s'il en existe une à proximité de leur collectivité.

## Types de financement

AANC fournit un financement grâce à une combinaison de mécanismes de financement **de base** et de financement fondé sur des **propositions**<sup>11</sup>.

Le **financement de base** sert à payer les directeurs d'école, les enseignants et le personnel et à couvrir les fournitures pour la salle de classe et les fournitures scolaires, le fonctionnement et l'entretien des écoles, le counseling d'orientation, le transport par autobus, les services aux étudiants et les frais de scolarité pour les élèves fréquentant des écoles provinciales. Environ 80 % du financement total du programme est fourni au moyen de mécanismes de base.

Tableau 2-2

## Voies d'allocations du financement de base et du financement fondé sur des propositions

| Bénéficiaires                      | Programmes de base                  | Financement fondé sur des propositions théoriquement disponible                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Écoles administrées par les bandes | Services d'enseignement             | Éducation spécialisée à coûts élevés<br>Initiatives de partenariat<br>Initiatives d'engagement de la collectivité<br>Programme de réussite scolaire<br>Nouveaux sentiers pour l'éducation<br>Recrutement et maintien en poste des enseignants |
| Écoles provinciales*               | Ententes sur les frais de scolarité | Éducation spécialisée à coûts élevés*<br>Initiatives de partenariat<br>Engagement de la collectivité                                                                                                                                          |
| Écoles fédérales**                 | Services d'enseignement             | Éducation spécialisée à coûts élevés<br>Initiatives de partenariat<br>Engagement de la collectivité                                                                                                                                           |

Sources : Données administratives d'AANC, descriptions des programmes.

Note : \* Les collectivités qui accèdent au réseau provincial demeurent admissibles à certains programmes fondés sur des propositions.

\*\* Un très faible pourcentage d'élèves (moins de 2 % au total) vivant dans les réserves fréquentent des écoles administrées par le fédéral ou des écoles privées et ainsi ils ne constituent pas une source importante de dépenses.

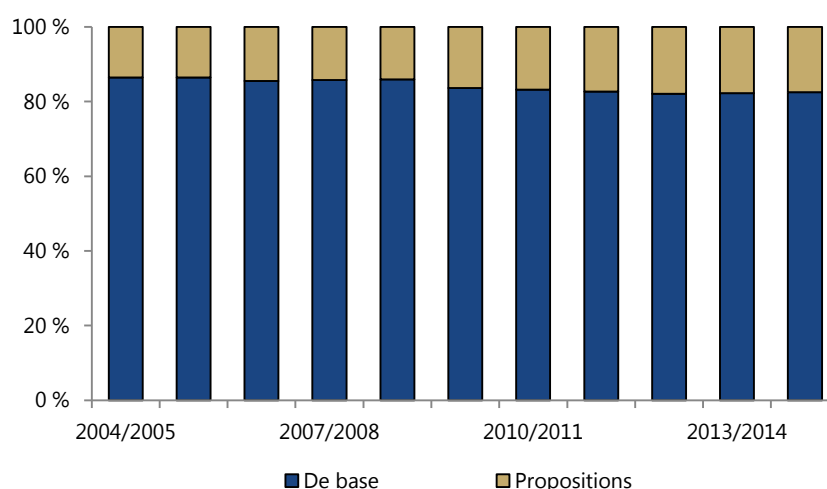
Le **financement de base** est attribué aux bureaux régionaux à partir de l'administration centrale en fonction de l'allocation de l'année précédente, une augmentation fondée sur une indexation annuelle de 2 %<sup>12</sup> étant appliquée. Le financement est ensuite réparti par le bureau régional en fonction des frais de scolarité des élèves qui fréquentent des écoles provinciales et d'un calcul régional pour les écoles administrées par les bandes<sup>13</sup>.

Le **financement fondé sur des propositions** appuie des projets déterminés, souvent d'une durée limitée, et répond aux besoins d'éducation spécialisée à coûts élevés de certains élèves. Les programmes fondés sur des propositions assurent les services d'Internet, la formation du personnel enseignant, les programmes visant à améliorer la lecture et les mathématiques, l'engagement de la collectivité et des parents ainsi que des initiatives de partenariat.

Le financement fondé sur des propositions exige qu'une demande soit soumise, par les Premières Nations, les conseils tribaux ou les organismes régionaux de services d'enseignement des Premières Nations souvent en réponse à une demande de propositions.

Entre 2004-2005 et 2014-2015, la proportion de programmes d'éducation pour lesquels le financement était alloué au moyen de mécanismes fondés sur des propositions a augmenté de façon constante, passant d'environ 14 % à 18 %.

**Figure 2-5** Tendances concernant le financement de base et le financement fondé sur des propositions



Sources : Données administratives d'AANC, calculs du DPB. Les chiffres n'incluent pas les ententes sur l'éducation avec la Baie-James et les Mi'kmaq ainsi que les dépenses d'immobilisations.

### 3. Dépenses des provinces pour l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année

---

Les dépenses d'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année constituent une part importante des budgets des provinces (entre 15 % et 25 %)<sup>14</sup>.

En 2004-2005, les dépenses totales effectuées par les gouvernements provinciaux avoisinaient les 42 milliards de dollars<sup>15</sup>. En 2013-2014, ces dépenses ont dépassé les 60 milliards de dollars.

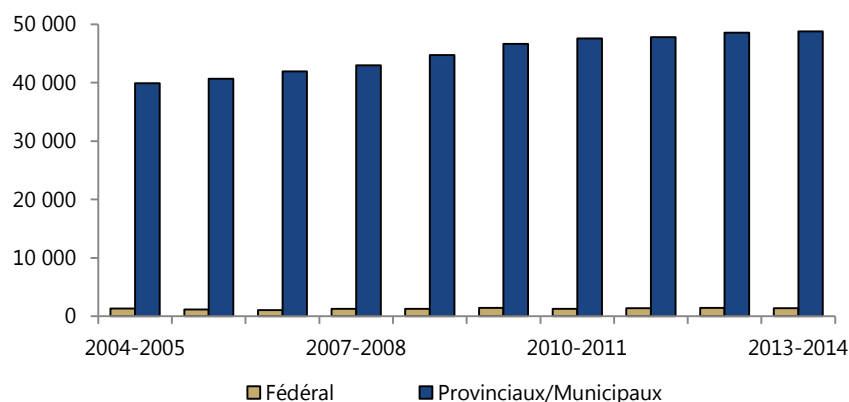
Après rajustement en fonction de l'inflation, cela représente une augmentation annuelle de 2 % des dépenses d'éducation sur la période.

Les données de Statistique Canada montrent qu'il y a eu une diminution de la population de jeunes âgés de 5 à 19 ans au Canada d'environ 2 %; elle est passée de 6 005 900 à 5 880 000, entre le Recensement de 2006 et l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011<sup>16</sup>.

Entre 2004-2005 et 2013-2014, les dépenses provinciales ont augmenté à un taux supérieur à celui des dépenses fédérales, et ce, malgré une diminution des inscriptions dans les provinces.

**Figure 3-1** Dépenses des gouvernements provinciaux/locaux rajustées pour l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année

(en millions de \$ de 2002)



Sources : Statistique Canada, Dépenses publiques et privées au titre de l'éducation primaire et secondaire par source directe de fonds (2004 – 2014), Calculs du DPB, IPC de Statistique Canada.

Note : Les dépenses provinciales/municipales comprennent à la fois les revenus des taxes foncières municipales et les sources de revenus de la province. Les dépenses fédérales comprennent toutes les dépenses liées aux programmes d'éducation, y compris celles liées à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et à la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*.

Bien qu'il y ait d'importantes différences entre les provinces quant à la façon dont l'éducation est financée et mise en œuvre, il existe également d'importantes similitudes. Parmi celles-ci, mentionnons :

1. Les provinces utilisent des formules de financement globales pour allouer les ressources aux conseils scolaires;
2. Les formules de financement provinciales tiennent compte d'importants inducteurs de coût : l'emplacement géographique, le nombre et la taille des écoles à l'intérieur du conseil scolaire, la langue et la culture, le pourcentage d'élèves dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais (FLS/ALS), les conditions socio-économiques particulières, le climat et le pourcentage d'élèves ayant des besoins spéciaux;
3. Les formules de financement et les manuels techniques à leur appui sont des documents publics souvent disponibles sur Internet. La majorité des parents canadiens ont accès à de l'information détaillée sur la façon dont le gouvernement répartit les sommes aux conseils scolaires;
4. Le financement fondé sur des propositions ne représente pas une source de financement importante.

Les formules utilisées par l'Ontario et l'Alberta sont décrites dans le tableau 3-1. Le financement reposant sur la formule s'en remet à des formules mathématiques prévoyant des composantes (ou variables) qui déterminent le budget d'un conseil scolaire. Les formules utilisées en Ontario et en Alberta comprennent plus de 15 composantes reflétant différents intrants de coût.

On calcule chaque composante à la lumière des données du conseil scolaire se rapportant à la population locale d'élèves, au nombre, à la taille et à l'état des écoles, ainsi qu'aux particularités de la collectivité et aux caractéristiques géographiques. On prend en compte les différentes composantes pour arriver à une projection annuelle pour chaque conseil scolaire.

On divise ensuite cette allocation par l'effectif quotidien moyen (équivalents temps plein) pour obtenir un montant de financement pour chaque élève. Ce montant pour chaque élève est à peu près équivalent au taux des frais de scolarité que verse AANC pour les élèves vivant dans les réserves et qui fréquentent des écoles provinciales.

**Tableau 3-1 Composantes de la formule de financement**

| <b>AANC</b>                                                                             | <b>Alberta</b>                                                                              | <b>Ontario</b>                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Financement de base</b>                                                              | <b>Financement de l'enseignement de base</b>                                                | <b>Subvention de base pour les élèves</b>                                         |
| Écoles administrées par les bandes                                                      | <b>Anglais langue seconde</b>                                                               | <b>Subvention de base pour les écoles</b>                                         |
| Ententes sur les frais de scolarité<br>(élèves fréquentant des écoles provinciales)     | <b>Renforcement de la collaboration</b>                                                     | <b>Subventions à des fins particulières</b>                                       |
| <b>Financement fondé sur des propositions</b>                                           | <b>Éducation spécialisée</b>                                                                | <b>Langue</b>                                                                     |
| (il ne s'agit pas d'un mécanisme de financement important dans les réseaux provinciaux) | <b>Francisation</b>                                                                         | <b>Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits</b> |
|                                                                                         | <b>Accès équivalent aux francophones</b>                                                    | <b>Raisons d'ordre géographique</b>                                               |
|                                                                                         | <b>Montant pour l'enseignement à domicile</b>                                               | <b>Possibilités d'apprentissage</b><br>(défavorisés sur le plan socio-économique) |
|                                                                                         | <b>Montant pour la colonie huttérienne</b>                                                  | <b>Écoles sécuritaires et tolérantes</b>                                          |
|                                                                                         | <b>Égalité des chances</b><br>(Allocation pour régions rurales et éloignées)                | <b>Éducation permanente</b>                                                       |
|                                                                                         | <b>Allocation pour région nordique selon la zone</b><br>(faible, intermédiaire, supérieure) | <b>Qualifications et expérience du personnel enseignant</b>                       |
|                                                                                         | <b>Liaison</b>                                                                              | <b>Transport des élèves</b>                                                       |
|                                                                                         | <b>Fonctionnement et entretien des installations</b>                                        | <b>Redressement pour baisse des effectifs</b>                                     |
|                                                                                         | <b>Consortium régional</b>                                                                  | <b>Administration des conseils scolaires</b>                                      |
|                                                                                         | <b>Administration des petits conseils</b>                                                   | <b>Allocation pour le fonctionnement des écoles</b>                               |
|                                                                                         | <b>Allocation aux petites écoles</b>                                                        | <b>Allocation pour la réfection des écoles</b>                                    |
|                                                                                         | <b>Statut socio-économique</b>                                                              | <b>Frais d'intérêt</b>                                                            |
|                                                                                         | <b>Financement d'un enseignement inclusif</b>                                               | <b>Dette d'immobilisations sans financement permanent</b>                         |
|                                                                                         | <b>Transport</b><br>(urbain, francophone, rural)                                            | <b>Administrations scolaires</b>                                                  |
|                                                                                         | <b>Transport</b><br>(éducation spécialisée, résidences, entre les écoles...)                |                                                                                   |

Sources : Manuel de financement pour les autorités scolaires, Alberta, Autorités scolaires. Document technique 2012-2013 : Financement de l'éducation, Ministère de l'Éducation de l'Ontario. Projections des subventions destinées aux conseils scolaires pour l'Ontario, Ministère de l'Éducation, données administratives d'AANC.

