



Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Aboriginal Peoples

Peuples autochtones

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Président :

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Wednesday, April 28, 2010
Wednesday, May 5, 2010

Le mercredi 28 avril 2010
Le mercredi 5 mai 2010

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Ninth and tenth meetings on:

The federal government's
constitutional, treaty, political
and legal responsibilities
to First Nations, Inuit and Metis peoples
and other matters generally relating
to the Aboriginal Peoples of Canada
(Issues concerning First Nations Education)

Neuvième et dixième réunions concernant :

Les responsabilités constitutionnelles,
conventionnelles, politiques et juridiques
du gouvernement fédéral à l'égard
des Premières nations, des Inuits et des Métis
et d'autres questions générales relatives
aux peuples autochtones du Canada
(Questions concernant l'éducation des Premières nations)

INCLUDING:

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Special Study Budget 2010-2011 —
Examination of federal government's
constitutional and legal responsibilities
to Aboriginal peoples)

Y COMPRIS :

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget d'étude spéciale 2010-2011 —
Examen des diverses responsabilités
du gouvernement fédéral à l'égard
des Autochtones du Canada)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Brazeau	Lovell Nicholas
* Cowan	Moore
(or Tardif)	Patterson
Demers	Poirier
Hubley	Raine
* LeBreton, P.C.	Sibbeston
(or Comeau)	Stewart Olsen

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Moore replaced the Honourable Senator Campbell (*May 3, 2010*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Peterson (*April 29, 2010*).

The Honourable Senator Stewart Olsen replaced the Honourable Senator Ogilvie (*April 29, 2010*).

The Honourable Senator Poirier replaced the Honourable Senator Marshall (*April 29, 2010*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Poirier (*April 28, 2010*).

The Honourable Senator Peterson replaced the Honourable Senator Campbell (*April 27, 2010*).

The Honourable Senator Ogilvie replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*April 26, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-présidente : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Brazeau	Lovell Nicholas
* Cowan	Moore
(ou Tardif)	Patterson
Demers	Poirier
Hubley	Raine
* LeBreton, C.P.	Sibbeston
(ou Comeau)	Stewart Olsen

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Moore a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 3 mai 2010*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Peterson (*le 29 avril 2010*).

L'honorable sénateur Stewart Olsen a remplacé l'honorable sénateur Ogilvie (*le 29 avril 2010*).

L'honorable sénateur Poirier a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 29 avril 2010*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Poirier (*le 28 avril 2010*).

L'honorable sénateur Peterson a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 27 avril 2010*).

L'honorable sénateur Ogilvie a remplacé l'honorable sénateur Stewart Olsen (*le 26 avril 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2010
(11)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:47 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Hubley, Marshall, Ogilvie, Patterson, Peterson, Raine, Sibbeston and St. Germain, P.C. (8).

In attendance: Marion Ménard and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*) (Issues concerning First Nations Education)

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Eric Guimond, Acting Director, Research and Analysis Directorate;

Kathleen Keenan, Director General, Education Branch.

Statistics Canada:

Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division;

Evelyne Bougie, Analyst, Social and Aboriginal Statistics Division.

Mr. Guimond and Ms. Badets each made a statement and, together with Ms. Keenan and Ms. Bougie, responded to questions.

At 8:31 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 5, 2010
(12)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:49 p.m., in room 160-S, Centre Block.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2010
(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 47, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Hubley, Marshall, Ogilvie, Patterson, Peterson, Raine, Sibbeston et St. Germain, C.P. (8).

Également présents : Marion Ménard et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*) (Questions concernant l'éducation des Premières nations)

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse;

Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation.

Statistique Canada :

Jane Badets, directrice, Division de la statistique sociale et autochtone;

Evelyne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone.

M. Guimond et Mme Badets font chacun une déclaration puis, avec Mmes Keenan et Bougie, répondent aux questions.

À 20 h 31, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 5 mai 2010
(12)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 49, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre.

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Hubley, Lovelace Nicholas, Moore, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston and Stewart Olsen (9).

Other senator present: The Honourable Senator Lang (1).

In attendance: Marion Ménard and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*) (Issues concerning First Nations Education)

WITNESS:

Caledon Institute of Social Policy:

Michael Mendelson, Senior Scholar.

The clerk informed the committee of the unavoidable absences of the chair and deputy chair and presided over the election of an acting chair.

The Honourable Senator Sibbeston moved:

That the Honourable Senator Patterson be the acting chair.

The question being put on the motion, it was adopted.

The acting chair took the chair.

Mr. Mendelson made a statement and responded to questions.

At 8:45 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Brazeau, Hubley, Lovelace Nicholas, Moore, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston et Stewart Olsen (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Lang (1).

Également présents : Marion Ménard et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*) (Questions concernant l'éducation des Premières nations)

TÉMOIN :

Caledon Institute of Social Policy :

Michael Mendelson, chercheur principal.

La greffière informe le comité de l'absence inévitable du président et de la vice-présidente et préside à l'élection d'un président suppléant.

L'honorable sénateur Sibbeston propose :

Que l'honorable sénateur Patterson soit élu président suppléant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président suppléant occupe le fauteuil.

M. Mendelson fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 20 h 45, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 22, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada, respectfully requests funds for the fiscal year ending March 31, 2011, and requests, for the purpose of such study, that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

GERRY ST. GERMAIN

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 22 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 16 mars 2010 à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2011 et demande qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire.

Conformément au Chapitre 3:06, article 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES**
**EXAMINATION OF FEDERAL GOVERNMENT'S
CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITIES
TO ABORIGINAL PEOPLES**
**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING
MARCH 31, 2011**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 16, 2010:

The Honourable Senator St. Germain, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Day, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was negatived on division.

The question was put on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The motion was adopted on division.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES**
**EXAMEN DES DIVERSES RESPONSABILITÉS DU
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ÉGARD DES
AUTOCHTONES DU CANADA**
**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS, 2011**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 16 mars 2010 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Day, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

La question est mise aux voix sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion est adoptée avec dissidence.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 4,275
Transportation and Communications	
All Other Expenditures	\$ <u>4,725</u>
TOTAL	\$ 9,000

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	4 275 \$
Transports et communications	
Autres dépenses	<u>4 725 \$</u>
TOTAL	9 000 \$

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on Tuesday, March 30, 2010.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones le mardi 30 mars 2010.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date

The Honourable Senator
Gerry St. Germain, P.C.
Chair, Standing Senate Committee on
Aboriginal Peoples

Date

L'honorable sénateur
Gerry St. Germain, C.P.
Président du Comité sénatorial
permanent des peuples autochtones

Date

The Honourable Senator David Tkachuk
Chair, Standing Senate Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

Date

L'honorable sénateur David Tkachuk
Président du Comité permanent de la régie
interne, des budgets et de l'administration

**STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES
EXAMINATION OF FEDERAL GOVERNMENT'S CONSTITUTIONAL AND
LEGAL RESPONSIBILITIES TO ABORIGINAL PEOPLES**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2011**

GENERAL EXPENSES

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Hospitality - general (0410)	2,500	
2. Graphic Design (0303)	825	
3. Radio package production (0303)	950	
Sub-total		\$4,275

ALL OTHER EXPENDITURES

OTHER

1. Internet Advertising (0319)	3,225	
2. Miscellaneous expenses (0798)	1,500	
Sub-total		\$4,725

Total of General Expenses **\$9,000**

Grand Total **\$9,000**

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk,
Committees Directorate

Date

Nicole Proulx, Director of Finance

Date

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
QUESTIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX
PEUPLES AUTOCHTONES DU CANADA
EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2011

DÉPENSES GÉNÉRALES

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Frais d'accueil - divers (0410)	2 500	
2. Infographie pour annonces (0303)	825	
3. Production radiophonique (0303)	950	
Sous-total		4 275 \$

AUTRES DÉPENSES

AUTRES

1. Publicité - internet (0319)	3 225	
2. Frais divers (0798)	1 500	
Sous-total		4 725 \$

Total des dépenses générales **9 000 \$**

Grand Total **9 000 \$**

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

 Heather Lank, greffière principale,
 Direction des comités

 Date

 Nicole Proulx, directrice des Finances

 Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, April 22, 2010

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2011 for the purpose of its special study on the examination of federal government's constitutional and legal responsibilities to Aboriginal Peoples, as authorized by the Senate on Tuesday, March 16, 2010. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 2,775
Transportation and Communications	
All Other Expenditures	\$ <u>4,725</u>
TOTAL	\$ 7,500

Respectfully submitted,

Le président,

DAVID TKACHUK

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 22 avril 2010

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2011 aux fins de leur étude spéciale sur l'examen des diverses responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des autochtones du Canada, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 16 mars 2010. Le budget approuvé se lit comme suit :

Services professionnels et autres	2 775 \$
Transports et communications	
Autres dépenses	<u>4 725 \$</u>
TOTAL	7 500 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:47 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: issues concerning First Nations education).

Senator Gerry St. Germain (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, either on CPAC or possibly on the web.

I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia and I have the honour of chairing this committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

The committee is undertaking a study of primary and secondary education of First Nations children living on-reserve. To gain some further knowledge of this subject, the committee has invited witnesses from two government departments: Indian and Northern Affairs Canada, INAC, and Statistics Canada. We have asked them to paint for us the statistical portrait of the issue. The gap in education attainment levels has been well documented and there is evidence that the gap may be widening. Data from the 2006 Census shows that the high school completion rate for First Nations living on-reserve has remained at 40 per cent since 1996. We look forward to deepening our understanding of this and other relevant statistics through an exchange with tonight's witnesses.

Welcome, colleagues and members of the committee. Please help me in welcoming our witnesses. From INAC we have Eric Guimond, Acting Director, Research and Analysis Directorate; and Kathleen Keenan, Director General, Education Branch. From Statistics Canada, we have Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division; and Evelyne Bougie, Analyst, Social and Aboriginal Statistics Division.

I would think that you might have a presentation. I do not want to be presumptuous, but, if you do have one, we welcome hearing your presentation. The senators will most likely have questions of you after your presentation, but we will go through both presentations first, and then we will deal with questions. Are we in agreement with that?

Hon. Senators: Agreed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 47, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (sujet : questions concernant l'éducation des Premières nations)

Le sénateur Gerry St. Germain (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs, aux membres du public et aux téléspectateurs de toutes les régions du pays qui suivent les débats du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur d'occuper le poste de président du comité. Le comité a le mandat d'examiner les dispositions législatives et, de façon générale, les questions relatives aux peuples autochtones du Canada. Ce mandat donne au comité le pouvoir très vaste de se pencher sur diverses questions qui revêtent un intérêt pour les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Le comité entreprend une étude sur l'éducation primaire et secondaire dans les réserves des Premières nations. Pour élargir ses connaissances sur le sujet, le comité a invité à témoigner des représentants de deux ministères, à savoir Affaires indiennes et du Nord canadien, AINC, et Statistique Canada. Nous leur avons demandé de nous fournir un portrait statistique de la question. L'écart au chapitre des niveaux de scolarisation est bien connu, et certains signes montrent que cet écart pourrait s'accroître. Des données tirées du Recensement de 2006 indiquent que le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires chez les membres des Premières nations vivant dans les réserves est demeuré le même depuis 1996, à savoir 40 p. 100. Nous nous réjouissons à l'idée que les témoins que nous recevons ce soir nous permettront de mieux comprendre cette statistique et d'autres statistiques pertinentes.

Collègues et membres du comité, je vous souhaite la bienvenue. Je vous demande de vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue à nos témoins. Nous recevons, d'AINC, Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse, et Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation, et de Statistique Canada, Jane Badets, directrice, Division de la statistique sociale et autochtone, et Evelyne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone.

J'imagine que vous avez des exposés à nous présenter. Je ne veux présumer de rien, mais si c'est le cas, nous nous ferons un plaisir de vous écouter. Les sénateurs auront fort probablement des questions à vous poser par la suite, mais chaque chose en son temps : d'abord les exposés, ensuite les questions. Est-ce que tout le monde est d'accord avec cela?

Des voix : D'accord.

The Chair: If everyone is in agreement, then please proceed, Mr. Guimond.

Eric Guimond, Acting Director, Research and Analysis Directorate, Indian and Northern Affairs Canada: It is a pleasure to be back before this committee. We appreciate the opportunity to talk about First Nation education statistics. I will cover census statistics. A deck was distributed to you to facilitate the discussion.

The choice of terminology in the deck to describe Aboriginal groups or other elements of the data is a reflection of the data source used. I chose the terminology to facilitate the work for someone who wishes to pursue the work presented here and to go back to the data. It might be more difficult to do so if I start playing with the terminology.

The deck that I will be speaking about this evening is fairly short. Slides 3 to 5 present a definition of the population according to census statistics that we use at INAC. The definition breaks down the Indian population into four Aboriginal groups: registered Indian, non-status Indian, Métis and Inuit. We refer to this definition as a blended definition because it groups three concepts measured by the census: Indian registration; Aboriginal identity — self-identity; and band membership.

Slide 4 serves as a reminder and provides context. It is important to remind ourselves that when we are looking at education statistics, we are talking about 50 per cent of the population. Roughly 50 per cent of the population was under the age of 25 in 2006. It is also important to remember that this population is young but is growing extremely fast. When looking at projections for the period 2006-26, judging by the growth rates on page 5, it is obvious that the Aboriginal groups are growing much faster than the Canadian population as a whole — two to three times faster on an annual basis. In 2026 the Aboriginal population, because of its higher fertility relative to the Canadian population, will remain a fairly young population.

I will not spend too much time on the slide found at page 6 because the general level of educational attainment of Aboriginal groups, in particular on-reserve, was already pointed out. About 40 per cent of the adult registered-Indian population on reserves have a high school diploma or higher level of certification. The level is similar for the Inuit population and somewhat higher for non-status Indians, off-reserve registered Indians and Métis, but all of them show lower levels of educational attainment compared to the non-Aboriginal population, which is around 77 per cent in 2006 for a high school diploma or higher education. Under “university degree” or “other post-secondary education,” as you move up the education continuum those proportions are lower for

Le président : Comme tout le monde est d'accord, veuillez commencer, monsieur Guimond.

Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse, Affaires indiennes et du Nord Canada : Je suis heureux de me présenter de nouveau devant le comité. Nous vous sommes reconnaissants de nous donner l'occasion de discuter des statistiques touchant l'éducation des Premières nations. Je vous présenterai les statistiques découlant du recensement. Un document vous a été distribué pour vous permettre de suivre plus facilement mon exposé.

La terminologie que j'emploierai dans le cadre de mon exposé pour décrire les groupes autochtones ou d'autres éléments de données reflète la source des données. J'ai choisi cette terminologie pour simplifier la vie de ceux qui souhaiteront donner suite au travail que je vous présenterai aujourd'hui et leur permettre de se référer aux données. Je leur rendrais la tâche beaucoup plus difficile si je commençais à modifier cette terminologie.

L'étude dont je vous parlerai ce soir est relativement brève. Les diapos 3 à 5 fournissent la définition de la population autochtone retenue par AINC, laquelle est fondée sur les statistiques de recensement. Cette définition subdivise la population autochtone en quatre groupes, à savoir les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuits. Nous qualifions cette définition d'hybride puisqu'elle englobe trois caractéristiques sondées par le recensement, à savoir l'inscription au Registre des Indiens, l'identité autochtone — l'auto-identification à titre d'Autochtone, et l'appartenance à une bande.

La diapo 4 sert d'aide-mémoire et fournit un contexte. Il est important de garder présent à l'esprit que les statistiques touchant l'éducation concernent environ 50 p. 100 de la population. En 2006, à peu près 50 p. 100 de la population étaient âgés de moins de 25 ans. En outre, nous ne devons pas perdre de vue que la population autochtone est jeune, et que sa croissance est extrêmement rapide. Examinons les prévisions pour la période qui s'étend de 2006 à 2026; de toute évidence, si l'on en juge par les taux de croissance figurant à la diapo 5, la population autochtone croît beaucoup plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne — son taux d'accroissement annuel est de deux à trois fois plus élevé. En 2026, la population autochtone demeurera relativement jeune en raison de son taux de fécondité élevée par rapport à celui de la population canadienne.

Je vais passer rapidement sur la diapo 6, puisque la question du niveau général de scolarisation des groupes autochtones, plus particulièrement ceux vivant dans les réserves, a déjà été signalée. Environ 40 p. 100 des Indiens inscrits d'âge adulte vivant dans les réserves détiennent un diplôme d'études secondaires ou supérieures. Cette proportion est similaire chez les Inuits et un peu plus élevée chez les Indiens non inscrits, les Indiens inscrits vivant dans une réserve et les Métis, mais le niveau de scolarisation de tous ces groupes est moins élevé que celui de la population non autochtone. En 2006, environ 77 p. 100 des non-Autochtones détenaient un diplôme d'études secondaires ou supérieures. Les taux de diplomation de tous les groupes diminuent dans les

all groups. However, the gap between the Aboriginal group and the non-Aboriginal population is always maintained.

These general statistics are of limited use when it comes time to monitor the current educational attainment among Aboriginal youth and young adults because they include all age groups, that is, the population 15 years old and older. It is important to focus on a particular cohort, which I will do for the rest of the presentation. I have selected the 25 to 34 age group to illustrate some of the educational attainment levels and trends from the census data.

Page 7 contains present data on the population that has no education. It is somewhat unusual to do this. When you browse through the literature that is available, people usually focus on high school attainment, post-secondary attainment and university attainment; it is not often that this information is presented relative to no certification at all. In this particular slide, that is exactly what is represented. This is the young adult population for the different Aboriginal groups and the registered Indians, broken down to those on and off reserve in 2006, with no certificate, diploma or degree. You will notice on the slide that among the registered Indians on-reserve and in the population in 2004-06, half have no formal education certificate in 2006. For the population of other Canadians, it is one in 10 for the same indicator.

I will turn now to the more conventional set of indicators, high school education or higher. On slide 8, for the group 25 to 34 years old, there is a comparison of the proportion with high school education or higher for registered Indians and other Canadians. This proportion has been rising for both populations since 1981. There has been a steady improvement for the registered Indian young adults since 1996. Although there has been a significant improvement from census to census, the gap between the two populations has not shrunk one bit during that period.

Slide 9 still focuses on young adults aged 25 to 34, but it is now looking specifically at university degrees at the bachelor level or higher. Here again there has been improvement for the registered Indian population — much less in comparison to the previous slide, but still an improvement from 1981 to 2006. The difference with respect to the previous slide is that the other-Canadians population saw a significant improvement in the proportion of its population of young adults with a university degree. As a result, the gap has increased pretty much every census and is now more than twice what it was in 1981.

Our focus on slide 10 is on gender disparities. You must have heard throughout the different presentations and discussions you have had on this topic that there are differences between men and women in the registered Indian population. We see similar differences for the general population, although the differences

deux autres catégories, à savoir « diplôme universitaire » ou « autre diplôme d'études postsecondaires », mais l'écart entre la population autochtone et la population non autochtone demeure.