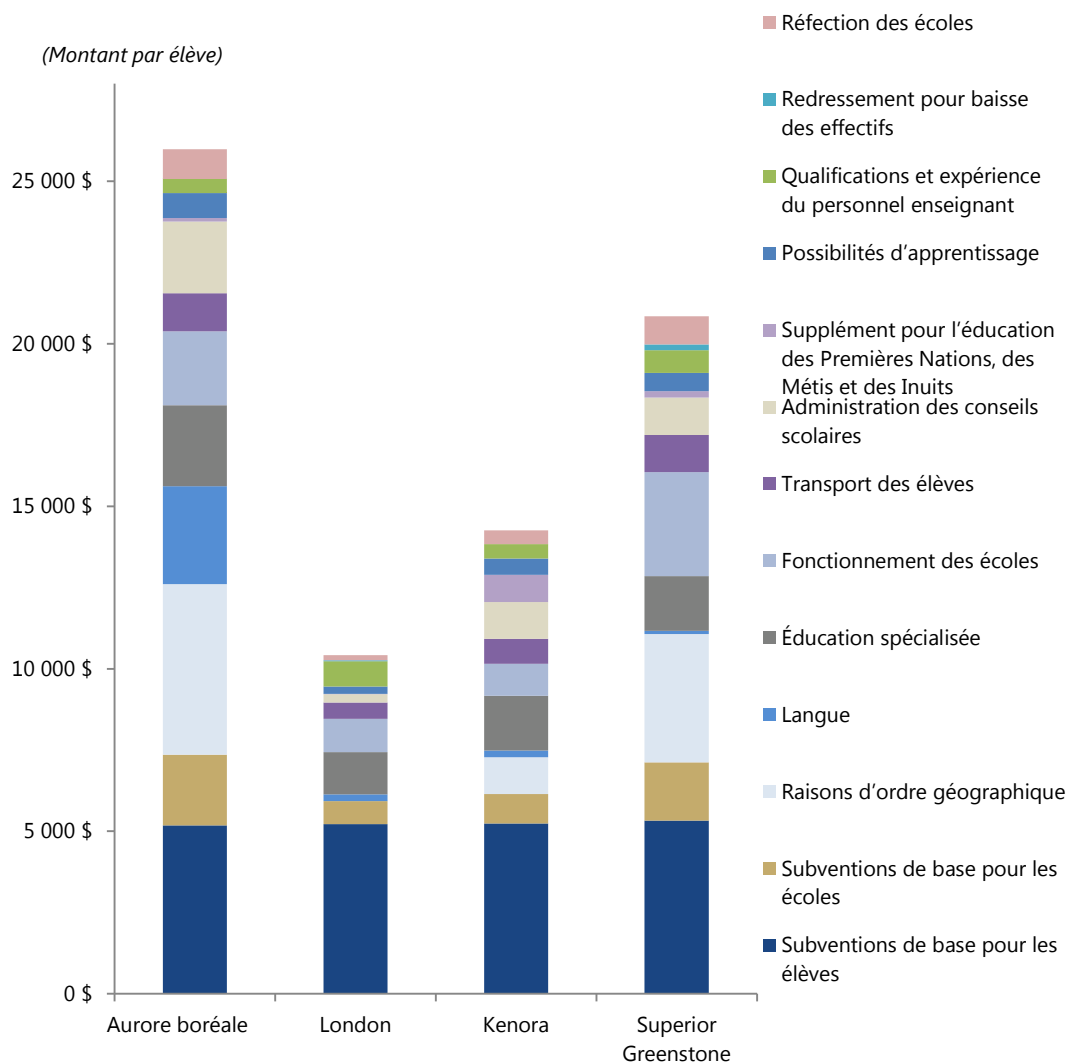
La figure 3-2 montre comment fonctionne la formule de l'Ontario pour quatre différents conseils scolaires. Chaque section colorée représente un intrant différent.

Le conseil scolaire de district de Thames Valley (qui dessert la ville de London) a reçu environ 11 000 \$ par élève. Le conseil scolaire catholique de Kenora (région rurale du Nord-Est de l'Ontario) a reçu environ 15 000 \$ par élève.

Le conseil scolaire de district Superior Greenstone (qui dessert les collectivités rurales et éloignées situées dans le Nord) a reçu environ 22 000 \$ par élève. Le conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales (un conseil scolaire francophone du Nord-Est de l'Ontario) a reçu environ 27 000 \$ par élève.

Comme la plupart des élèves vivent dans des régions urbaines ou de banlieues du sud, le coût moyen de l'éducation d'un élève en Ontario est beaucoup plus près de 11 000 \$ par élève que de 27 000 \$<sup>17</sup>.

**Figure 3-2** Comment différentes composantes sont prises en compte : Ontario



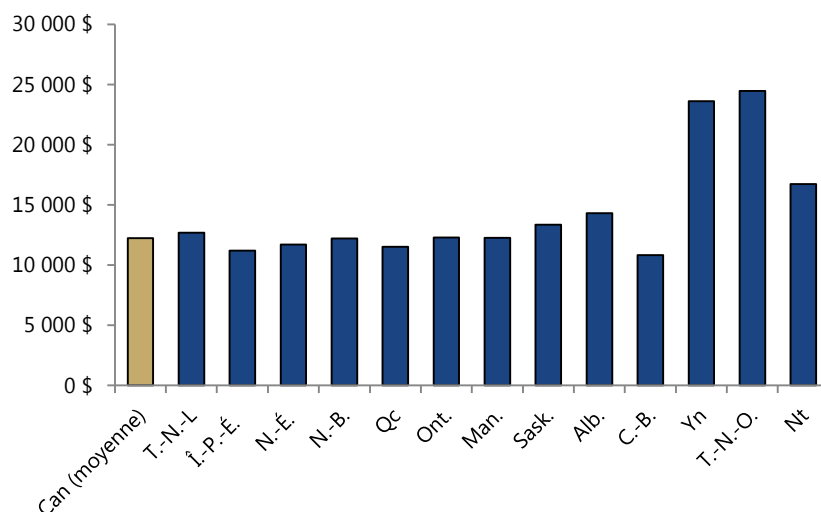
Sources : Document technique 2012-2013 : Financement de l'éducation, Ministère de l'Éducation, Ontario, Projection des subventions destinées aux conseils scolaires, calculs du DPB utilisant les données de 2012-2013.

Il existe également à l'échelle nationale une très grande variabilité quant au taux de financement par élève liée à des facteurs tels que : géographie; densité démographique (taille de l'école); proportion d'élèves FLS/ALS; et caractéristiques de la population. En 2011-2012, les dépenses par élève à l'échelle nationale étaient d'environ 12 200 \$. La Colombie-Britannique avait les dépenses par élève les moins élevées (10 827 \$), alors que les Territoires-du-Nord-Ouest avaient des dépenses par élève plus de deux fois plus élevées que la moyenne nationale (24 465 \$)<sup>18</sup>.

Les dépenses par élève au Yukon, dans les Territoires-du-Nord-Ouest et au Nunavut dépassent de loin la moyenne nationale. Cela rend compte des coûts plus élevés associés au fonctionnement de petites écoles dans les collectivités nordiques éloignées à densité démographique faible, où pour une forte proportion des élèves, la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

Figure 3-3

### Dépenses annuelles par élève : provinces et territoires



Sources : Statistique Canada, Enquête sur l'enseignement primaire et secondaire; Enquête sur le système intégré d'information financière sur les commissions scolaires; Enquête sur les dépenses du gouvernement fédéral au titre de l'éducation; Dépenses provinciales au titre de l'éducation dans les maisons de réhabilitation et de correction. Les chiffres incluent tous les services, selon le niveau scolaire : pré-primaire, primaire, premier cycle du secondaire, deuxième cycle du secondaire (2011-2012).

## 4. Comparaison des dépenses provinciales et des dépenses fédérales

AANC publie des ventilations de haut niveau du financement par élève selon la province, mais souligne que cette information pourrait ne pas être significative. AANC indique qu'il effectue ses calculs à titre indicatif. Il remarque qu'il existe un écart considérable quant au niveau de financement par élève d'un bout à l'autre du pays et que toute comparaison du financement doit tenir compte des facteurs qui influent sur les niveaux de financement par élève. AANC reconnaît également qu'il faut tenir compte de facteurs tels que : l'emplacement géographique et la taille de la population d'élèves<sup>19</sup> (voir figure 4-1). Le DPB n'a cependant trouvé, dans les documents d'AADNC, aucun exemple montrant comment les facteurs qui influent sur les niveaux de financement par élève sont pris en compte ou à quoi ressembleraient une information ou des comparaisons du financement significatives<sup>20</sup>.

Figure 4-1

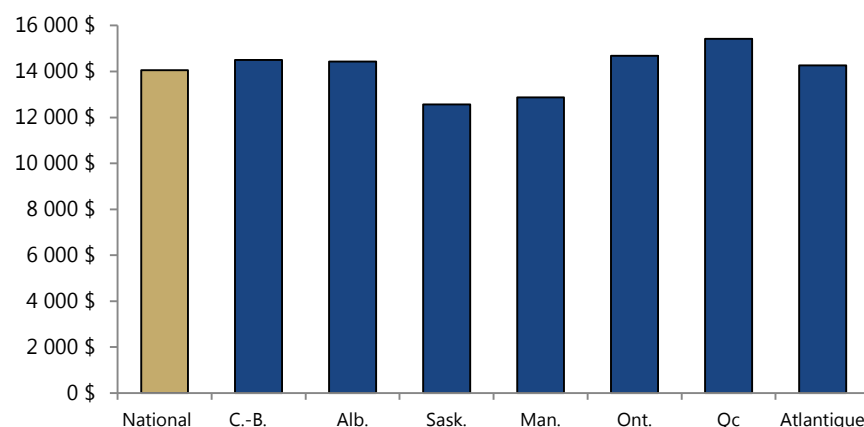
### Analyse de l'établissement des coûts

Dans son rapport de 2004 à la Chambre des communes, la vérificatrice générale a recommandé qu'AANC obtienne de l'information fiable et cohérente sur les coûts réels de la prestation de l'éducation et compare ces coûts à ceux des provinces.

AANC répond à ce même rapport de 2004 qu'il a entrepris « un examen comparatif du financement alloué aux écoles administrées par les Premières nations et les fonds que ces écoles obtiendraient en vertu de la formule de financement provinciale applicable ». Il souligne également qu'une étude comparant les salaires des enseignants dans les écoles des Premières nations et dans les écoles provinciales est en cours.

Dans son *Rapport Le Point* de 2011, la vérificatrice générale souligne qu'AANC a réalisé des progrès dans son travail d'établissement des coûts.

### Dépenses de fonctionnement par élève pour l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année pour les Premières Nations – AANC



Source : Les niveaux de financement fédéral pour l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année pour les Premières Nations (données de 2011-2012)<sup>21</sup>. Les calculs par élève renvoient à des équivalents temps plein.

Après avoir comparé l'information et les données disponibles sur les dépenses fédérales et provinciales consacrées à l'éducation, l'analyse effectuée par le DPB a conclu que les mécanismes de financement d'AANC :

- ne tiennent pas suffisamment compte d'importants inducteurs de coût liés au fonctionnement des écoles administrées par les bandes;
- favorisent les élèves vivant dans les réserves et qui fréquentent des écoles provinciales;
- désavantagent considérablement les petites écoles situées dans les régions éloignées et nordiques.

## 4.1. Mécanismes de financement de base

---

Les mécanismes de financement de base d'AANC ne tiennent pas compte d'importants inducteurs de coûts liés au fonctionnement des écoles administrées par les bandes. Bon nombre de ces écoles sont situées dans des régions nordiques éloignées où la population d'élèves est faible. De plus, les écoles administrées par les bandes doivent faire face à des coûts plus élevés en raison de l'incidence plus élevée d'élèves défavorisés sur le plan socio-économique, des engagements à dispenser un enseignement adapté sur le plan culturel dans les langues autochtones et du grand nombre d'élèves pour qui ni le français ni l'anglais n'est la langue maternelle. La proportion d'enfants ayant besoin d'une éducation spécialisée y est également plus élevée<sup>22</sup>.

De plus, les mécanismes de financement de base d'AANC favorisent les élèves vivant dans les réserves et qui fréquentent des écoles provinciales. Cette situation est liée au fait que d'importants inducteurs de coût ne sont pas suffisamment pris en compte, mais également au fait que les dépenses provinciales en matière d'éducation augmentent à un rythme plus rapide que les dépenses fédérales. Les dépenses d'AANC sont déterminées par les frais de scolarité des étudiants qui fréquentent les écoles provinciales. Ces taux suivent l'augmentation des dépenses provinciales d'éducation.

Les données administratives révèlent une dynamique et d'importantes tendances liées à la façon dont le financement de base d'AANC soutient les écoles administrées par les bandes et les élèves qui fréquentent les écoles provinciales<sup>23</sup>.

#### Encadré 4-1 Méthodes de financement régional d'AANC

Il est difficile d'accéder à de l'information détaillée sur les différentes méthodes de financement régional d'AANC. Le DPB a revu les calculs du financement d'AANC pour les écoles administrées par les bandes dans le Canada Atlantique, au Québec, en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. (Aucune information sur l'Alberta n'a été fournie.)

L'information fournie décrivait des calculs de haut niveau prenant comme point de départ l'allocation de l'année précédente. Les allocations ont ensuite été rajustées en fonction de l'indexation annuelle, des changements quant au nombre d'élèves inscrits sur les listes nominatives, des enseignants admissibles et des services d'aide aux élèves. Certaines méthodes utilisées par les régions intègrent des rajustements en fonction de la taille de l'école, du climat et de l'éloignement. Ces calculs ne font toutefois aucune référence à une formule provinciale correspondante ou à des données d'établissement des coûts.

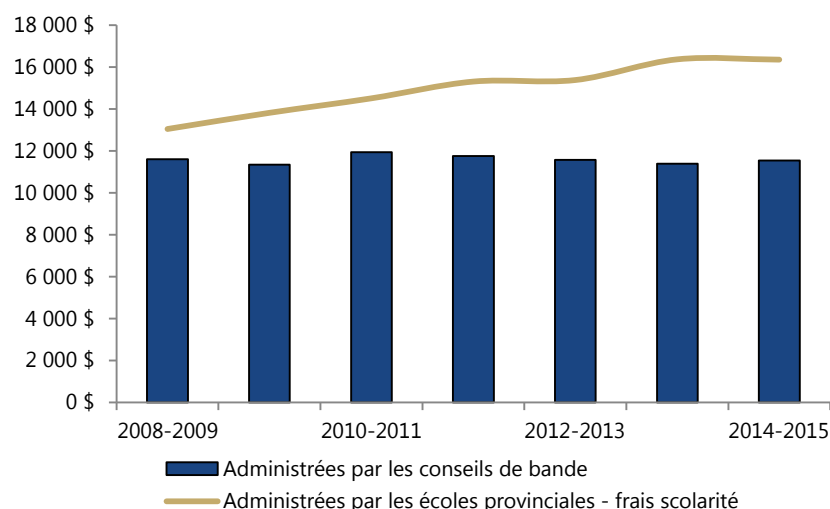
L'information d'AANC récemment publiée en vertu d'une demande d'accès à l'information contenait des documents indiquant que les « formules » de financement régional avaient été élaborées au milieu des années 1990 et n'avaient pas été revues de façon importante depuis lors.