Ces statistiques générales sont d'une utilité limitée au moment de suivre l'évolution du niveau actuel de scolarisation chez les jeunes et les jeunes adultes autochtones, puisqu'elles englobent tous les groupes d'âge, à savoir la population âgée de 15 ans et plus. Il est important de se concentrer sur une cohorte particulière, ce que je ferai pour le reste de mon exposé. J'ai choisi de porter mon attention sur le groupe d'âge des 25 à 34 ans pour mettre en évidence certains niveaux de scolarisation et quelques tendances qui ressortent des données du recensement.

La diapo 7 contient des données touchant la population ne détenant aucun diplôme d'études. Il est plutôt inhabituel de disposer de telles statistiques. Si vous parcourez la documentation disponible, vous constaterez que l'on s'intéresse habituellement aux taux d'obtention de diplôme d'études secondaires, postsecondaires et universitaires, mais que cette information est rarement présentée en regard de la proportion de la population ne détenant aucun diplôme. Dans cette diapo, c'est exactement ce qui est présenté : la proportion de la population de jeunes adultes des différents groupes autochtones et des Indiens inscrits — vivant dans les réserves et hors réserve — qui ne détenaient aucun certificat, diplôme ou grade en 2006. Vous constaterez que, de 2004 à 2006, la moitié des Indiens inscrits vivant dans les réserves et hors réserve ne détenaient aucun diplôme d'études officiel. Chez les autres Canadiens, une personne sur dix ne détient aucun diplôme d'études.

Je vais maintenant passer à un ensemble d'indicateurs plus conventionnels, à savoir le taux d'obtention de diplômes d'études postsecondaires ou supérieures. La diapo 8, pour le groupe des 25 à 34 ans, présente une comparaison des taux d'obtention de diplômes d'études secondaires ou supérieures chez les Indiens inscrits et les autres Canadiens. Cette proportion augmente au sein des deux populations depuis 1981, et s'accroît de façon constante chez les jeunes adultes de la population des Indiens inscrits depuis 1996. Même si l'on constate une amélioration notable d'un recensement à l'autre, l'écart entre les deux populations n'a pas diminué d'un iota de 1981 à 1996.

La diapo 9 concerne également les jeunes adultes de 25 à 34 ans, mais porte spécifiquement sur le taux d'obtention de diplômes universitaires du niveau du baccalauréat ou d'un niveau supérieur. Ici encore, on constate une amélioration au sein de la population des Indiens inscrits — amélioration beaucoup moins marquée que celle observée à la diapo précédente, mais il s'agit tout de même d'une amélioration pour la période de 1981 à 2006. On peut relever une différence par rapport à la diapo précédente : la proportion de la population des autres Canadiens âgés de 25 à 34 ans détenant un diplôme universitaire a considérablement augmenté. Ainsi, on peut observer que l'écart se creuse à peu près à chaque recensement, et qu'il est actuellement deux fois plus grand qu'il ne l'était en 1981.

La diapo 10 concerne les inégalités entre les sexes. Tout au long de vos travaux sur la question, vous avez dû lire et entendre qu'il y avait des différences entre les hommes et les femmes au sein de la population des Indiens inscrits. Les mêmes différences peuvent être décelées au sein de la population générale, mais elles sont

are much larger for the registered Indians. Registered Indian women do much better when it comes to education performance, especially when you look at a university degree.

At the other end of the spectrum, again I bring your attention to those without any certification, and you will notice quite rapidly that the registered Indian men are doing quite poorly in terms of educational performance compared to the women.

Slide 11 is a classic when looking at the economic data for Aboriginal groups and at the regional variation. As is the case for most socio-economic indicators, looking at high school certification by region, the registered Indian populations in Manitoba and Saskatchewan ranked the lowest. The highest proportions are found for the registered Indian populations in the Atlantic region and Ontario. The Aboriginal populations in Manitoba and Saskatchewan form the greatest proportion of the entire population in 2006, which is 15 per cent. Roughly around one in six Manitobans has a fairly low level of education.

Slide 12 indicates, and most of us know this notionally, that the higher your education, the higher your employment rate. This is illustrated here for the registered Indian and total Canadian population using 2006 data. The employment rate for the young adult population age 25 to 34 is given for every general level of education or no education, in terms of no certificate, diploma or degree. You will notice as you move up the education scale or continuum that at the top, with a university degree, registered Indians and other Canadians had similar employment rates in 2006.

Last year I was invited to share some statistics about community well-being. We indicated that well-being for First Nation and Inuit communities was on the rise between 1981 and 2006 but that those improvements had pretty much tapered off for the last five years of this period. For those who might have forgotten, the Community Well-Being Index is a composite index that we developed at INAC with four components: education, labour force, income and housing. Each component has an equal weight in an overall score of well-being that runs from zero to 100.

By looking at community well-being scores over the course of the 1981 to 2006 period, I am able to see what the importance of education is in the overall improvement of well-being in First Nations communities. Forty-five per cent of the overall improvement in the community well-being score of First Nations is triggered by improvements in education.

Turning to the last slide, the Community Well-Being Index provides the opportunity to look at communities specifically in terms of well-being or of one of the components of well-being, which I did here. This slide represents the distribution of First

beaucoup plus marquées chez les Indiens inscrits. Au sein de cette dernière population, les femmes s'en tirent beaucoup mieux que les hommes en ce qui concerne le taux de diplomation, surtout pour ce qui est de l'obtention de diplômes universitaires.

J'attire de nouveau votre attention sur ceux qui, à l'autre extrême, ne détiennent aucun diplôme. Vous constaterez assez rapidement que, chez les Indiens inscrits, la proportion d'hommes sans diplôme dépasse largement celle des femmes.

Les données économiques touchant les groupes autochtones et les variations régionales présentent certaines constantes, et, à cet égard, le portrait que présente la diapo 11 est tout à fait classique. Cette diapo porte sur le taux d'achèvement des études secondaires selon la région; comme c'est le cas pour la plupart des indicateurs socioéconomiques, c'est au Manitoba et en Saskatchewan que les Indiens inscrits affichent les taux de diplomation les plus bas, alors que les plus élevés sont enregistrés au sein des populations des Indiens inscrits de la région de l'Atlantique et de l'Ontario. C'est au Manitoba et en Saskatchewan que se trouvait, en 2006, la plus importante proportion de la population autochtone totale, à savoir 15 p. 100. À peu près un Manitobain sur six possède un niveau de scolarisation relativement bas.

La diapo 12 confirme ce que la plupart d'entre nous savent de façon théorique, à savoir que le taux d'emploi croît proportionnellement au niveau de scolarisation. C'est ce que fait ressortir ce graphique qui établit une comparaison entre la population des Indiens inscrits et la population canadienne au moyen de données datant de 2006. Le taux d'emploi de la population des jeunes adultes de 25 à 34 ans est fourni pour chaque niveau de scolarisation, y compris celui correspondant aux personnes ne détenant aucun certificat, diplôme ou grade. Vous constaterez que, en 2006, le taux d'emploi des Indiens inscrits et des autres Canadiens détenant un diplôme universitaire était similaire.

L'an dernier, on m'a invité à présenter des statistiques concernant le bien-être des collectivités. À ce moment, nous avons indiqué que le bien-être des collectivités des Premières nations et des Inuits s'était accru entre 1981 et 2006, mais qu'il avait progressivement diminué au cours des cinq dernières années de cette période. Pour ceux qui l'auraient oublié, l'indice de bien-être des collectivités est un indice composite élaboré par AINC et englobant quatre aspects, à savoir l'éducation, la population active, le revenu et le logement. Chaque aspect se voit accorder un poids égal au moment d'évaluer le bien-être global d'une collectivité, lequel est coté sur une échelle de zéro à 100.

Si l'on examine les scores de l'indice de bien-être des collectivités au cours de la période qui s'étend de 1981 à 2006, on peut constater l'importance que revêt l'éducation dans l'amélioration globale du bien-être des collectivités des Premières nations. Une proportion de 45 p. 100 de l'amélioration globale de l'indice de bien-être des collectivités des Premières nations s'explique par des améliorations sur le plan de l'éducation.

Passons à la diapositive suivante. L'indice de bien-être des collectivités permet d'examiner le bien-être d'une collectivité en fonction de l'un ou l'autre des aspects du bien-être. C'est ce que j'ai fait ici. Cette diapo présente la répartition des collectivités des

Nations communities and other Canadian communities based on the proportion of the population 15 years and older with a high school certificate or higher.

The slide shows huge disparities across First Nations communities. We have First Nations communities with 10 per cent of their direct population obtaining high school or higher education while other Canadian communities have an adult population with a proportion of 80 per cent to 85 per cent with high school or higher education. The variation is huge across First Nations communities.

In the bottom 100 Canadian communities, in terms of education for communities with at least 250 people, 81 are First Nations; and no First Nations community is ranked in the top 100 communities in Canada in terms of educational attainment just with high school plus.

On that note, I will pass to Ms. Badets.

Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division, Statistics Canada: I would like to thank the committee for inviting Statistics Canada here tonight to present data and information on Aboriginal peoples in Canada. I am here with my colleague Evelyne Bougie, who is a researcher with Statistics Canada and who has conducted research on the educational outcomes of Aboriginal people. I will present some of those results today.

My presentation will cover two parts. I was asked to provide an overview of the data we do have. I will briefly go through the census and the two surveys that we have: the Aboriginal Peoples Survey and the Aboriginal Children's Survey. Then I will present results from these data sources, and much of my presentation will complement what you heard from Mr. Guimond.

Slide 3 is information about the census. It is our most comprehensive source of data on Aboriginal people and provides a number of ways to define the Aboriginal population, including providing data on First Nations living on- and off-reserve, with or without registered status, Metis and Inuit.

Slide 4 gives background information about the Aboriginal Peoples Survey and the Aboriginal Children's Survey. I will highlight a couple of things about these data sources. First, they were designed with the advice of experts in the area of early childhood development of Aboriginal children. That is the case of the Aboriginal Children's Survey. Both were designed in partnership with national Aboriginal organizations as well as key departments such as Indian and Northern Affairs Canada and Human Resources and Skills Development Canada, HRSDC. Both surveys collect information on a wide range of topics. The response rate for both surveys was quite high; it was about 80 per cent. That gives us confidence in the reliability of the data.

Premières nations et des autres collectivités canadiennes selon la proportion de la population âgée de 15 ans et plus détenant un diplôme d'études secondaires ou supérieures.

Comme on peut le voir, il y a d'énormes disparités entre les diverses collectivités des Premières nations. Dans certaines collectivités des Premières nations, une tranche de 10 p. 100 de la population détient au moins un diplôme d'études secondaires, alors que, dans d'autres collectivités canadiennes, cette proportion varie de 80 à 85 p. 100. Les résultats varient de façon considérable au sein des diverses collectivités des Premières nations.

Parmi les 100 collectivités canadiennes de 250 personnes et plus ayant le plus faible niveau de scolarisation, 81 sont des collectivités des Premières nations. En outre, aucune collectivité des Premières nations ne se classe parmi les 100 collectivités ayant obtenu le meilleur classement pour ce qui est du pourcentage de la population détenant un diplôme d'études secondaires ou supérieures.

Là-dessus, je cède la parole à Mme Badets.

Jane Badets, directrice, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada : Je tiens à remercier le comité d'avoir invité Statistique Canada à venir présenter ici ce soir des données et des renseignements sur les peuples autochtones du Canada. Je suis accompagnée de ma collègue, Evelyne Bougie. Elle est chercheuse à Statistique Canada, et elle a mené une recherche sur les résultats éducationnels au sein de la population autochtone. Je vais vous présenter aujourd'hui quelques-uns des résultats de cette recherche.

Mon exposé comportera deux volets. Comme on m'a demandé de faire un tour d'horizon des données dont nous disposons, je vous parlerai brièvement, dans un premier temps, du recensement et des deux enquêtes à notre disposition, à savoir l'Enquête auprès des peuples autochtones et l'Enquête sur les enfants autochtones, et, dans un deuxième temps, je vous présenterai des données tirées de ces trois sources. La majeure partie de mon exposé servira de complément à ce que vous a dit précédemment M. Guimond.

La diapo 3 fournit des renseignements à propos du recensement. Le recensement, qui constitue notre source la plus complète de données sur les peuples autochtones, nous offre un certain nombre de façons d'envisager la population autochtone, notamment en nous fournissant des données sur les membres des Premières nations vivant dans les réserves ou hors réserve, sur les Indiens inscrits ou non inscrits, et sur les Métis et les Inuits.

Des renseignements contextuels touchant l'Enquête auprès des peuples autochtones et l'Enquête sur les enfants autochtones figurent à la diapo 4. Je vais mettre en évidence deux ou trois choses concernant ces sources de données. Tout d'abord, l'Enquête sur les enfants autochtones a été conçue avec l'aide d'experts dans le domaine du développement des jeunes enfants autochtones. En outre, ces deux enquêtes ont été conçues en collaboration avec des organisations autochtones nationales et des ministères clés, par exemple Affaires indiennes et du Nord canadien et RHDC, Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Les deux enquêtes recueillent des renseignements sur une vaste gamme de sujets. Le taux de réponse à ces enquêtes a été assez élevé, à savoir 80 p. 100 environ. Par conséquent, nous croyons que les données qui en découlent sont fiables.

Slide 5 shows some of the information from the Aboriginal Children's Survey. This survey focuses on very young Aboriginal children under the age of six living off-reserve and in the North, so that gives you some sense of the data related to learning and education.

Slide 6 shows what learning and education data are available from the Aboriginal Peoples Survey for Aboriginal children and youth as well as Aboriginal people 15 years and older living in the North and off-reserve.

Now turning to some of the results on slide 7, we see the growth of the Aboriginal population over a number of censuses. This graph demonstrates that in 2006 1.2 million people reported having an Aboriginal identity — that is the pink line on the graph — compared with 1.7 million who reported an Aboriginal ancestry — and that is the long blue line. These increases in recent years have been due to demographic factors, for example higher birth rates, as well as non-demographic factors, for example increased numbers of people self-declaring as Aboriginal on the census.

Slide 8 shows the growth of the Aboriginal groups between 2001 and 2006, and you can see that the largest increase in population was for the Métis, growing by 33 per cent. The First Nations population with registered status grew by 12 per cent, as did Inuit. The First Nations population without registered status grew by 28 per cent. In comparison, the non-Aboriginal population during this time period increased by 5 per cent.

Slides 9 and 10 provide you with that profile from the 2006 Census on the educational attainment of Aboriginal people. I will not go into depth on that because you heard from Mr. Guimond on this, and he has provided an excellent overview of the trends.

I will add a few items we know, which are some results from the census and the Aboriginal Peoples Survey. We know there are different paths to education for First Nations women, relative to women overall. There is an indication that First Nations women tend to obtain college credentials later in life. For example, 16 per cent of First Nations women aged 25 to 29 in 2001 had college credentials, and by 2006 this had increased by 23 per cent.

We also know some information from the Aboriginal Peoples Survey about potential barriers to completing post-secondary education. The main reasons off-reserve First Nations women reported for not finishing their post-secondary studies were

La diapo 5 fournit certains résultats de l'Enquête sur les enfants autochtones, laquelle portait sur les très jeunes enfants autochtones — âgés de moins de six ans — vivant hors réserve et dans le Nord. Cela vous permettra de mettre quelque peu en contexte les données touchant l'apprentissage et l'éducation.

La diapo 6 fait état des données sur l'apprentissage et l'éducation qui ont été tirées de l'Enquête auprès des peuples autochtones. Ces données concernent les enfants et les jeunes Autochtones, de même que les Autochtones de 15 ans et plus vivant dans le Nord et hors réserve.

Passons maintenant aux résultats figurant à la diapo 7. Nous pouvons observer la croissance de la population autochtone au fil d'un certain nombre de recensements. La ligne rose du graphique indique que, en 2006, 1,2 million de personnes avaient déclaré une identité autochtone, et la longue ligne bleue indique que 1,7 million de personnes avaient déclaré une ascendance autochtone. Les augmentations observées au cours des dernières années sont attribuables à des facteurs démographiques, par exemple des taux de natalité plus élevés, de même qu'à des facteurs non démographiques, par exemple l'accroissement du nombre de personnes qui se sont déclarées Autochtones dans le cadre du recensement.

La diapo 8 montre le taux de croissance de la population des différents groupes autochtones de 2001 à 2006. Comme on peut le voir, les Métis forment les groupes où le taux de croissance de la population était le plus élevé, à savoir 33 p. 100. Le taux de croissance de la population des Indiens inscrits des Premières nations, de même que celui des Inuits, a enregistré une croissance de 12 p. 100, alors que celui des Indiens non inscrits des Premières nations a augmenté de 28 p. 100. Par comparaison, au cours de la même période, le taux de croissance de la population non autochtone a connu une augmentation de 5 p. 100.

Les diapos 9 et 10 font état des résultats du Recensement de 2006 en ce qui a trait au niveau de scolarisation de la population autochtone. Je n'entrerai pas dans les détails, puisque M. Guimond a déjà abordé la question et effectué un excellent survol des diverses tendances.

Je vais ajouter quelques éléments de connaissance que nous avons tirés des résultats du recensement et de l'Enquête auprès des peuples autochtones. Nous savons que, sur le plan de l'éducation, les femmes des Premières nations empruntent un parcours différent de celui des femmes du reste de la population. Des résultats indiquent que les femmes des Premières nations ont tendance à obtenir leur diplôme d'études collégiales à un âge plus avancé que celui des femmes de la population totale. Par exemple, en 2001, 16 p. 100 des femmes des Premières nations âgées de 25 à 29 ans détenaient un diplôme d'études collégiales, et en 2006, cette proportion avait augmenté à 23 p. 100.

L'Enquête auprès des peuples autochtones nous fournit également quelques renseignements à propos des obstacles éventuels à l'achèvement des études postsecondaires. Les principales raisons mentionnées par les femmes des Premières

financial and obtaining a job or wanting to work. As for First Nations men living off-reserve, the main reason for not completing or continuing with their studies was job-related as well.

On slide 11, I will present a few results from the Aboriginal Children's Survey. It is important to look at the early childhood development of Aboriginal children to understand better the outcomes later in school. From this survey, we know that young Aboriginal children less than six years of age were more likely than non-Aboriginal children to have young parents, be part of a large family, be living in a lone-parent family or be living with grandparents.

Slide 12 gives a bit more information from this survey. What do we know about the learning and child care arrangements of off-reserve First Nations children? In 2006, 46 per cent of off-reserve First Nations children had participated in or attended First Nations, Métis or Inuit cultural activities such as singing, drum dancing and others. Of the 47 per cent of off-reserve First Nations children less than six years of age who were receiving regular child care, about one quarter were in child care arrangements that promoted traditional cultural values, and 15 per cent were in child care that used Aboriginal languages.

On slide 13, I will provide some results from the Aboriginal Peoples Survey, specifically research on the school experiences of off-reserve First Nations children and youth aged 6 to 14.

On slide 14, you can see that, overall, 43 per cent of off-reserve First Nations children and youth aged 6 to 14 had parents who rated their child as performing very well in school. An additional 27 per cent of children and youth had parents who rated them as performing well in school.