Par contraste, les élèves qui ont le choix et qui optent pour une école provinciale se voient imposer des frais de scolarité qui sont à peu près équivalents au taux de financement par élève du conseil scolaire local. Ce taux est déterminé par la formule de financement provinciale.

Pour illustrer les problèmes que pose le mécanisme de financement de base, on utilise l'exemple de l'Ontario<sup>24</sup>. En 2008-2009, l'allocation de base pour les enfants des Premières Nations fréquentant les écoles provinciales s'établissait à 13 000 \$ par élève. En 2014-2015, cette allocation avait augmenté de 24 % pour s'établir à 16 100 \$.

La tendance à l'augmentation du financement de base pour les élèves dans le réseau provincial était prévue. Il s'agit d'une fonction de la formule de financement provinciale. Les frais de scolarité sont déterminés en fonction du taux par élève du conseil scolaire fréquenté par l'élève. Ces frais de scolarité augmentent chaque année de façon correspondante aux augmentations des dépenses provinciales.

**Figure 4-2 Tendances quant au financement de base par élève :  
L'exemple de l'Ontario**



Sources : Données administratives d'AANC, calculs du DPB.

Note : Les calculs du financement de base incluent les services d'enseignement et les services d'aide aux élèves pour les écoles administrées par les bandes et les écoles provinciales. Les montants des dépenses de fonctionnement et d'entretien sont inclus dans les calculs des écoles administrées par les bandes. Les composantes fonctionnement et entretien des écoles provinciales sont intégrées aux formules de financement provinciales et sont par conséquent prises en compte dans les frais de scolarité.

Par exemple, AANC paie environ 22 000 \$ de frais de scolarité au conseil scolaire de district Superior Greenstone pour chaque élève des Premières Nations vivant dans les réserves et fréquentant l'une de ses écoles. Ces frais augmentent chaque année conformément au calcul obtenu au moyen de la formule provinciale pour ce conseil scolaire<sup>25</sup>.

#### Encadré 4-2 Écoles administrées par les conseils de bande au Canada

Il y a environ 500 écoles administrées par les bandes dans les réserves des Premières Nations.

Plus de 160 écoles (plus de 30 %) comptent moins de 100 élèves.

Plus de 140 écoles (environ 30 %) peuvent être considérées comme étant situées dans des collectivités éloignées/d'accès difficile/au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. Ces écoles ne bénéficient pas d'économies d'échelle; elles doivent faire face à des coûts de fonctionnement/d'entretien/de chauffage/d'approvisionnement beaucoup plus élevés et elles ont d'énormes difficultés à attirer, maintenir en poste et loger des enseignants qualifiés.

Environ les deux tiers des écoles administrées par les bandes seraient considérées comme des écoles rurales selon les normes des provinces. Seulement 3 à 4 % des écoles administrées par les bandes pourraient être considérées comme étant des écoles urbaines.

Par contraste, l'allocation de base pour les enfants fréquentant des écoles administrées par les bandes en Ontario était d'environ 11 600 \$ par élève en 2008-2009 et elle est demeurée la même jusqu'en 2014-2015.

La figure 4-2 montre que toutes les augmentations du financement de base entre 2008-2009 et 2014-2015 étaient orientées vers les élèves des Premières Nations fréquentant des écoles provinciales. Le financement de base pour les écoles administrées par les bandes est limité à la fois par l'indexation annuelle de 2 % et par les augmentations des frais de scolarité de la province<sup>26</sup>.

## 4.2. Financement fondé sur des propositions

Depuis 2009, AANC a utilisé le financement fondé sur des propositions pour s'attaquer aux écarts entre les allocations des écoles administrées par les bandes et les frais de scolarité de plus en plus élevés des provinces. Entre 2009 et 2015, AANC a augmenté considérablement le soutien accordé aux écoles administrées par les bandes grâce aux initiatives du Programme de réussite scolaire. Cela a par conséquent augmenté le niveau du financement disponible pour les écoles administrées par les bandes.

En Ontario, par exemple, le niveau de financement fondé sur des propositions qui est disponible pour les écoles administrées par les bandes a presque triplé, passant d'un peu plus de 11 millions de dollars en 2008 à plus de 31 millions de dollars en 2015. Il faut toutefois souligner que l'on ne peut accéder à ce financement théoriquement disponible qu'en étant retenu à l'issue d'un processus de soumission de propositions.

Figure 4-3

### Accords de contributions fondés sur des propositions

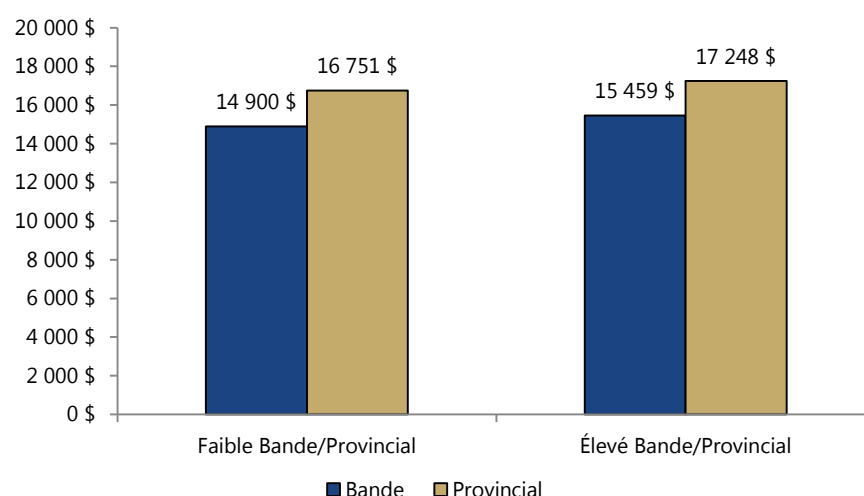
Il s'agit de paiements de transfert assujettis à des conditions de rendement spécifiées dans une entente de financement. Une contribution doit être comptabilisée et elle est assujettie à une vérification.

Par contraste, une subvention est un paiement de transfert fondé sur un critère d'admissibilité ou sur une admissibilité prédéterminée. Une subvention n'est normalement pas assujettie à une vérification.

Dans son *Rapport Le Point de 2011 à la Chambre des communes*, la vérificatrice générale indique que : « *Le fardeau administratif qui se rattache aux accords de contributions est lourd, surtout pour les petites collectivités de Premières nations qui disposent de moyens administratifs limités* ».

Par contraste, les conseils scolaires provinciaux reçoivent des subventions prévisibles d'une année à l'autre. Une telle pratique est conforme au mandat qui consiste à offrir un service essentiel et est une condition préalable à la planification à long terme.

Estimations des plages de financement total par élève (financement théoriquement disponible fondé sur des propositions + financement de base), écoles administrées par les bandes et écoles provinciales



Sources : Données administratives d'AANC, calculs du DPB pour 2012-2013. Ces calculs supposent que le financement fondé sur les propositions pour l'éducation spécialisée est alloué à parts égales pour tous les élèves vivant dans les réserves.

Ainsi, même en nous fondant sur des hypothèses optimistes quant aux allocations, les augmentations du financement fondé sur des propositions ont été insuffisantes pour combler les écarts quant au financement de base. La figure 4-3 illustre des scénarios de rechange élevés-faibles pour le financement total théoriquement disponible par élève.

Les barres représentent des plages de montants De base + Proposition pour un élève des Premières Nations fréquentant une école administrée par une bande (bleue) ou une école provinciale (beige). L'estimation élevée (15 500 \$) pour les élèves fréquentant une école administrée par une bande illustre un ensemble optimiste d'hypothèses : la bande fait à la fois preuve de diligence dans ses efforts et dans la préparation des propositions, et ses soumissions sont retenues.

Le financement fondé sur des propositions peut faire augmenter de façon considérable le taux de financement moyen par élève (de 11 500 \$ à 15 500 \$). Cette augmentation n'est toutefois pas suffisante pour combler l'écart avec l'allocation par élève des écoles provinciales, qui est déterminé par la formule de financement de la province<sup>27</sup>. Le taux par élève de 15 500 \$ est également bien en deçà de l'estimation du DPB quant au taux de financement par élève pour les écoles administrées par les bandes obtenu au

moyen de la formule de la province. (Cette question sera abordée dans la prochaine section.)

Le DPB a également examiné les données (dépenses totales, financement de base et financement fondé sur les propositions) pour un petit échantillon de 19 collectivités d'un bout à l'autre du Canada ayant des écoles administrées par les bandes. Ces données rendent compte d'un écart considérable quant aux plages de financement par élève, et ce, même entre les collectivités administrant de petites écoles dans des régions nordiques éloignées. Parmi l'échantillon des collectivités nordiques uniquement accessibles par avion, les données reflètent des taux de financement allant de 9 500 \$ à 32 000 \$ par élève. Il sera à nouveau question de cet échantillon dans la section 4.3.

#### **Encadré 4-3 Attention aux collectivités ayant les plus importants besoins**

Les provinces intégreront des initiatives ciblées dans le contexte des formules de financement. Ces calculs fondés sur une formule répondront à des besoins qui pourraient toucher de manière démesurée certaines collectivités. Par exemple, des formules peuvent allouer des ressources supplémentaires aux conseils scolaires qui servent des collectivités ayant des proportions plus élevées de familles à faible revenu. Les allocations augmentent ou diminuent selon les indicateurs de faible revenu de la collectivité.

L'actuel système ciblé fondé sur des propositions d'AANC peut renforcer les liens forts dans le système. Les liens forts comprennent : des bandes qui ont formé des associations dans le secteur de l'éducation ou qui se sont regroupées avec d'autres bandes, les collectivités à proximité de bonnes écoles provinciales et les collectivités qui ont établi des partenariats avec des conseils provinciaux ou exerçant un fort leadership et qui peuvent négocier des accords-cadres sur l'éducation ou des ententes sur l'autonomie gouvernementale.

De façon tout aussi importante, il peut être difficile pour les mécanismes basés sur les propositions d'assurer un financement prévisible année après année qui est nécessaire pour dispenser des services essentiels et effectuer une planification à long terme. Cette dynamique peut être encore accentuée si l'on administre les mécanismes fondés sur des propositions selon l'exercice et non selon l'année scolaire. La vérificatrice générale note en outre que les mécanismes fondés sur les propositions ne sont pas transparents, favorisent les collectivités et associations ayant une plus forte capacité d'élaborer et de préparer des propositions, et créent un fardeau administratif supplémentaire associé aux rapports à produire<sup>28</sup>.

## 4.3. Appliquer une formule de financement provincial à des écoles administrées par les bandes : Ontario

Figure 4-4

Financement par élève, plage estimative : Écoles de l'Ontario administrées par les bandes utilisant la formule de financement provinciale

### Écoles de l'Ontario administrées par les bandes

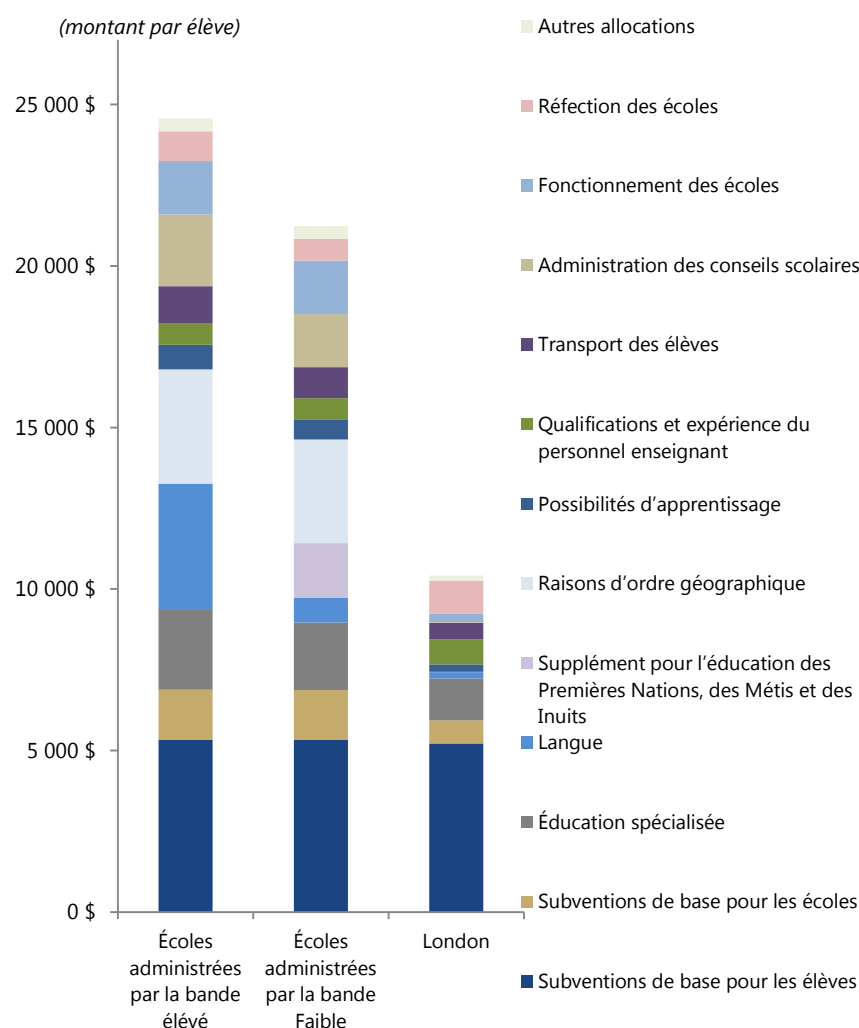
En 2012-2013, environ 12 000 élèves fréquentaient des écoles administrées par les bandes en Ontario. Quarante-cinq écoles administrées par les bandes (un peu plus de la moitié) sont situées dans les régions nordiques de la province et n'ont qu'un accès limité par voie routière ou parfois aucun accès par voie routière.