We looked at the factors associated with these perceived school achievements. The research showed that a positive school environment and social interaction with teachers and classmates, as well as participation in out-of-school activities, are associated with higher perceived levels of achievement for these children.

Finally, we looked at factors associated with lower perceived school achievement. They included absenteeism from school, having been diagnosed with a learning disability or attention deficit disorder, and family background of having parents who had attended residential school. These findings are similar to what one would find in the general population, based on the literature, with the exception of the residential school finding, which is unique to the Aboriginal population.

nations vivant hors réserve pour expliquer le fait qu'elles n'avaient pas terminé leurs études postsecondaires étaient de nature financière ou liée à l'emploi — l'obtention d'un emploi ou le désir de travailler. La principale raison évoquée par les hommes des Premières nations vivant hors réserve pour expliquer le fait qu'ils n'avaient pas terminé ou poursuivi leurs études était également liée à l'emploi.

Passons à la diapo 11. Je vais vous présenter quelques résultats tirés de l'Enquête sur les enfants autochtones. Il est important d'examiner la question du développement des jeunes enfants autochtones si l'on veut bien comprendre les résultats scolaires qu'obtiennent les Autochtones plus tard dans leur vie. Selon cette enquête, les enfants autochtones âgés de moins de six ans sont plus susceptibles que les enfants non autochtones d'avoir de jeunes parents, de faire partie d'une famille nombreuse, de vivre au sein d'une famille monoparentale ou de vivre avec leurs grands-parents.

La diapo 12 fournit quelques renseignements supplémentaires tirés de l'enquête. Que savons-nous à propos de l'apprentissage des enfants des Premières nations vivant hors réserve et des dispositions que prennent leurs parents en matière de services de garde? En 2006, 46 p. 100 des enfants des Premières nations vivant hors réserve avaient participé ou assisté à des activités culturelles des Premières nations, des Métis ou des Inuits comme des chants ou des danses du tambour. Par ailleurs, 47 p. 100 des enfants des Premières nations âgés de moins de six ans vivant hors réserve fréquentaient régulièrement des services de garde; environ un quart de ces enfants bénéficiaient d'un service de garde faisant la promotion des valeurs culturelles traditionnelles, et 15 p. 100 étaient dans un service de garde où l'on employait une langue autochtone.

Passons à la diapo 13. Je vais vous fournir quelques résultats de l'Enquête auprès des peuples autochtones, plus particulièrement des résultats touchant les expériences vécues à l'école par les enfants et les jeunes de six à 14 ans des Premières nations vivant hors réserve.

Comme on peut le voir à la diapo 14, au total, 43 p. 100 des parents d'enfants et de jeunes autochtones de six à 14 ans vivant hors réserve ont évalué que leur enfant réussissait très bien à l'école, et 27 p. 100 ont indiqué que leur enfant réussissait bien à l'école.

Nous nous sommes penchés sur les facteurs associés à ces perceptions en matière de réussite scolaire. Les résultats de notre recherche indiquent qu'un environnement scolaire positif, de bonnes relations sociales avec les enseignants et les camarades de classe et la participation à des activités parascolaires sont associés à la perception d'une réussite scolaire plus grande.

Enfin, nous avons examiné les facteurs associés à la perception d'une réussite scolaire moins grande. Parmi ces facteurs, mentionnons l'absentéisme, un diagnostic de trouble d'apprentissage ou d'un trouble déficitaire de l'attention ou des antécédents familiaux de fréquentation d'un pensionnat indien. Selon la documentation, ces résultats sont similaires à ceux qui concernent l'ensemble de la population, hormis les résultats relatifs aux pensionnats indiens, lesquels sont spécifiques à la population autochtone.

Slide 17 is a brief summary of some of those results. In conclusion, slides 18 and 19 provide additional information — a number of products we make available on our website where you can explore these topics in greater detail.

The Chair: Thank you, Ms. Badets.

Ms. Keenan, you are the director general of the education branch of INAC, is that correct?

Kathleen Keenan, Director General, Education Branch, Indian and Northern Affairs Canada: That is correct.

The Chair: The reason we have undertaken this study is that some of us have sat here for years — 15 years and longer, in some cases — and there has not been a marked improvement. This is substantiated by what the Auditor General said of the 28-year gap.

We are trying to come up with a recommendation or recommendations that would change the system so as to change the results. It is presumed — and maybe I am being presumptuous on this — that the system has to be changed. By that, I mean the infrastructure, the structure that governs education for First Nations children.

We are not here to point to funding or anything like this. These tripartite agreements, these memoranda of understanding that have been signed with the provinces are an indication that something else should be done. Perhaps you would like to comment on that to start this discussion?

This is a concern not only for us. Previous to this, I was a business person, and there are many businessmen and women looking for young people to be gainfully employed in their businesses. They look at the Aboriginal community with all these young people, and they are not able to hire them in many cases simply because they do not have the educational qualifications. Would you like to open with a comment on this?

Ms. Keenan: The most hopeful sign for seeing educational outcomes improve has to do with this kind of discussion, and this kind of discussion taking place across the country. It is a real phenomenon.

It is partly the demographic factor, but you are seeing more interest and concern on the part of people in the private sector, academics, provincial governments and, most important, within the First Nation leadership about educational outcomes. That is the foundational piece. If that is there, then there is hope that we will see much improvement.

You have a challenging task ahead, because I do not think there is one simple recommendation that will guarantee outcomes. It is a complex issue; it is complex within the schooling system and within the society in which that school is located. The school can account

Un bref résumé de ces résultats est fourni à la diapo 17. Pour terminer, les diapos 18 et 19 contiennent des renseignements supplémentaires, à savoir un certain nombre de produits accessibles sur notre site Web et vous permettant d'approfondir davantage ces questions.

Le président : Merci, madame Badets.

Madame Keenan, vous êtes directrice générale de la Direction générale de l'éducation d'AINC, est-ce exact?

Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation, Affaires indiennes et du Nord Canada : C'est exact.

Le président : Si nous avons entrepris la présente étude, c'est que certains d'entre nous sont ici depuis des années — depuis 15 ans et plus dans certains cas — et que, durant tout ce temps, il n'y a eu aucune amélioration notable dans le dossier qui nous intéresse. Ce que le vérificateur général a dit à propos de l'écart de 28 ans vient corroborer mes dires.

Nous tentons d'élaborer une ou plusieurs recommandations qui auraient pour effet de changer le système d'une façon telle que cela se traduirait par une modification sur le plan des résultats. Je ne veux pas me perdre en conjectures, mais je présume que le système doit être changé. Par « système », j'entends l'infrastructure, la structure qui régit l'éducation des enfants des Premières nations.

Nous ne sommes pas ici pour mettre de l'avant la question du financement ou quelque autre question du genre. Les ententes tripartites et les protocoles d'entente conclus avec les provinces indiquent que quelque chose d'autre doit être fait. Peut-être pourriez-vous lancer la discussion en formulant des observations à ce sujet?

Il s'agit d'une préoccupation qui ne nous est pas exclusive. Avant d'entrer au Sénat, j'étais un homme d'affaires; je peux vous dire qu'une pléthore d'hommes et de femmes d'affaires sont à la recherche de jeunes gens à employer au sein de leur entreprise. Ils savent que les collectivités autochtones regorgent de ces jeunes gens, mais ils ne peuvent les embaucher, puisque bien souvent, ces jeunes ne possèdent tout simplement pas le niveau de scolarisation requis. Pourriez-vous lancer le débat en faisant un commentaire là-dessus?

Mme Keenan : En ce qui concerne l'amélioration des résultats éducationnels, le genre de discussions que nous tenons actuellement et le genre de discussions qui ont lieu partout au pays font partie des signes qui suscitent le plus d'espoir. Il s'agit d'une tendance véritablement phénoménale.

Cela est attribuable en partie aux facteurs démographiques, mais l'on constate que le secteur privé, le milieu universitaire, les gouvernements provinciaux et surtout les chefs des Premières nations sont de plus en plus intéressés et préoccupés par la question des résultats éducationnels. Il s'agit là de l'aspect fondamental. Si l'intérêt est là, nous pouvons espérer voir des améliorations.

Votre tâche s'annonce ardue, car selon moi, une simple et seule recommandation ne suffira pas à garantir des résultats. Il s'agit d'une question complexe, car elle est liée tant à la structure du système scolaire qu'à celle de la collectivité au sein de laquelle chaque

for something like 40 per cent to 50 per cent of the student outcomes, but everything going on in the community in which that school is situated will also have an impact on student outcomes.

The Chair: The provinces are responsible for all education other than for First Nations children. Should we be looking seriously at their becoming part of the equation for First Nations education, with the backup infrastructure and what have you that exist within the provincial school board systems across the country? Or should we be looking solely at the existing infrastructure and status that is there and work from that perspective?

Ms. Keenan: The nature of this challenge has to preoccupy leadership across the country. Provincial governments are increasingly seeing that. Among the Aboriginal population as a whole, the majority of students are now in provincial schools. Sixty per cent of First Nations students living on-reserve are in First Nations schools on-reserve, but 40 per cent of them attend provincial schools.

Clearly, the outcomes within the provincial schools are a matter of interest to everybody who is concerned about the future of Canada, particularly in areas where the population will be significant for the labour force over the longer term. Is it a matter of interest? Yes. Do the provincial governments have all the answers yet? They are working on it.

Senator Peterson: Thank you for your presentations. On the matter of infrastructure, the commentators have said that First Nations do not possess the necessary infrastructure on-reserve to deal with the educational problems. I think this chart on page 7 would verify that, would it not, when you look at registered Indians on-reserve and off-reserve? That would be a fact now, that the problem exists. Having statistics that show that should help us find a direction for what to do or what can be done.

Numerous Aboriginal leaders have indicated to us that the two major challenges for them are education and economic development. It seems to me that education would help lead to economic development, so you could focus on the education.

Last year, some First Nations students came to my office and indicated that in the last year, 10,000 to 12,000 Aboriginal students could not go on to post-secondary education because of funding. It was a funding issue. It appears the system is working at one level but not the next.

école est située. Les résultats d'un élève sont attribuables dans une proportion de 40 p. 100 à 50 p. 100 environ à l'école en tant que telle, mais tout ce qui se passe dans la collectivité où se trouve l'école en question a également une incidence sur ces résultats.

Le président : Les provinces sont responsables de l'éducation de tous les enfants vivant sur leur territoire, à l'exception de celle des enfants des Premières nations. Devrions-nous envisager de faire en sorte que l'éducation des élèves des Premières nations relève des provinces? Les commissions scolaires provinciales du pays devraient-elles mettre leur infrastructure et leurs capacités d'appoint au service des Premières nations? Ou devrions-nous plutôt nous concentrer exclusivement sur l'infrastructure et la situation actuelle et tenter de voir ce que nous pouvons en tirer?

Mme Keenan : La nature de ce défi doit préoccuper les dirigeants de toutes les régions du pays. Les gouvernements provinciaux en sont de plus en plus conscients. La majeure partie des élèves et étudiants de l'ensemble de la population autochtone fréquentent actuellement des écoles provinciales. Au total, 60 p. 100 des élèves des étudiants des Premières nations vivant dans les réserves fréquentent une école des Premières nations située dans une réserve, mais 40 p. 100 d'entre eux fréquentent des écoles provinciales.

De toute évidence, les résultats obtenus au sein des écoles provinciales revêtent un intérêt pour quiconque se préoccupe de l'avenir du Canada, particulièrement dans les régions où vit une population dont l'apport sur le marché du travail sera considérable à long terme. S'agit-il d'une question présentant un intérêt? Oui. Les gouvernements provinciaux ont-ils toutes les réponses à cette question? Ils travaillent là-dessus.

Le sénateur Peterson : Merci de vos exposés. En ce qui concerne l'infrastructure, certains observateurs ont affirmé que les Premières nations ne disposaient pas de l'infrastructure nécessaire dans les réserves pour s'attaquer à leurs problèmes en matière d'éducation. Le graphique de la diapo 7, qui montre l'écart entre les Indiens inscrits dans les réserves et les Indiens inscrits hors réserve, semble corroborer ce point de vue, n'est-ce pas? Il semble que cela soit un fait, et que le problème existe bel et bien. Le fait de disposer de statistiques de ce genre devrait nous orienter quant à ce que nous devons ou pouvons faire.

De nombreux chefs autochtones nous ont dit que l'éducation et le développement économiques constituaient les deux principaux défis auxquels ils faisaient face. À mes yeux, l'éducation contribue au développement économique, et c'est donc sur l'éducation que les efforts devraient être concentrés.

L'an dernier, des étudiants des Premières nations se sont présentés à mon bureau et m'ont dit que, au cours de l'année précédente, de 10 000 à 12 000 étudiants autochtones n'avaient pas pu poursuivre des études postsecondaires parce qu'ils n'avaient pas les moyens financiers de le faire. Il s'agissait d'un problème de financement. Il semble que le système fonctionne à un certain égard, mais non pas à un autre.

I was wondering whether that is a direction we can go in to try to find some way to improve this. We certainly have lots of statistics to show that First Nations will be the workforce in the next decade and that we have to solve this problem. I would appreciate any comments.

Mr. Guimond: Specifically on slide 7, it is difficult to associate school performance with census information, because census information is based on place of residence on the day of the census. It is not necessarily based on where you got your education. We know that young adult residents on-reserve and off-reserve have a certain level of educational attainment. Is it a factor to explain the observed level? Absolutely, yes. Is it the only one? I doubt it, because we have the mobility factor, and it is a known fact that the Aboriginal population is highly mobile, especially the adult population.

Senator Peterson: The statistics indicate what the problem is. If we do not want to address it, I guess we will not.

Senator Hubley: Thank you for your presentations. Mr. Guimond, referring to page 8 of your presentation, there seems to be a dramatic improvement for registered Indians from 1986, at 41 per cent, to 1991 at 51 per cent, even taking into account that there was a bit of a dip prior to that. That is 10 per cent, which I think is quite an improvement. Do you have any information to tell us what accounted for those 10 years and why there was such a dramatic improvement during that time?

Mr. Guimond: I have not measured those factors. Those are assumptions, but I think they are assumptions that my colleagues at work and at universities tend to agree with. For that particular period, there has been variation in the quality of participation of First Nations communities in the census. Participation in 1986 was much lower than in 1991. That is a possible factor introducing somewhat of an artefact in the statistics and the improvement.

The other element is Bill C-31, because most of the registration following Bill C-31 in 1985 was towards the later stages of the 1980s and the early 1990s. It is possible that the people who were reinstated had slightly higher levels of education, boosting the indicator upwards. Those would be my two explanations.

Senator Hubley: You have used generally the 25 to 34 year old category, so you are looking at what type of education has come from below the 25 years, and then you have your results here.

Je me demandais s'il s'agissait là d'une voie à explorer pour tenter de trouver une façon d'améliorer les résultats. Nous disposons assurément de beaucoup de données statistiques qui montrent que les membres des Premières nations feront partie de la population active au cours de la prochaine décennie, et que nous devons donc régler ce problème. Je vous saurais gré de formuler des commentaires à ce sujet.

M. Guimond : En ce qui concerne plus particulièrement la diapo 7, il est malaisé de tirer des données du recensement des conclusions quant au rendement scolaire, car les données du recensement sont fondées sur le lieu de résidence au moment du recensement, et non pas forcément sur le lieu où l'éducation a été reçue. Nous connaissons le niveau de scolarisation que possèdent les jeunes adultes vivant dans les réserves et ceux vivant hors réserve. Le lieu de résidence constitue-t-il un facteur permettant d'expliquer les niveaux de scolarisation observés? Oui, tout à fait. S'agit-il de l'unique facteur à prendre en considération? J'en doute, car il faut également tenir compte du facteur de mobilité. Nous savons que la population autochtone est extrêmement mobile, surtout les adultes.

Le sénateur Peterson : Les statistiques nous indiquent quel est le problème. Si nous ne voulons pas le régler, j'imagine que nous ne le réglerons pas.

Le sénateur Hubley : Merci de vos exposés. Monsieur Guimond, je vous renvoie à la diapo 8 de votre document. On peut constater une amélioration spectaculaire au sein de la population des Indiens inscrits de 1986 à 1991. On est passé de 41 à 51 p. 100 durant cette période, même s'il y avait eu une légère baisse au cours de la période précédente. Il s'agit d'une augmentation de 10 points de pourcentage, ce qui représente, selon moi, une amélioration notable. Avez-vous des renseignements à nous transmettre pour expliquer ce qui s'est produit durant ces dix années et ce qui est à l'origine d'une amélioration aussi spectaculaire au cours de cette période?

M. Guimond : Je n'ai pas évalué ces facteurs. Les explications que je peux vous fournir relèvent de l'hypothèse, mais il s'agit d'hypothèses sur lesquelles mes collègues de travail et le milieu universitaire semblent s'entendre. Au cours de la période en question, une variation a été observée en ce qui a trait à la participation des collectivités des Premières nations au recensement. En 1986, leur participation était beaucoup moins importante qu'en 1991. Il s'agit d'un facteur qui pourrait avoir quelque peu faussé les statistiques et donner une fausse image de l'amélioration réelle.

L'autre facteur à prendre en considération est le projet de loi C-31. De fait, la plupart des inscriptions ont eu lieu à la fin des années 1980 et au début des années 1990, à la suite de l'adoption, en 1985, du projet de loi C-31. Il est possible que les personnes dont l'inscription a été rétablie possédaient un niveau de scolarisation légèrement supérieur à celui des autres, et que cela a eu pour effet d'accroître le niveau global de scolarisation. Ce sont les deux explications que je peux vous fournir.

Le sénateur Hubley : Vous vous êtes principalement concentré sur la catégorie des 25 à 34 ans. Ainsi, vous confrontez les renseignements concernant le type d'éducation qu'ont reçue

Does the 25 to 34 year old category tell you anything about the learning process that Aboriginal children go through to get to that age with or without the educational skills that we would like them to have? In other words, do they learn at a later age, or do they learn more gradually? Is there a lack of programs or facilities? Does that impact on these numbers at all?

Mr. Guimond: We have that type of information about trends back at the office, although it is a bit too complex to present in a short presentation. When you follow a birth cohort, people born in the same year, from census to census, you will notice that First Nations individuals, young men and women, tend to acquire the level of education a little later in life than other Canadians. With that said, people implicitly think that, because it is later, they catch up. That is not really the case, because other Canadians also continue to improve their learning as they grow older. It is the continuous learning approach.

Senator Hubley: Yes, life-long learning.

Mr. Guimond: This new generation is applying that concept. It does not result in gap closure. As these birth cohorts age, yes, they improve their educational attainment, but they do not catch up. The difference is age, in terms of when they achieve a particular level, is detrimental to their employability.

Senator Hubley: Yes. I have a short question that touches on the Community Well-Being Index and the role that education plays in that. My information suggested that one First Nations community made the top 100 in the ranking of communities, and that was the Tsawwassen First Nation in British Columbia. More of our First Nations communities were in the bottom 100. Can you give us some indication as to the difference? What makes one community through education become successful and healthy and a good place for young people to grow up, and why are so many on the lower end of the scale?