Environ 38 écoles (44 %) pourraient être considérées comme des écoles en milieu rural. Quatre écoles administrées par les bandes en Ontario pourraient être considérées comme des écoles en milieu urbain.

Environ 26 % des écoles administrées par les bandes comptent moins de 50 élèves.

Un autre 24 % d'écoles comptaient entre 51 et 100 élèves.

(Veuillez voir la figure A-1 Carte des écoles élémentaires et secondaires dans les réserves des Premières Nations en 2012)



Sources : Ministère de l'Éducation de l'Ontario, Document technique : Financement de l'éducation (2012-13), Ministère de l'Éducation de l'Ontario, Données provenant des projections des subventions destinées aux conseils scolaires pour l'Ontario, Collection de cartes d'AANC, Geomatics Canada (2012), données administratives d'AANC, calculs du DPB.

On peut faire valoir que les frais de scolarité versés par les élèves des Premières Nations pour fréquenter des écoles provinciales répondent au critère voulant que l'on dispense un programme d'éducation comparable à celui de la province. (Voir section 4.1).

Toutefois, l'écart ou le déficit de financement, dans le financement par élève entre les élèves des Premières Nations fréquentant des écoles provinciales et ceux fréquentant des écoles administrées par la bande, ne nous dit pas ce qu'un taux par élève comparable pour les écoles administrées par les bandes devrait être. Il importe de remarquer que les élèves des Premières Nations fréquentant des écoles provinciales ont tendance à vivre dans des régions plus densément peuplées et situées au sud<sup>29</sup>.

Si l'objectif est d'assurer un niveau de financement qui soit comparable à celui de la province dans laquelle la réserve est située, alors l'application de la formule provinciale pertinente aux écoles administrées par les bandes est le point de départ logique.

Le DPB a appliqué la formule de financement de l'Ontario aux données des écoles administrées par les bandes de l'Ontario. Nous avons ainsi estimé que les écoles de l'Ontario administrées par les bandes devraient recevoir un financement de l'ordre de 21 000 \$ à 25 000 \$ par élève (voir figure 4-4, voir annexe 2 pour une discussion plus détaillée de la méthodologie).

Cette plage est bien supérieure à la moyenne provinciale de l'Ontario et même aux estimations les plus élevées des taux par élève d'AANC. Ces estimations sont plus élevées parce que les écoles administrées par les bandes sont plus souvent situées dans des collectivités nordiques éloignées et tendent à avoir des populations d'élèves plus faibles.

La formule de financement reconnaît également les coûts plus élevés associés au fonctionnement d'écoles comptant un plus grand nombre d'élèves défavorisés sur le plan socio-économique, pour lesquels ni l'anglais ni le français n'est la langue maternelle et qui ont besoin d'un enseignement adapté sur le plan culturel en français ou dans des langues autochtones, ou sont confrontés à des frais de transport élevés par élève (voir figure 4-4)<sup>30</sup>.

On a remarqué que 21 000 \$ à 25 000 \$ par élève est beaucoup plus élevé que le financement mis à la disposition par AANC aux écoles administrées par les bandes. Ce financement peut toutefois être insuffisant pour faire fonctionner efficacement une petite école située dans une collectivité nordique éloignée n'ayant aucun accès par voie routière et séparée par des centaines de kilomètres de la collectivité voisine la plus proche, et dépourvue d'enseignants certifiés vivant actuellement dans la collectivité ou qui en sont originaires.

## 4.4. Un échantillon de collectivités des Premières Nations éloignées et comparaisons provinciales

---

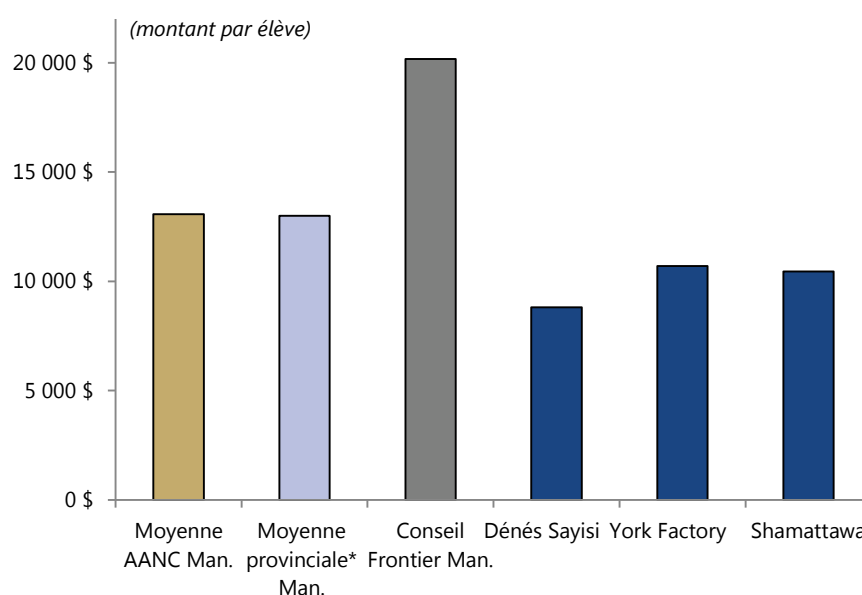
Le DPB a pris connaissance d'autres données probantes indiquant que les mécanismes de financement d'AANC désavantagent considérablement les

écoles administrées par les bandes situées dans des régions éloignées. Une combinaison de facteurs fait en sorte qu'il est difficile pour des collectivités petites et éloignées d'accéder à suffisamment de ressources pour faire fonctionner les écoles. Parmi ces facteurs, mentionnons :

- les méthodes qui ne tiennent pas suffisamment compte d'importants inducteurs de coût;
- le financement de base qui couvre les frais de scolarité pour les élèves dans le réseau provincial selon le taux du conseil scolaire local;
- la pratique qui consiste à allouer des ressources au moyen de demandes de propositions.

Il en résulte un important écart de financement pour les écoles administrées par les bandes.

**Figure 4-5** Manitoba : Comparaisons AANC/province du financement par élève



Source : Niveaux de financement du fédéral pour l'éducation d'AANC de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année des Premières Nations – (2012-2013) Les calculs par élève renvoient à des équivalents temps plein, données administratives d'AANC, données du budget de la Division scolaire Frontier, états financiers vérifiés, Statistique Canada, Enquête sur l'enseignement primaire et secondaire; Enquête sur le système intégré d'information financière sur les commissions scolaires; Enquête sur les statistiques financières des écoles privées primaires et secondaires. \* Estimés à partir des données de 2011-2012.

On peut illustrer la disparité quant au financement en recourant à l'exemple manitobain. En 2012, le taux de financement par élève d'AANC au Manitoba<sup>31</sup> était d'environ 13 000 \$. Le taux par élève pour le réseau d'éducation provincial du Manitoba était environ le même (13 000 \$).

Le DPB a examiné les données du programme d'éducation de trois collectivités éloignées non accessibles par voie routière à longueur d'année dans le Nord du Manitoba.

- Les Dénés sayisi font fonctionner une petite école d'environ 63 élèves. Entre 2010 et 2015, les Dénés sayisi ont reçu entre 13 % et 22 % de leur budget annuel du programme d'éducation au moyen d'un financement fondé sur des propositions.
- York Factory a une petite école d'environ 112 élèves. Entre 2010 et 2015, elle a reçu entre 22 % et 25 % de son financement à la faveur de programmes fondés sur des propositions.
- L'école Shamattawa compte environ 263 élèves. Entre 2010 et 2015, la collectivité a reçu entre 20 % et 22 % de son financement dans le cadre de programmes fondés sur des propositions.

Les données révèlent d'importants écarts quant aux taux de financement par élève globaux (de base + de proposition). En 2012-2013, les taux de financement par élève se situaient entre 8 800 \$ et 10 700 \$<sup>32</sup>. Au cours de cet exercice, ces trois collectivités ont reçu des taux par élève inférieurs aux moyennes d'AANC et aux moyennes provinciales – en dépit du fait que ces trois réserves sont situées dans des collectivités éloignées accessibles uniquement par avion.

De plus, le taux de financement par élève de la Division scolaire Frontier (le conseil scolaire provincial desservant le Nord du Manitoba) a dépassé 20 000 \$ (voir figure 4-5).

#### **Encadré 4-4 Division scolaire Frontier : Manitoba**

La Division scolaire Frontier est un conseil scolaire provincial chargé de l'éducation des élèves sur un territoire qui couvre 75 % de la superficie du Manitoba (voir figure A-2).

À la différence des autres conseils scolaires provinciaux, la Division scolaire Frontier n'est pas une entité géographique continue. Elle est formée par les frontières de la province des régions nordiques les plus éloignées aux régions du sud les plus éloignées, et cela, d'est en ouest.

En 2012-2013, la Division scolaire Frontier administrait environ 39 écoles comptant près de 6 000 élèves de l'élémentaire et du secondaire.

Un peu plus de la moitié des revenus de la Division scolaire Frontier proviennent d'AANC sous forme de frais de scolarité versés au conseil pour l'éducation des élèves vivant dans les réserves. La division administre environ neuf écoles dans les réserves dans le cadre d'ententes en matière d'éducation.

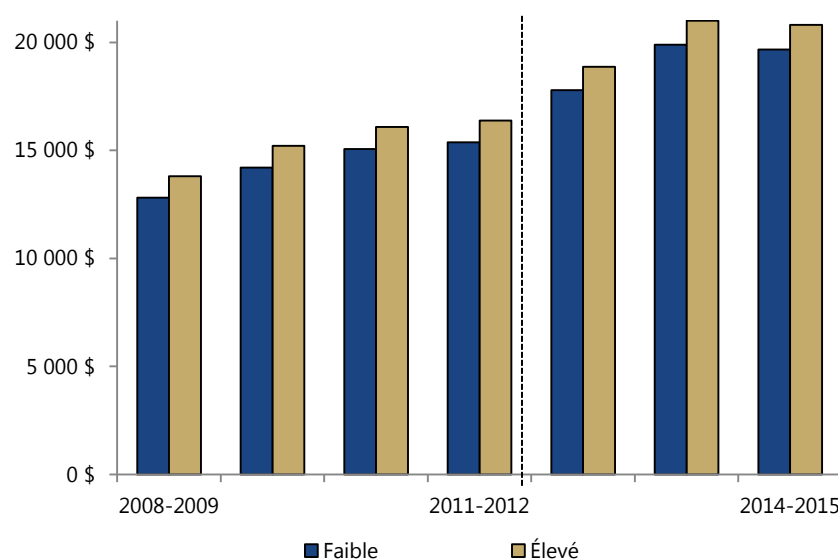
## 4.5. Accord-cadre tripartite sur l'éducation : Colombie-Britannique

En 2012, les écoles de la Colombie-Britannique administrées par les bandes<sup>33</sup> ont signé un accord avec AANC et le ministre de l'Éducation de la Colombie-Britannique. Selon cet accord, AANC a accepté un nouveau modèle de financement conforme au Manuel des subventions de fonctionnement du ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique ou à la formule de financement de la Colombie-Britannique<sup>34</sup>.

La figure 4-6 montre les résultats de l'utilisation de la formule de financement provinciale pour allouer les ressources aux écoles administrées par les bandes. La ligne pointillée indique le moment à partir duquel la formule de financement de la Colombie-Britannique a été appliquée aux écoles administrées par les bandes.

Figure 4-6

### Estimations des plages de financement par élève : Écoles de la Colombie Britannique administrées par les bandes



Sources : Données administratives d'AANC, calculs du DPB

Le taux estimé par étudiant des écoles administrées par les bandes a augmenté d'environ 28 % au cours des deux premières années de la mise en œuvre de l'accord<sup>35</sup>. (Pour une carte des écoles administrées par les bandes en Colombie-Britannique, voir la figure A-3.)

En octobre 2016, la Colombie-Britannique était la seule région qui appliquait la formule de financement provinciale pour allouer les ressources aux écoles administrées par les bandes. Environ 4 % des élèves des Premières Nations vivant dans les réserves résident en Colombie-Britannique et fréquentent des écoles administrées par les bandes<sup>36</sup>.

## 5. Perspectives pour l'avenir

### Quels effets les récents engagements pris dans le budget de 2016 auront-ils sur la situation actuelle?

Le DPB estime que le déficit de financement pour les programmes d'éducation dispensés dans les écoles administrées par les bandes<sup>37</sup> se situait en 2012-2013, entre 300 millions de dollars et 595 millions de dollars. Le DPB estime que ce déficit a augmenté pour se situer entre 336 millions de dollars et 665 millions de dollars en 2016-2017<sup>38</sup>.