Mr. Guimond: As my colleague mentioned earlier, there is a multitude of factors. I like to group them into three groups. There are individual factors, which my colleagues from Statistics Canada pointed out in their presentation, the family factors and the community factors.

The individual factors are often health-related. Family factors, such as the size of the family, the income of the family, the crowding in the dwelling, can also have an impact on educational attainment. Then we have the community itself, the infrastructures

les personnes jusqu'à l'âge de 25 ans avec les résultats éducationnels des personnes de cet âge. Est-ce que l'information que vous possédez à propos des membres de la catégorie des 25 à 34 ans vous a appris quoi que ce soit sur le processus d'apprentissage que suivent les enfants autochtones, plus précisément sur la raison pour laquelle les jeunes de 25 à 34 ans arrivent à cet âge sans posséder les connaissances et compétences que l'on aimerait qu'ils possèdent? En d'autres termes, est-ce qu'ils apprennent à un âge plus tardif, ou est-ce qu'ils apprennent de façon plus graduelle? Y a-t-il des lacunes sur le plan des programmes ou sur celui des installations? Cela a-t-il une quelconque incidence sur ces statistiques?

M. Guimond : À mon bureau, nous disposons de ce type de renseignements touchant les tendances, mais je n'aurais pas pu vous les présenter dans le cadre d'un court exposé parce qu'ils sont un peu trop complexes. Si vous examinez, d'un recensement à l'autre, une même cohorte de naissances — à savoir un groupe de personnes nées durant la même année —, vous constaterez que les jeunes hommes et les jeunes femmes des Premières nations ont tendance à atteindre un niveau de scolarisation donné à un âge un peu plus élevé que celui des autres Canadiens. Cela dit, il ne faut pas en déduire, comme le font certaines personnes, que les Autochtones finissent par rattraper ce retard. Cela n'est pas véritablement le cas, car les Canadiens poursuivent leur apprentissage au fil du temps — il s'agit d'un processus d'apprentissage continu.

Le sénateur Hubley : Oui, ils apprennent durant toute leur vie.

M. Guimond : La nouvelle génération d'Autochtones adopte graduellement cette approche, mais cela ne lui permet pas de combler l'écart qui la sépare des Canadiens du même âge. Est-ce que le niveau de scolarisation de ces cohortes de naissance s'améliore? Oui, mais les disparités subsistent. Le fait que les Autochtones atteignent un niveau de scolarisation donné à un âge plus tardif nuit à leur employabilité.

Le sénateur Hubley : Oui. J'ai une brève question à poser concernant l'indice de bien-être des collectivités et l'importance de l'éducation dans cet indice. Ce que je voulais laisser entendre plus tôt, c'est qu'une collectivité des Premières nations s'est classée parmi les 100 collectivités ayant obtenu le meilleur score en ce qui a trait au bien-être. Il s'agit de la Première nation Tsawwassen, en Colombie-Britannique. Un plus grand nombre de collectivités des Premières nations faisaient partie des 100 collectivités ayant obtenu le plus faible score. Pouvez-vous nous fournir quelques explications à propos de cette divergence? Qu'est-ce qui fait qu'une collectivité puisse, grâce à l'éducation, prospérer, être saine et devenir un endroit où les jeunes gens peuvent s'épanouir, et pourquoi tant de collectivités se retrouvent-elles au bas de l'échelle du bien-être?

M. Guimond : Comme ma collègue l'a mentionné plus tôt, il existe une multitude de facteurs. J'ai l'habitude de les classer en trois catégories : les facteurs individuels — sur lesquels mes collègues de Statistique Canada ont attiré l'attention durant leur exposé —, les facteurs familiaux et les facteurs liés à la collectivité.

Les facteurs individuels sont souvent liés à la santé. Les facteurs familiaux, par exemple la taille de la famille, le revenu familial et le nombre de personnes vivant sous un même toit peuvent également avoir une incidence sur le niveau de scolarisation. Puis, il y a

available and the commitment of the entire community towards youth and the education of youth. All those factors are present at the same time, as well as the school itself.

Senator Hubley: That is absolutely correct. We will be looking at these as we identify gaps within the educational system. We know it is not just education. It seems that one community has stepped forward and should be commended for the work it is doing. I am wondering whether anyone has looked at that particular community and said, “This is a success story and we should be looking at this.”

Mr. Guimond: One of the purposes of the community well-being work is to identify the successful communities. We just made the 2006 Community Well-Being Index results available recently, and now we are sharing these results with the rest of our colleagues within the department and identifying communities with education and also with economic development.

Senator Hubley: Thank you for your answers.

Senator Sibbeston: I come from the Northwest Territories, so I am interested in whether you have information on this phenomenon. When I first became involved in politics in the North in 1970, I often asked government officials, many of them from Ottawa who came north, whether for government jobs they needed to have a formal education. Did one need a university degree in order to obtain these government jobs? At the time, many native people were still living on the land. Since the 1970s, there has been a movement from the bush or the land to communities to the point where most Aboriginal people now live in communities, and the education system, as it were, is firmly entrenched. People are becoming educated.

I have always wondered whether you have statistics on employment and grades. My contention was that many jobs and functions that existed did not require the high level of education that was insisted upon. For example, to be a janitor, you do not have to have grade 12. To work at the airport, or to run machines, you do not have to have grade 12. You just need to have common sense and to be a good driver. The government at the time was insisting that you had to have a degree. There were many impediments in the civil service preventing Aboriginal people from getting into the system.

Do you have any information with respect to this issue of jobs and the amount of education that it takes in order to get a job now in the North?

les facteurs liés à la collectivité elle-même, par exemple les infrastructures disponibles et le niveau d’engagement de l’ensemble de la collectivité à l’égard des jeunes et de l’éducation des jeunes. Tous ces facteurs, y compris l’école elle-même, sont concomitants.

Le sénateur Hubley : C’est tout à fait exact. Nous examinerons ces facteurs au fur et à mesure que nous repérerons les lacunes au sein du système d’éducation. Nous savons que le problème ne tient pas exclusivement à l’éducation. Il semble qu’une collectivité ait fait un pas en avant, et nous devrions la féliciter pour le travail qu’elle accomplit. Je me demande si quelqu’un s’est intéressé à cette collectivité et s’est dit : « Il s’agit d’une histoire de réussite, et nous devons examiner ce qui se fait là-bas. »

M. Guimond : L’un des objectifs de nos travaux entourant le bien-être des collectivités consiste à repérer les collectivités qui obtiennent de bons résultats. Les résultats de l’indice de bien-être des collectivités de 2006 ont été rendus publics récemment, et à présent, nous discutons de ces résultats avec nos autres collègues du ministère pour dresser la liste des collectivités ayant obtenu de bons résultats sur le plan de l’éducation et sur celui du développement économique.

Le sénateur Hubley : Merci de vos réponses.

Le sénateur Sibbeston : Je viens des Territoires du Nord-Ouest, et je suis donc intéressé à savoir si vous disposez de renseignements à propos du phénomène dont je vais vous parler. En 1970, lorsque j’ai commencé à participer à la vie politique dans le Nord, il m’arrivait souvent de demander aux fonctionnaires — dont bon nombre venaient d’Ottawa — s’il était nécessaire d’avoir reçu une formation scolaire pour occuper un poste au sein du gouvernement. Était-il nécessaire de détenir un diplôme universitaire afin d’obtenir un emploi au sein du gouvernement? À l’époque, de nombreux Autochtones vivaient encore sur leurs terres, mais depuis les années 1970, une bonne partie de cette population a quitté les bois ou les terres pour s’installer dans les collectivités, à telle enseigne que la majorité des Autochtones vivent actuellement dans les collectivités, où le système d’éducation est solidement établi. Les gens sont de plus en plus scolarisés.

J’ai toujours voulu savoir si vous disposiez de statistiques à propos du lien entre l’emploi et la diplomation. Ce que je soutenais, c’est qu’il n’était pas nécessaire de posséder un niveau élevé de scolarisation — celui qu’on exigeait — pour occuper bon nombre des emplois et des postes qui existaient. Par exemple, il n’est pas nécessaire d’avoir terminé une 12^e année pour occuper un poste de concierge, pour travailler à l’aéroport ou pour faire fonctionner une machine : il suffit d’avoir un certain sens commun et d’être un bon conducteur. À l’époque, le gouvernement insistait pour que les employés possèdent un diplôme. Une kyrielle d’obstacles empêchaient les Autochtones d’entrer dans la fonction publique.

Disposez-vous de renseignements sur cette question, à savoir le niveau de scolarisation qu’une personne doit posséder pour obtenir un emploi dans le Nord à l’heure actuelle?

Ms. Badets: Not specifically. I cannot think of any at Statistics Canada other than that in the census we look at a snapshot of occupations, industry, and the level of education most people would have in those different geographical areas. Off the top of my head, I cannot think of other surveys that look at that.

Senator Sibbeston: I cannot help but think that this is a relevant issue. Senator Patterson represents Nunavut. The whole idea of Nunavut, a new territory in the northern part of Canada, was that Inuit wanted to be independent and to be masters in their own homeland. They have a government now. I think the belief and the hope was that Inuit would be able to work for the government. Therefore, is this happening? Are Inuit people, people in the North, getting jobs that are available? I cannot help but think that this would be a fascinating question.

In some respects, you probably pose the same questionnaire to everyone in Canada; there is no specific tailoring to the North, for example. You might not get the kind of information I am seeking, but that would be a fascinating question that you might consider doing some day in the future.

Ms. Badets: We sometimes tailor some of our surveys for the North. In fact, we did that for the Aboriginal Peoples Survey. I think we called it the Aboriginal Peoples Survey 2006 and Arctic Supplement.