**Tableau 5-1 Annonces du budget de 2016 liées à l'éducation des Premières Nations**

|                                                             | <b>2016-<br/>2017</b> | <b>2017-<br/>2018</b> | <b>2018-<br/>2019</b> | <b>2019-<br/>2020</b> | <b>2020-<br/>2021</b> | <b>Total pour<br/>les 5 années</b> |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|
| <b>Annonces du budget de 2016 liées<br/>aux programmes*</b> | 287,5                 | 382,9                 | 482,4                 | 647,0                 | 801,0                 | <b>2 600,8</b>                     |
| <b>Milieus d'apprentissage</b>                              | 96,6                  | 282,9                 | 197,4                 | 183,7                 | 208,8                 | <b>969,4</b>                       |
| <b>Apprentissage et garde des<br/>jeunes enfants</b>        | 29,4                  | 100                   | –                     | –                     | –                     | <b>129,4</b>                       |
| <b>Nouvelles sommes totales allouées</b>                    | <b>413,5</b>          | <b>765,8</b>          | <b>679,8</b>          | <b>830,7</b>          | <b>1 009,80</b>       | <b>3 699,60</b>                    |

Source : Ministère des Finances, Budget 2016. Tous les chiffres sont en millions de dollars. \*Elles ont trait aux dépenses des programmes d'éducation (Transformation du système actuel et investissements actuels dans l'éducation primaire et secondaire dans les réserves).

Le budget de 2016 a annoncé d'importants nouveaux investissements pour l'éducation des Premières Nations. Ces investissements commenceront en 2016-2017 et on prévoit qu'ils s'étaleront sur cinq ans. En 2020-2021, les nouvelles sommes allouées seront d'un peu plus de un milliard de dollars. Environ 80 % de ces sommes seront investies dans les programmes d'éducation (investissement dans l'actuel système et soutien de la transformation du système actuel). Le reste est ciblé en tant que dépenses d'immobilisations (milieux d'apprentissage) (tableau 5-1).

Le DPB estime qu'à moyen terme les nouveaux investissements consentis dans le cadre du budget de 2016 pour les dépenses du programme d'éducation pourraient commencer à s'attaquer au déficit de financement pour les écoles administrées par les bandes (tableau 5-2).

Le DPB remarque toutefois que cela dépendra de la façon dont ces investissements seront alloués. Les méthodes à la base des formules de financement utilisées dans les provinces pourraient toutefois ne pas

répondre pleinement à la réalité des collectivités des Premières Nations, mais elles représentent un point de départ qui est à la fois transparent et fondé sur des données probantes.

**Tableau 5-2** Estimations élevées et faibles de déficit de financement pour les écoles administrées par les conseils des bandes et annonces budgétaires récentes

|                                                             | <b>2016-<br/>2017</b> | <b>2017-<br/>2018</b> | <b>2018-<br/>2019</b> | <b>2019-<br/>2020</b> | <b>2020-<br/>2021</b> | <b>Total pour les<br/>5 années</b> |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|
| <b>Annonces du budget de 2016<br/>liées aux programmes*</b> | 287,5                 | 382,9                 | 482,4                 | 647,0                 | 801,0                 | <b>2 600,8</b>                     |
| <b>Estimation de faible écart du DPB</b>                    | 336,2                 | 345,8                 | 355,6                 | 365,6                 | 376,1                 | <b>1 779,4</b>                     |
| <b>Estimation d'écart élevé du DPB</b>                      | 664,8                 | 684,0                 | 703,5                 | 723,6                 | 744,4                 | <b>3 520,3</b>                     |

Sources : Données administratives d'AANC, données sur l'éducation provinciale et états financiers des conseils scolaires, Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, calculs du DPB. Ministère des Finances, Budget de 2016.

Note : Les annonces budgétaires comportent les annonces touchant le système actuel et le soutien de la transformation du système. \*Ces annonces sont liées aux dépenses du programme d'éducation (Soutien de la transformation du système et investissements actuels dans l'éducation primaire et secondaire dans les réserves). Chiffres en millions de dollars.

En ce qui a trait aux immobilisations en 2009, le DPB a estimé qu'à moyen terme les besoins en immobilisations scolaires se situaient entre 287 millions de dollars et 307 millions de dollars. Ceci se traduit en déficits annuels se situant entre 94 millions de dollars et 221 millions de dollars.

Le DPB estime qu'à moyen terme les nouvelles annonces budgétaires pourront s'attaquer aux déficits d'immobilisations, mais seulement si l'on parvient à contrer la tendance historique qui veut que d'importants montants de financement d'immobilisations soient inutilisés.

## Annexe A : Accords-cadres tripartites sur l'éducation

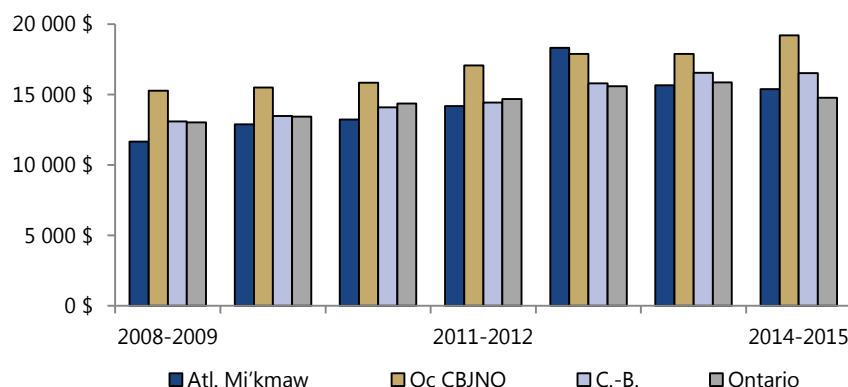
**Québec** – Les chapitres 16 et 17 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) prévoient l'institution de la Commission scolaire crie et de la Commission scolaire Kativik. Ces deux commissions relèvent de la compétence provinciale et veillent à ce que les programmes d'éducation soient adaptés sur le plan culturel aux collectivités des Premières Nations et aux Inuits.

**Atlantique Canada** – La *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/M-7.6/index.html> stipule que les programmes et services en matière d'éducation de niveaux primaire, élémentaire et secondaire offerts par Mi'kmaw Kina'matnewey (MK) doivent être comparables à ceux offerts par d'autres systèmes éducatifs au Canada. Cela permet aux élèves de passer d'un système à l'autre sans inconvénient sur le plan scolaire.

**Colombie-Britannique** – L'Accord-cadre tripartite sur l'éducation entre AANC, la province de la Colombie-Britannique et la FNESC <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1327671439967/1327674065864> fait référence à la transférabilité entre le réseau provincial et les écoles administrées par les bandes.

Figure A-1

Montants par élève pour la Baie-James, Mi'kmaw et la Colombie Britannique



Sources : Données administratives d'AANC, calculs du DPB. Remarque : Les chiffres de la Colombie-Britannique et de l'Ontario concernent tous les élèves vivant dans des réserves de la province. L'Ontario a été inclus en tant que référence.

## Annexe B : Méthodologie utilisée pour l'établissement des coûts

---

On a évalué la gamme des déficits de financement pour les écoles administrées par les bandes en soustrayant les plages de valeurs de base des écoles administrées par les bandes (calculées pour chaque élève) des comparateurs provinciaux pertinents.

Les valeurs de base estimatives ont été regroupées en différents sous-ensembles, en fonction de leurs caractéristiques (population d'élèves, nombre d'écoles, dynamique de financement, et arrangements et géographie).

Les conseils administrés par les bandes en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta formaient un sous-ensemble. L'Atlantique Canada, les Cris de la Baie-James/Nord québécois et la Colombie-Britannique formaient chacun un sous-ensemble distinct.

Où : plage de valeurs de base estimative = (pvb) et plage de comparaison provinciale estimative = (pcp)

Déficit total =

$$\{(\text{ON,MB,SK,AB [pcp]}) - (\text{ON,MB,SK,AB [pvb]})\} + (\text{Atl.[pcp]} - \text{Atl. [pvb]}) + (\text{QC [pcp]} - \text{QC [pvb]}) + (\text{BC[pcp]} - \text{BC[pvb]})$$

L'année de référence était 2012-2013. On a projeté l'estimation pour l'année de référence en tenant compte des écarts annuels entre l'indexation d'AANC et les dépenses provinciales en matière d'éducation. Ces chiffres ont ensuite été comparés aux annonces faites dans le budget de 2016.

Le DPB a utilisé les données administratives d'AANC pour établir le financement de base pour les écoles administrées par les bandes en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, au Québec et dans l'Atlantique Canada ainsi que dans le cadre de la Convention de la Baie-James et de la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaw*.

Le DPB a utilisé les données provenant de la collection de cartes d'AANC <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1290453474688/1290453673970> qui contient des données de 2012 sur le nombre d'écoles, le niveau des écoles, le nombre d'élèves à chaque niveau et l'emplacement géographique de l'école (voir figure A-1).

Le DPB a reçu des données d'AANC sur les populations d'élèves dans les bandes, dans les écoles provinciales, dans les écoles privées et dans les

écoles administrées par le fédéral de 2000 à 2014. Ces données ont permis au DPB de situer – à des fins comparatives – les écoles administrées par les bandes dans le contexte des conseils scolaires provinciaux.

Le DPB a utilisé les données provenant des projections de financement et des formules de certains conseils scolaires de l'Ontario contenues dans les manuels techniques. Le ministère de l'Éducation de l'Ontario publie un riche ensemble de données qui décrit en détail les allocations de financement et présente des projections pour chaque conseil scolaire de la province de 2002 à 2016-2017.

L'ensemble de données contient de l'information sur les inscriptions, le nombre d'établissements scolaires, leur niveau et l'utilisation de leurs capacités. On y trouve également de l'information sur les dépenses d'immobilisations et les frais d'intérêt à l'échelle du conseil scolaire. On peut le trouver à l'adresse : <https://edu.gov.on.ca/fra/policyfunding/funding.html>.

Analyser ces données permet de mieux comprendre diverses fonctions :

- Comment les allocations de financement se rapportent à différentes conditions particulières et à la dynamique de la collectivité dans l'ensemble de la province;
- Comment les formules sont appliquées en pratique;
- Comment différentes composantes de la formule sont indexées ou éliminées graduellement et comment elles évoluent au fil du temps en fonction de réalités changeantes.

L'analyse des données jette également un éclairage utile sur la façon dont les données et la recherche influent sur les décisions en matière d'allocation du financement.

Dans la mesure du possible, les données d'AANC ont été intégrées à la formule de financement. Les données provenant de certains conseils scolaires (voisins de collectivités des Premières Nations, conseils situés dans des régions nordiques, représentatifs de certaines caractéristiques géographiques) ont également été utilisées pour évaluer certaines composantes de la formule de financement lorsque les données étaient insuffisantes pour effectuer le calcul.

Pour ce faire, on a utilisé une moyenne pondérée de certains conseils scolaires ayant des caractéristiques semblables afin de produire plusieurs scénarios de remplacement. Ainsi, des rajustements ont été apportés à certaines hypothèses quant aux populations d'élèves de certains conseils scolaires et d'écoles administrées par des bandes.

Des scénarios de rechange ont été élaborés et des calculs ont été effectués afin de créer une plage de taux par élève qui reflètent des estimations raisonnables de fonctionnement d'écoles administrées par les bandes selon

le modèle de financement de l'Ontario. Pour 2012-2013, cela a donné lieu à une allocation par élève se situant entre 21 000 \$ et 25 000 \$.

Par exemple, un modèle de rechange adopte l'entière subvention pour la langue accordée aux conseils scolaires francophones. Certains spécialistes de l'éducation feraient valoir que la subvention pour la langue française est un modèle d'établissement de coûts comparable convenant aux écoles autochtones parce que les écoles autochtones aspirent également à dispenser un enseignement et des études sociales et culturelles selon un modèle semblable. Les calculs fondés sur l'entière subvention pour la langue représentent le taux le plus élevé de financement par élève.

Il importe également de remarquer que cette approche de l'établissement des coûts est limitée, car les conseils scolaires de l'Ontario n'administrent pas d'écoles situées dans des collectivités éloignées accessibles uniquement par avion. Par conséquent, la formule de financement de l'Ontario ne tient pas compte des coûts supplémentaires associés au fonctionnement d'écoles qui sont aussi éloignées. On remarque également que dans le réseau provincial, les conseils scolaires locaux ont beaucoup d'autonomie en ce qui a trait à la façon d'utiliser les fonds qui leur ont été alloués en vertu de la formule provinciale.

Le DPB a également utilisé les manuels et données de l'Alberta <https://education.alberta.ca/cadre-de-financement-m-à-12/> et du Manitoba [http://www.edu.gov.mb.ca/k12/finance/schfund/funding\\_16-17.pdf](http://www.edu.gov.mb.ca/k12/finance/schfund/funding_16-17.pdf) [EN ANGLAIS SEULEMENT]. Le DPB considère que la Division scolaire Frontier de la province du Manitoba est un comparateur provincial raisonnable pour les écoles administrées par les bandes dans cette province. Par conséquent, des données provenant de la Division scolaire Frontier peuvent être utilisées pour obtenir une estimation plus précise concernant le fonctionnement des écoles administrées par les bandes au Manitoba.

Le DPB a utilisé les données et manuels de la Colombie-Britannique <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/education-training/administration/resource-management/k-12-funding-and-allocation/common-disbursement-system-cds> [EN ANGLAIS SEULEMENT] et du Québec [http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site\\_web/documents/PSG/ress\\_financieres/rb/WEB\\_Fonctionnement\\_RB\\_2016-2017\\_20160621\\_ED.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/rb/WEB_Fonctionnement_RB_2016-2017_20160621_ED.pdf).

Le DPB a reçu de précieux conseils, des modèles de financement ainsi qu'une aide technique du First Nations Education Steering Committee (FNESC) en Colombie-Britannique. Le FNESC a utilisé les formules de financement du ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique pour calculer les allocations de financement pour les écoles administrées par les bandes selon l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation en vigueur en Colombie-Britannique depuis 2012.

Le FNESC a également élaboré ses propres modèles fondés sur le modèle provincial. Ils permettent aux administrateurs des écoles et à d'autres personnes intéressées d'estimer le niveau de financement d'une école à partir des inscriptions projetées. Lorsque les données sur les inscriptions d'AANC sont entrées dans le modèle, les calculs sont comparables aux taux par élève des conseils scolaires provinciaux qui sont voisins de la collectivité des Premières Nations.

**Figure B-1** Écoles élémentaires et secondaires dans les réserves de l'Ontario

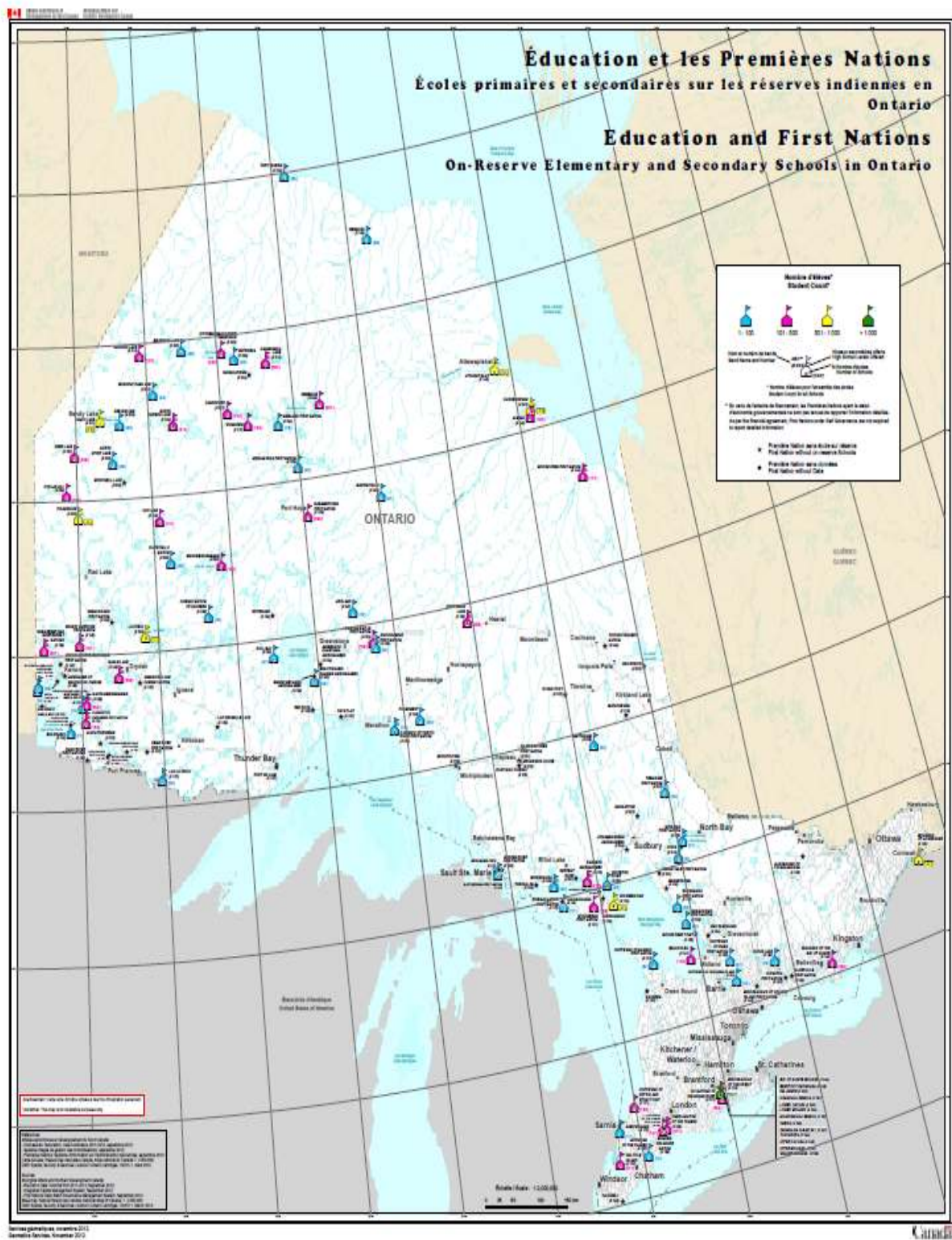
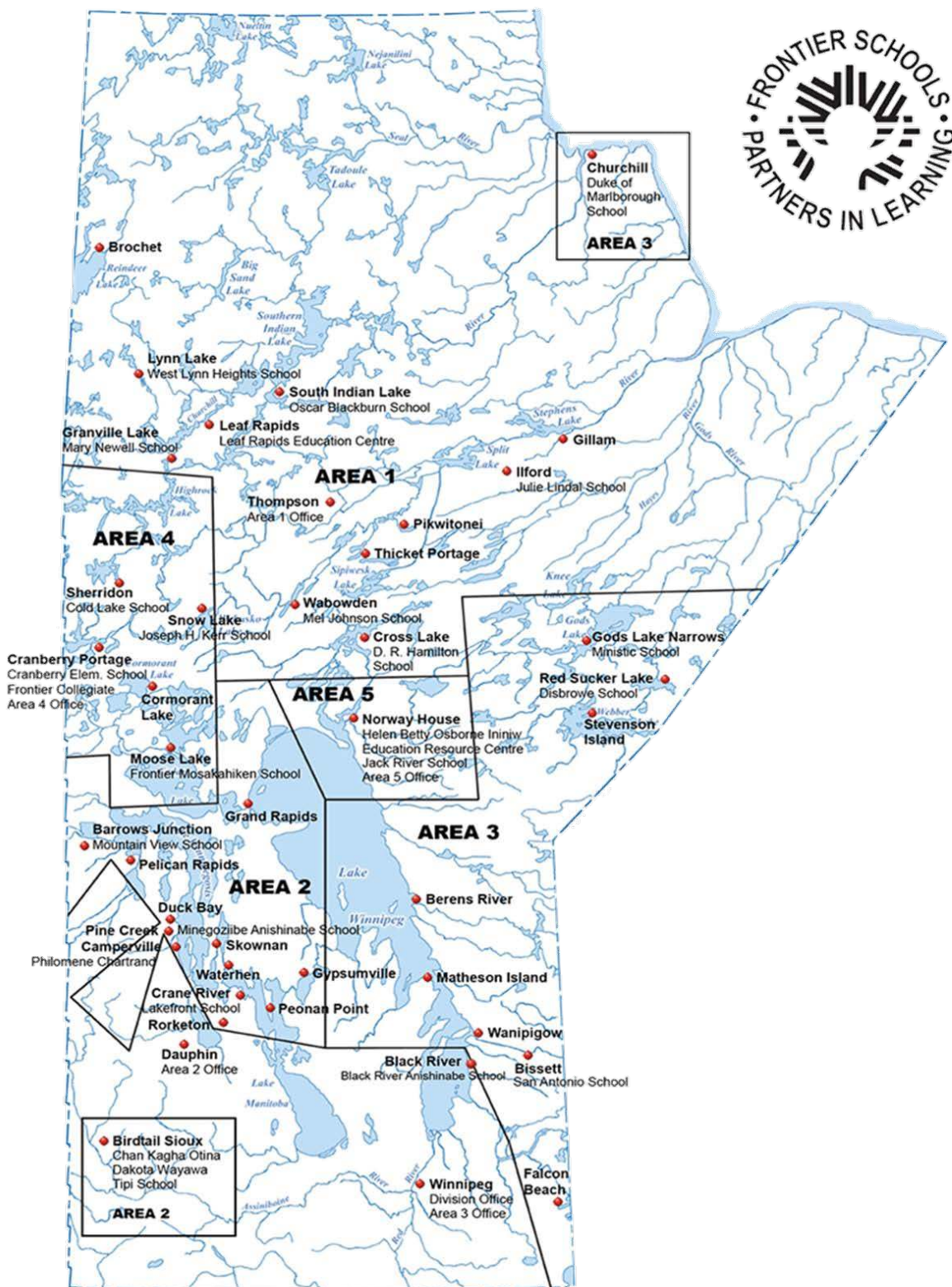
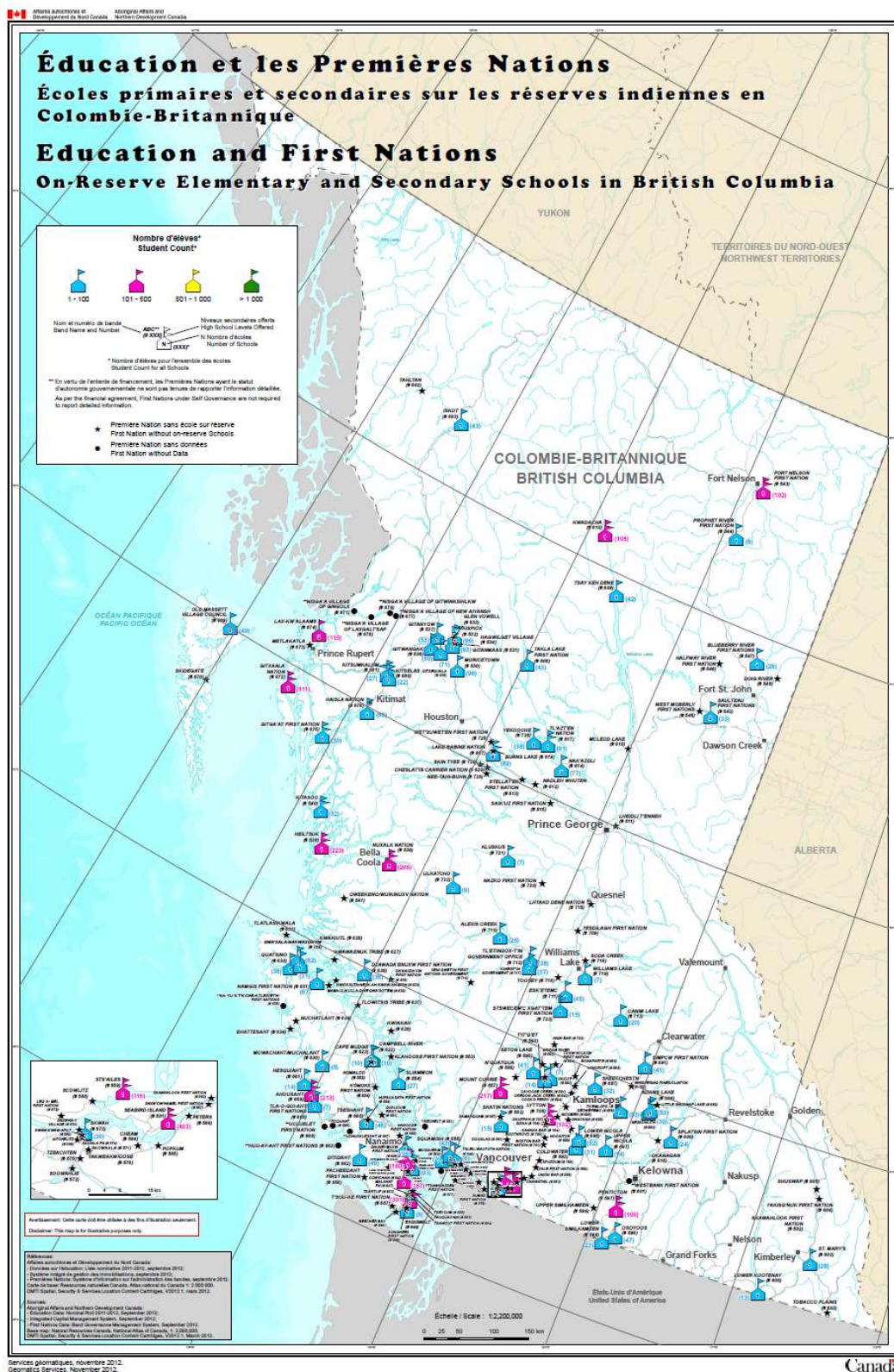


Figure B-2 Écoles de la Division scolaire Frontier, province du  
Manitoba



**Figure B-3** Écoles élémentaires et secondaires dans les réserves de la Colombie-Britannique



## Annexe C : Questions relatives aux données

---

Le DPB relève certains problèmes importants quant à l'organisation et la collecte des données.

1. Il était compliqué pour le DPB d'estimer les valeurs de base du financement par élève pour les élèves vivant dans les réserves et fréquentant des écoles provinciales et des écoles administrées par les bandes. Cette difficulté est liée à la façon dont les données d'AANC sont organisées et à l'importance de plus en plus grande des programmes fondés sur des propositions pour appuyer et financer les programmes d'enseignement de base et leur administration. L'objectif est d'offrir aux élèves admissibles vivant dans les réserves des Premières Nations des programmes d'éducation élémentaire et secondaire comparables à ceux qui doivent être dispensés dans les écoles provinciales en vertu des lois, des règlements ou des politiques de la province dans laquelle la réserve est située. Recueillir et organiser les données d'une manière qui puisse permettre une comparaison avec les données de la province aiderait à déterminer plus facilement si AANC atteint son objectif déclaré.
2. Les provinces procèdent à des rajustements pour tenir compte du manque de concordance entre l'exercice financier dans le secteur public (qui va d'avril à mars) et l'année scolaire. Elles veillent ainsi à ce que le financement soit versé comme il se doit et à ce que les exigences en matière de rapport demeurent raisonnables. Les provinces ne requièrent pas des autorités scolaires qu'elles observent l'échéance de l'exercice et les exigences relatives aux rapports applicables dans le secteur public.
3. Utiliser une mesure ponctuelle (un point dans le temps), soit les données d'inscription au 30 septembre de chaque année, pour déterminer la liste nominative peut poser problème. Bon nombre de réseaux provinciaux reconnaissent que certaines populations d'élèves sont très mobiles. Prendre une deuxième lecture de la liste nominative en janvier ou février pourrait donner une évaluation plus précise de la population d'élèves pour l'année.
4. Il pourrait également être nécessaire de prévoir des dispositions dans la liste nominative pour tenir compte des taux de décrochage scolaire élevés parmi les adolescents vivant dans les réserves. Les écoles peuvent avoir besoin de ressources pour s'attaquer aux problèmes liés au fait que des enfants et des adolescents qui devraient fréquenter l'école en sont en réalité absents.
5. Il est à noter que, selon le Système d'inscription des Indiens, l'Enquête nationale auprès des ménages, l'Enquête sur la santé et l'invalidité au Canada, l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités et le

Recensement, il y a lieu d'examiner de plus près la dynamique importante relative au genre et à l'expérience en matière d'incapacité. En effet, plus de garçons que de filles sont inscrits comme résidents d'une réserve. En outre, l'incidence de l'incapacité est plus élevée chez les garçons, comme elle l'est également dans la population autochtone. Ces facteurs peuvent influencer significativement sur les besoins éducatifs dans les réserves. Plus de données et de recherches sont nécessaires sur le sujet.

6. Le DPB fait écho aux conclusions des rapports de 2004 et de 2011 du Bureau du vérificateur général voulant qu'il soit difficile d'obtenir une analyse pertinente d'AANC – en particulier une analyse d'établissement des coûts – en ce qui a trait à la prestation de programmes d'éducation aux élèves vivant dans des réserves nordiques éloignées.

## Références

- ARES ABALDE, M. (2014), « School Size Policies: A Literature Review », OECD Education Working Papers, n° 106, OECD Publishing.
- Alberta Education. Strategic Financial Services Sector. School Finance Branch. *Manuel de financement pour les autorités scolaires – Année scolaire 2016-2017*, <https://education.alberta.ca/cadre-de-financement-m-à-12/manuel-de-financement/>.
- ANUIK, J., M. Battiste et P. N. George (2010), « Learning from promising programs and applications in nourishing the learning spirit », *Canadian Journal of Native Education*, 33(1), 63-82.
- Assemblée des Premières Nations (APN) (2011), « Assemblée des chefs sur l'éducation, Résultats du sondage sur les écoles fait par l'APN en 2011 », <http://www.afn.ca/uploads/files/education2/education-survey-results-fr.pdf>.
- Assemblée des Premières Nations (APN) (2012), « Nurturing the Learning Spirit of First Nation Students. Report of the National Panel on First Nation Elementary and Secondary Education for Students on Reserve », Ottawa. <http://www.afn.ca/uploads/files/education2/national-panel.pdf>
- ANDERSON, B. et J. Richards. « Students in Jeopardy: An Agenda for Improving Results in Band Operated Schools », *Commentary – Institute C.D. Howe*, numéro 444, p.0\_1,0\_2,1-28.
- ANGUS, C. (2015), *Children of the Broken Treaty: Canada's Lost Promise and One Girl's Dream*.
- Australian Council for Educational Research (2011), *Assessment of current process for targeting of schools funding to disadvantaged students*. A report prepared for The Review of Funding for Schooling Panel.
- BAINS, R. (2014), *Myths and Realities of First Nations Education*, <https://www.fraserinstitute.org/studies/myths-and-realities-first-nations-education>.
- BATTISTI, M., J. Friesen, et B. Krauth. (2014), « English as a Second Dialect Policy and Achievement of Aboriginal Students in British Columbia. », *Canadian Public Policy/Analyse de politiques* 40(2):182–92.
- BOUGIE, E., K. Kelly Scott, P. Arrigada. (2015), « Expériences au chapitre de l'éducation et de l'emploi des Premières Nations vivant hors réserve, des Inuit et des Métis : certains résultats de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 2012 », *Statistique Canada*, 2015. <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-653-x/89-653-x2013001-fra.htm>
- CALVER, M. (2015) « Closing the Aboriginal Education Gap in Canada: Assessing Progress and Estimating the Economic Benefits », *Centre for the Study of Living Standards*, 2015-03.
- DUNCOMBE, W. et J. Yinger. (2005), « How much more does a disadvantaged student cost? », *Economics of Education Review*, vol. 24.
- Ministère des Finances Canada (2007), *Le plan budgétaire de 2007 : Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*. <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.

Ministère des Finances Canada (2008), *Le plan budgétaire de 2008 : Un leadership responsable*, <http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-fra.pdf>.

Ministère des Finances Canada (2009), *Le Plan d'action économique du Canada : le budget de 2009*. <http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbudgetaire-fra.pdf>.

Ministère des Finances Canada (2011), *Transfert canadien en matière de programmes sociaux*, <http://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-fra.asp>.

Ministère des Finances Canada (2016), « Assurer la croissance de la classe moyenne », *Le Budget de 2016*, <http://www.budget.gc.ca/2016/home-accueil-fr.html>.

DRUMMOND, D. et E. Rosenbluth (2013), *The Debate on First Nations Education Funding: Mind the Gap*, Document de travail 49 (Kingston, ON: Queen's University, School of Policy Studies).

FALLON, G. et J. Paquette (2014), « Rethinking conceptions of educational leadership within a First Nations setting in Canada Mapping a disputed terrain » dans *Journal of Educational Administration*, vol. 52, n° 2, 2014 p. 193 à 209.

*Loi sur la gestion des finances publiques*, Lois révisées du Canada (1985), ch. F-11, ministère de la Justice du Canada : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-11/TexteCompleet.html>.

Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN) (2005), « Une analyse des coûts relatifs à l'éducation et aux frais de scolarité : niveaux préscolaire, primaire et secondaire », Comité des frais de scolarité, Conseil en éducation des Premières Nations, Wendake (Québec).

CEPN (2009), *Rapport sur les mesures prioritaires visant à améliorer l'éducation des Premières Nations* [http://cepn-fnec.com/PDF/etudes\\_documents/Rapport-mesures-prioritaires-visant-ameliorer-educationdes-PN-Novembre-2011\\_fr.pdf](http://cepn-fnec.com/PDF/etudes_documents/Rapport-mesures-prioritaires-visant-ameliorer-educationdes-PN-Novembre-2011_fr.pdf).

CEPN (2009), « *Mémoire sur le financement de l'éducation des Premières Nations* », préparé par le Conseil en éducation des Premières Nations, février 2009. [http://www.cepn-fnec.com/PDF/etudes\\_documents/Memoire\\_financement.pdf](http://www.cepn-fnec.com/PDF/etudes_documents/Memoire_financement.pdf)

CEPN et Comité des frais de scolarité du MAINC (2005), « Rapport final – Une analyse des coûts relatifs à l'éducation et aux frais de scolarité : niveaux préscolaire, primaire et secondaire. »

*Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, Lois révisées du Canada (1985), ch. F-8 (2016), ministère de la Justice du Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-8/TexteCompleet.html>.

FEIR, D. (2015), *The Intergenerational Effect of Forcible Assimilation Policy on Education*, n° 1501, document de discussion du Département d'économie, Université de Victoria.

Frontier Division (2016), Budget Summary, <http://www.frontiersd.mb.ca/resources/SitePages/Budget.aspx>.

Gouvernement du Canada (2015), *Discours du Trône : Réaliser le vrai changement*, <http://discours.gc.ca/fr/contenu/realiser-le-vrai-changement>.

Gouvernement du Canada (2015a), *Un leadership fort : Un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité*, <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/budget2015-fra.pdf>.

Chambre des communes. Bureau du leader du gouvernement à la Chambre des communes. Ordre/adresse de la Chambre des communes, n° Q-176 de M. Angus (Timmins-Baie James), le 29 avril 2016, Dépôt.

Chambre des communes. Bureau du leader du gouvernement à la Chambre des communes. Ordre/adresse de la Chambre des communes, n° Q-67 de M. Angus (Timmins-Baie James), le 23 février 2016, Dépôt.

Chambre des communes. Bureau du leader du gouvernement à la Chambre des communes. Ordre/adresse de la Chambre des communes, n° Q-486 de M. Angus (Timmins-Baie James), le 29 avril 2012, Dépôt.

Chambre des communes. Bureau du leader du gouvernement à la Chambre des communes. Ordre/adresse de la Chambre des communes, n° Q-115 de M<sup>me</sup> Bennett (St. Paul's), le 23 octobre 2013, Dépôt.

Chambre des communes. Bureau du Leader du gouvernement à la Chambre des communes. Ordre/adresse de la Chambre des communes, n° Q-1188 de M<sup>me</sup> Bennett (St. Paul's), le 26 février 2013, Dépôt.

Chambre des communes. Bureau du Leader du gouvernement à la Chambre des communes. Ordre/adresse de la Chambre des communes, n° Q-298 de M. Goodale (Wascana), le 6 décembre 2011, Dépôt.

Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) (2015), *Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence (années multiples : 2004 à 2013)*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1319048867974/1319048912085>.

AANC (2016a), *Indspire – Lignes directrices 2015-2016 (Révisées)*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1425676627717/1425676796791>.

AANC (2016b), *Programme de partenariats postsecondaires – Lignes directrices nationales 2015-2016*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1393856215481/1393856349>.

AANC (2016c), *Survot des dépenses de fonctionnement de 2013-2014 de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1349140116208/1349140158945>

AANC (2014), *Guide des programmes de la Région de la Colombie-Britannique 2014-2015*.

AANC (2013), *Guide des programmes de la Région de la Colombie-Britannique 2013-2014*.

AANC (2012), *Accord-cadre tripartite sur l'éducation*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1327671439967/1327674065864>.

AANC (2012a), *Guide des programmes de la Région de la Colombie-Britannique 2012-2013*.

AANC (2011), *Guide des programmes de la Région de la Colombie-Britannique 2011-2012*.

AANC (2010), *Établissements d'enseignement*, [http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/edufacil\\_1100100010851\\_fra.pdf](http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/edufacil_1100100010851_fra.pdf).

Indspire, (s.d.), *L'éducation des Autochtones, L'avenir du Canada*, <http://indspire.ca/about-indspire/>.

- Éducation Manitoba (2016), *Les écoles du Manitoba*, [http://www.edu.gov.mb.ca/k12/schools/2016\\_mb\\_schools\\_book.pdf](http://www.edu.gov.mb.ca/k12/schools/2016_mb_schools_book.pdf).
- Éducation Manitoba (2015), *Financement des écoles – Année scolaire 2015-2016*, [http://www.edu.gov.mb.ca/m12/frpub/stat/finan\\_ecole/docs/finance1516.pdf](http://www.edu.gov.mb.ca/m12/frpub/stat/finan_ecole/docs/finance1516.pdf).
- Éducation Manitoba (2012-2015), *Audited Financial Statements and Supplementary Information*, Frontier School Division, <http://www.frontiersd.mb.ca/resources/SitePages/Audited.aspx>.
- MENDELSON, M. (2009), *Why We Need a First Nations Education Authority Act* (Ottawa: Caledon Institute of Social Policy).
- Bureau du vérificateur général du Canada (2011), *Le Point : Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, chapitre 4, Les programmes pour les Premières Nations dans les réserves, juin 2011, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl\\_oag\\_201106\\_04\\_f.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201106_04_f.pdf).
- Bureau du vérificateur général du Canada (2004), *Le Point : Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 5 – Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, novembre 2004, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/att\\_20041105aa\\_f\\_13283.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/att_20041105aa_f_13283.html).
- Bureau du directeur parlementaire du budget (2009), *Besoins de financement des écoles des Premières nations au Canada*, [http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Publications/INAC\\_Final\\_FR.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Publications/INAC_Final_FR.pdf).
- Bureau du directeur parlementaire du budget (2013), *Besoins de financement de l'infrastructure scolaire des Premières Nations en Colombie-Britannique*, [http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/First\\_Nations\\_School\\_Infrastructure-BC\\_FR.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/First_Nations_School_Infrastructure-BC_FR.pdf).
- Cabinet du premier ministre (2015b), *Lettre de mandat de la ministre des Affaires autochtones et du Nord*, <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-affaires-autochtones-et-du-nord>.
- O'GORMAN, M. et M. Pandley (2015), « Explaining low high school attainment in Northern Aboriginal communities: an analysis of the Aboriginal Peoples' Surveys », *Canadian Public Policy* 1-12.
- Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) (2015), *Perspectives des politiques de l'éducation : Canada*, <http://www.oecd.org/fr/edu/perspectives-des-politiques-de-l-education-2015-9789264227330-fr.htm>.
- OCDE (2014), *Regards sur l'éducation 2014*, <https://www.oecd.org/edu/Regards-sur-l-education-2014.pdf>.
- OCDE (2014), *Regards sur l'éducation : Australie*, [http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20AUSTRALIA\\_EN.pdf](http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20AUSTRALIA_EN.pdf).
- OCDE (2013), *Education at a Glance: Canada*, [http://www.oecd.org/edu/Canada\\_EAG2013%20Country%20Note.pdf](http://www.oecd.org/edu/Canada_EAG2013%20Country%20Note.pdf).
- OCDE (2012), *Équité et qualité dans l'éducation : Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, [http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/equite-et-qualite-dans-l-education\\_9789264028050-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/equite-et-qualite-dans-l-education_9789264028050-fr).

OCDE (2010), *Résultats du PISA 2009 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement?*, Ressources, politiques et pratiques (volume IV), [http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/resultats-du-pisa-2009-les-cles-de-la-reussite-des-etablissements-d-enseignement\\_9789264091573-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/resultats-du-pisa-2009-les-cles-de-la-reussite-des-etablissements-d-enseignement_9789264091573-fr).

Ministère de l'Éducation de l'Ontario. Document technique 2012-2013 : Financement de l'éducation. <http://www.edu.gov.on.ca/fre/funding/1213/index.html>.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2016), *Comptes publics du Canada : Section 6 – Paiements de transfert* (années multiples : 2004 à 2015). <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2016/vol3/ds6/index-fra.html>.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2016), *Comptes publics du Canada : Volume II – Détails des charges et des revenus* (années multiples : 2004 à 2015), <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2016/vol2/intro-fra.html>.

RICHARDS, J. (2015), « Fixing Aboriginal education: Ottawa's reform legislation falls victim to competing agenda » dans *Inroads: A Journal of Opinion* 36 (hiver et printemps)

RICHARDS, J. (2014), « Are We Making Progress? New Evidence on Aboriginal Education Outcomes in Provincial and Reserve Schools », Institut CD Howe.

Sénat du Canada (2011), *La réforme de l'éducation chez les Premières Nations : De la crise à l'espoir – Rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/411/appa/rep/rep03dec11-f.pdf>

Statistique Canada, Centre de la statistique de l'éducation (2016), *Indicateurs de l'éducation au Canada : une perspective internationale 2015*, <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/educ50a-fra.htm>.

Statistique Canada, Centre de la statistique de l'éducation (2014c), <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-604-x/81-604-x2015001-fra.pdf>.

Statistique Canada (2015b), *Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires*, <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=0510001&pattern=&p2=37&stByVal=1&p1=1&tabMode=dataTable&csid=&retrLang=fra&lang=fra>.

Statistique Canada (2016b), *La base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS)*, vol. 22.1.

Statistique Canada et CMEC (2011), « Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits », <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.cfm>.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2015a), *Rapports ministériels sur le rendement* (années multiples : 2004-2005 à 2014-2015), <http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/oversight-surveillance/dpr-rmr/index-fra.asp>.

Secrétariat du Conseil du Trésor (2015b), *Rapports sur les plans et priorités* (années multiples : 2004-2005 à 2014-2015), <http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rpp/index-fra.asp>.

Waubageshig (2016), *First Nations Elementary-Secondary Education: A National Dilemma*, publié par l'Institut CD Howe.

# Notes

---

1. Voir la *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, ch. I-5, tirée de <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-5.pdf>.
2. Le présent rapport ne traite pas du financement des écoles administrées par le fédéral ni des élèves fréquentant des écoles privées. Il existe au Canada sept écoles administrées par le fédéral servant les Premières Nations. Moins de 2 % des élèves vivant dans les réserves fréquentent des écoles administrées par le fédéral et des écoles privées.
3. Les dépenses de programmes comprennent : services d'enseignement, administration des écoles, services secondaires, counseling d'orientation, orthophonie, éducation spécialisée, bibliothécaires, services d'aide aux élèves, fonctionnement et entretien.
4. Cela exclut les collectivités ayant conclu une entente sur l'autonomie gouvernementale (Convention de la Baie-James et du Nord québécois, et Loi sur l'éducation des Mi'kmaq pour les Mi'kmaq Kina'matnewey).
5. Les dépenses d'immobilisations comprennent le remplacement et la reconstruction de l'infrastructure scolaire existante, les dépenses de recapitalisation et les dépenses pour de nouveaux projets d'infrastructure scolaire.
6. Voir <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100016395/1100100016396>.
7. DPB (2009) p. 13, et DPB (2013) p. 3.
8. *Ibid.*
9. La liste nominative est le nombre d'élèves fréquentant l'école au 30 septembre de chaque année. Ces chiffres sont déclarés en équivalents temps plein et incluent les Premières Nations ayant conclu des ententes sur l'autonomie gouvernementale.
10. Veuillez noter qu'environ 2 % des élèves fréquentent des écoles privées, soit des écoles administrées par le fédéral, soit des écoles privées.
11. Sont exclues de cette discussion les ententes sur l'autonomie gouvernementale (Baie-James Québec et Mi'kmaw) qui sont négociées de façon indépendante avec AANC. Voir l'annexe A.
12. Les ressources financières sont votées par le Parlement afin d'être versées à AANC. Entre le milieu des années 1990 jusqu'à récemment, les ressources comportaient une indexation nominale de 2 % (non rajustée en fonction de l'inflation) et établies selon un ensemble de base de programmes. Le gouvernement a récemment annoncé, en 2016, que ce plafond nominal de 2 % n'était désormais plus en vigueur.  
<http://www.cbc.ca/news/politics/carolyn-bennett-two-per-cent-cap-1.3639189>

13. L'administration centrale d'AANC retiendra certaines allocations régionales afin de tenir compte de circonstances imprévues qui pourraient survenir dans le courant d'une année scolaire. Voir [http://pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2016/IR0211\\_INA\\_C\\_Response\\_2016-03-02\\_First\\_Nations\\_K\\_12\\_Education\\_FR.pdf](http://pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2016/IR0211_INA_C_Response_2016-03-02_First_Nations_K_12_Education_FR.pdf).
14. La part importante des dépenses provinciales consacrées à l'éducation primaire et secondaire fait contraste avec les dépenses fédérales totales qui y sont consacrées. Les dépenses fédérales totales pour l'éducation primaire et secondaire constituent moins de 1 % du budget fédéral total.
15. En font partie les dépenses effectuées à partir de recettes provinciales et de sources locales comme les taxes foncières municipales ou les taxes scolaires.
16. Répartition de la population de l'école selon le groupe d'âge et le mode de vie, Canada, provinces et territoires, 2006 et 2011. Recensement de la population de 2006 et 2011, Statistique Canada.
17. Les calculs s'appliquent à l'année scolaire 2012-2013.
18. Note de Statistique Canada : « Les comparaisons entre les provinces et les territoires doivent être faites avec prudence. Certaines différences entre les provinces et les territoires dans les dépenses par étudiant au niveau secondaire sont attribuables à l'inclusion pour certains d'entre eux des inscriptions de l'éducation des adultes dans l'effectif étudiant. Au Québec, la formation professionnelle et la formation générale des adultes sont incluses au niveau secondaire. »
19. Voir <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1349140116208/1349140158945>.
20. Selon des documents internes d'AADNC obtenus à la suite de la demande d'accès à l'information n° A-2015-01408, les moyennes provinciales sont grandement influencées par la proportion d'élèves qui fréquentent l'école en milieu urbain, où les coûts de fonctionnement par élève peuvent être plus bas. À l'inverse, les écoles des Premières Nations sont souvent situées en milieu rural ou dans une communauté éloignée, où les coûts de fonctionnement par élève sont plus élevés.
21. Les dépenses pour l'éducation élémentaire/secondaire par élève ne comprennent pas les dépenses pour les établissements d'enseignement. Le total pour l'ensemble des provinces exclut 1,4 million de dollars de financement pour l'éducation élémentaire/secondaire pour les Territoires-du-Nord-Ouest. Les données exclues comprennent également :
  - le financement pour l'éducation postsecondaire;
  - le financement pour les centres culturels, Indspire et la Stratégie emploi jeunesse, puisque seulement une portion de ces fonds appuie les élèves de l'élémentaire/secondaire;
  - le financement de grands projets d'immobilisations, de petits projets d'immobilisations et le financement consacré au fonctionnement et à l'entretien des établissements scolaires;
  - 1,4 million de dollars de financement dans le cadre du programme Nouveaux sentiers pour l'éducation pour les Territoires-du-Nord-Ouest;
  - les dépenses liées à l'éducation de l'administration centrale d'AANC;

- le financement lié à l'éducation fourni dans le cadre des programmes des conseils tribaux et le financement lié aux organismes provinciaux et territoriaux fourni dans le cadre des programmes de Soutien aux gouvernements indiens. Voir Financement de l'éducation AANC <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1349140116208/1349140158945>.
22. Selon des documents internes d'AADNC obtenus à la suite de la demande d'accès à l'information n° A-2015-01408, compte tenu des données fournies par les ministères provinciaux de l'Éducation, les niveaux de financement sont très supérieurs à la moyenne dans les commissions scolaires de petite taille, du Nord ou de langue française.
  23. Notez que la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse et le Québec ont négocié des ententes tripartites séparées.
  24. On a utilisé l'Ontario en raison de l'accessibilité de données sur l'éducation et les conseils scolaires.
  25. Il est à remarquer que bien que le financement pour les élèves vivant dans les réserves et qui fréquentent des écoles provinciales soit comparable, ce financement pourrait ne pas être suffisant pour combler les écarts quant aux résultats. Voir RICHARDS (2014) et W. Duncombe, et J. Yinger (2005).
  26. Il a été question à l'intérieur d'AANC d'établir une indexation annuelle appropriée pour les dépenses des programmes d'éducation. La documentation entourant l'indexation annuelle de 2 % ne suggère pas qu'il s'agisse là d'une fonction de toute méthodologie d'établissement des coûts. Étant donné que dans toute province les élèves vivant dans les réserves et qui fréquentent des écoles provinciales représentent entre 31 et 33 % de la population d'élèves et que les frais de scolarité versés aux conseils scolaires provinciaux représentent un niveau important de dépenses, il y a de bonnes raisons de faire valoir que les indexations annuelles devraient être appliquées à différentes dépenses provinciales en matière d'éducation.
  27. Il s'ensuit que le taux de financement par élève pour les élèves fréquentant des écoles provinciales serait plus faible que le taux par élève des écoles administrées par les bandes. Avoir accès à une école provinciale signifie qu'une réserve est plus susceptible d'être située au sud ou dans une région moins éloignée de la province, à plus grande proximité des villes et des villages. Voir les cartes à l'annexe B.2.
  28. Bureau du vérificateur général (2004) et (2009). OCDE (2012) et (2015). Voir aussi Rapport du BVG (Autorité sanitaire des Premières Nations) [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201602\\_07\\_f\\_41064.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201602_07_f_41064.html). Ces préoccupations apparaissent également dans des documents internes d'AADNC obtenus à la suite de la demande d'accès à l'information n° A-2015-01408, selon lesquels les nombreux programmes inclus dans l'approche de financement actuelle sont alourdis par les procédures administratives et manquent de transparence. On y apprend aussi que l'examen des demandes et les exigences en matière de rapport ne sont pas uniformes et que le financement n'est pas nécessairement réparti équitablement entre les Premières Nations.

29. Voir une carte de l'Ontario à [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/mpm\\_edu\\_ontario\\_1353694462885\\_fra.pdf](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/mpm_edu_ontario_1353694462885_fra.pdf).
30. Ces données sont conformes avec les renseignements obtenus à la suite de la demande d'accès à l'information n° A-2015-01408, selon lesquels des fonds supplémentaires seraient requis si AADNC finançait un système d'éducation restructuré des Premières Nations comprenant des entités semblables aux commissions scolaires et utilisant une formule de financement semblable à celles appliquées dans les provinces.
31. Inclut les élèves fréquentant les écoles administrées par les bandes et les écoles provinciales.
32. Ces taux par élèves rendent compte d'une année de référence (2012-2013). Sur la période de cinq ans, les taux de financement par élève ont varié considérablement à Déné Sayisi (de 8 800 \$ en 2012-2013 à 20 500 \$ en 2014-2015). À l'école Shamattawa, le financement par élève sur la période de 5 ans était plus constant et a varié de 9 700 \$ à 11 500 \$, mais sans tendance discernable. On peut dire la même chose de York Factory où le financement par élève s'est situé entre 9 500 \$ et 10 600 \$, à nouveau sans tendance discernable.
33. Quatre-vingt-dix-huit pour cent des écoles administrées par les bandes en Colombie-Britannique ont signé l'accord tripartite qui applique la formule de financement provinciale aux écoles administrées par les bandes et permet au First Nations Education Steering Committee d'organiser des services secondaires et de fournir un soutien administratif supplémentaire.
34. Veuillez voir l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation à <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1327671439967/1327674065864>.
35. L'AANC et le First Nations Education Steering Committee sont en train de négocier le renouvellement de l'Accord-cadre tripartite sur l'éducation. L'application de la formule de financement de la Colombie-Britannique semble bien fonctionner à tous égards pour répondre aux besoins des écoles administrées par les bandes. Les discussions se poursuivent quant à la façon dont la formule pourrait être adaptée de manière à tenir compte de certaines conditions qui sont propres aux collectivités des Premières Nations. Parmi ces conditions particulières, mentionnons le coût de la prestation d'un enseignement dans les langues autochtones, du transport des élèves et de la connectivité à large bande.
36. Les régions du Québec et de l'Atlantique ont négocié des ententes sur l'autonomie gouvernementale séparées avec AANC qui traitent des allocations de financement aux écoles administrées par les bandes dans ces régions (voir annexe A. 2). Soixante-dix pour cent des élèves vivant dans les réserves des Premières Nations résident en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta.
37. En font partie toutes les provinces bien que l'on doive faire remarquer que les déficits de financement par élève sont considérablement moindres dans les écoles administrées par les bandes qui sont régies par des accords tripartites (Colombie-Britannique, Baie-James Québec et Mi'kmaw Atlantique).

38. Cela suppose un écart moyen de 2,2 % par année entre l'indexation du MAINC et l'indexation des dépenses des provinces en matière d'éducation.