Regarding what you were describing, you might want to talk to the territorial government itself. It might have those statistics.

Mr. Guimond: In the context of our community well-being research agenda, we will be using census data to look at the dynamics of the labour market in which a community is located and the educational attainment of the residents in that Aboriginal community. In your context, that would be an Inuit community. We will look at the dynamics and whether there is a fit within each of these locations. That is part of our research agenda over the course of the next two or three years, unfortunately.

Senator Sibbeston: I saw a breakdown of statistics done on a regional basis. If you had looked at the Northwest Territories in particular in 1970 and then looked at it now, you would see tremendous changes. Aboriginal people who once lived on the land have now become educated and have become part of society, working at the diamond mines, working for government, for the CBC and for all other institutions of government. You would see that there has been tremendous change. Do your statistics in any way reflect that change? Are the Northwest Territories better than other parts of the country? Have Aboriginal peoples of the North

Mme Badets : Pas exactement. À mon avis, à Statistique Canada, la seule source de renseignements dont nous disposons est le recensement qui nous donne un aperçu de l'industrie de ces diverses régions, des emplois qu'occupent la plupart des personnes qui y habitent et du niveau de scolarisation qu'elles possèdent. À brûle-pourpoint, je ne saurais vous mentionner une autre enquête portant sur de telles questions.

Le sénateur Sibbeston : Je ne peux faire autrement que de croire qu'il s'agit d'un sujet pertinent. Le sénateur Patterson représente le Nunavut. L'idée qui sous-tendait la création de ce nouveau territoire dans le nord du Canada, c'était la volonté des Inuits d'être indépendants et maîtres chez eux. À présent, ils sont représentés par un gouvernement. À mon avis, l'on croyait et l'on espérait que les Inuits seraient en mesure de travailler pour leur gouvernement. Est-ce le cas? Est-ce que les Inuits, les gens du Nord, obtiennent les emplois qui sont disponibles? Je ne peux faire autrement que de croire qu'il s'agit d'une question qu'il serait très intéressant d'explorer.

L'ensemble de la population canadienne est probablement appelée à répondre à un questionnaire plus ou moins semblable. Aucun questionnaire n'est conçu sur mesure pour les gens du Nord, par exemple. Le recensement ne vous permet peut-être pas de recueillir le genre de renseignements que je souhaite obtenir, mais il me semble qu'il serait très intéressant pour vous d'explorer cette question à un moment ou à un autre dans l'avenir.

Mme Badets : Il nous arrive parfois d'adapter certains de nos sondages aux populations du Nord. De fait, c'est ce qui s'est produit avec l'Enquête auprès des peuples autochtones. Si je ne m'abuse, l'un de nos questionnaires s'intitulait Enquête auprès des peuples autochtones de 2006 et supplément de l'Arctique.

Pour ce qui est de la question que vous me posez, je crois que vous devriez vous adresser au gouvernement territorial lui-même. Il pourrait peut-être vous fournir les statistiques que vous voulez obtenir.

M. Guimond : Dans le cadre de notre programme de recherche sur le bien-être des collectivités, nous utiliserons les données du recensement pour examiner la dynamique du marché du travail dont fait partie une collectivité autochtone donnée et le niveau de scolarisation des personnes qui vivent dans cette collectivité. Dans votre région, il s'agirait d'une communauté inuite. Nous nous pencherons sur la dynamique du marché du travail de cette région et sur la question de savoir s'il y a des points communs entre les diverses collectivités. Cela fait partie de notre programme de recherche, mais malheureusement, nous n'aurons pas de réponse avant deux ou trois ans.

Le sénateur Sibbeston : J'ai vu que vous aviez effectué une ventilation des statistiques selon les régions. Si vous aviez mené une étude spécifiquement sur les Territoires du Nord-Ouest en 1970 et que vous meniez une étude aujourd'hui, vous constateriez que d'énormes changements se sont produits. La situation des Autochtones qui vivaient sur les terres à l'époque n'est plus la même : à présent, ils sont plus scolarisés, ils sont devenus membres à part entière de la société, ils travaillent dans les mines de diamants, ils travaillent pour le gouvernement, pour la SRC et pour toutes les autres institutions gouvernementales.

done better than those in other parts of the country? If you do not know the answer, could you please examine that question and provide that information to us?

Ms. Badets: It could be possible from the census to look at that over time as long as we have comparability in what you are asking, but we have not looked at it specifically.

Senator Sibbeston: I think there has been tremendous change. I am proud of the North because I was involved in the government that set up institutions and programs to assist Aboriginal people to get into the modern world. Senator Patterson and I come from the North, and we are proud of our work.

Interestingly, we worked together in the North in government. At one point, I was government leader; at another point he was government leader. Yet, we were always on the same side. He is now on that side of the table and I am on this side, unfortunately; we get lost in Ottawa.

The Chair: Senator Sibbeston, we are all the same around this table.

Senator Marshall: Mr. Guimond, looking at the material you provided, I have some questions about pages 6 and 11. Earlier, you spoke about the factors that could influence educational attainments and you said they could be individual, family or community. The statistics are interesting, but is there any linkage at all of these statistics to the factors you referred to earlier? You are trying to determine why there is a variation in achievements. While the numbers are interesting in themselves, they are not linked to any factors. Has any work been done on linkage?

Mr. Guimond: Yes, by my colleague at the end of the table, Ms. Bougie.

Senator Marshall: I will carry on, then. I noticed the diagram on page 6. Why would Metis have a higher achievement rate compared to Inuit? What are the specific differences? What are the different factors that influence those two different levels of attainment?

Mr. Guimond: I have not looked specifically at the differential impact of these factors on different groups. My researcher's intuition would point me toward location first.

Senator Marshall: Can you be specific about location?

Vous constateriez que les choses ont énormément changé. Les statistiques dont vous disposez rendent-elles compte de ces changements? Les Territoires du Nord-Ouest s'en tirent-ils mieux que les autres régions du pays? Est-ce que les peuples autochtones du Nord obtiennent de meilleurs résultats que ceux des autres régions du pays? Si vous n'êtes pas en mesure de répondre, pourriez-vous vous pencher sur cette question et nous fournir l'information ultérieurement?

Mme Badets : Il est possible que le recensement nous permette d'examiner l'évolution de cette question au fil du temps, mais nous devons disposer des données nous permettant d'établir les comparaisons auxquelles vous avez fait allusion. Nous n'avons pas étudié cette question spécifique.

Le sénateur Sibbeston : J'estime que des changements considérables se sont produits. Je suis fier des gens du Nord parce que j'étais membre du gouvernement qui a mis en place les institutions et les programmes visant à aider les Autochtones à s'intégrer au monde moderne. Le sénateur Patterson et moi sommes originaires du Nord, et nous sommes fiers du travail que nous avons accompli.

Fait intéressant, le sénateur Patterson et moi avons travaillé ensemble dans le Nord, au sein du gouvernement. J'ai été chef du gouvernement, et il l'a été lui aussi. Pourtant, nous avons toujours été membres du même parti. Malheureusement, à présent, je me trouve de ce côté-ci de la table, et lui, de l'autre. C'est à Ottawa que nos routes ont divergé.

Le président : Sénateur Sibbeston, autour de cette table, nous sommes tous du même côté.

Le sénateur Marshall : Monsieur Guimond, j'ai quelques questions à vous poser à propos des diapos 6 et 11 du document que vous nous avez fourni. Plus tôt, vous avez parlé des facteurs pouvant avoir une incidence sur le niveau de scolarisation, et vous avez indiqué que ces facteurs pouvaient être regroupés en trois catégories, à savoir les facteurs individuels, les facteurs familiaux et les facteurs liés à la collectivité. Les statistiques sont intéressantes, mais y a-t-il un quelconque lien entre ces statistiques et les facteurs auxquels vous avez fait allusion plus tôt? Vous tentez de déterminer pourquoi les résultats varient; les statistiques sont intéressantes en elles-mêmes, mais aucun lien n'est établi entre elles et un quelconque facteur. Est-ce que des travaux ont été menés à propos de ces liens?

M. Guimond : Oui. Ma collègue, Mme Bougie, qui se trouve au bout de la table, a travaillé sur cette question.

Le sénateur Marshall : Je vais donc poursuivre. Le diagramme de la diapo 6 a attiré mon attention. Pourquoi le niveau de scolarisation des Métis est-il plus élevé que celui des Inuits? À quoi tient précisément cette différence? Quels sont les différents facteurs qui expliquent cet écart entre les niveaux de scolarisation?

M. Guimond : Je ne me suis pas intéressé spécifiquement à l'incidence de ces facteurs sur le niveau de scolarisation des différents groupes. Mon intuition de chercheur me dit qu'il faudrait d'abord examiner le facteur lié à la situation géographique.

Le sénateur Marshall : Pouvez-vous être plus précis à ce sujet?

Mr. Guimond: Many First Nations communities are not located in urban areas. It is the community dimension. Many Metis individuals are residents of cities in Canada. That is not so much the case for the Inuit or for the registered Indians off-reserve, obviously.

Senator Marshall: Has that been proven by research, or is that more a deduction?

Ms. Keenan: There is not much research specifically on the differences between the various Aboriginal communities. However, a fair bit of research has been done on predictors of success in the general population. Within the school system, the most important factors concern the quality of the teachers, early intervention and tracking progress. Within the school system, that is most important.

However, within the general population, some important predictors of how well the student will do are the mother's level of education, the income level of the family and the location of the family. Within the general population, children living in this neighbourhood will do relatively well compared to their cousins who happen to live 500 miles north, where they do not have the same kind of resources; the school does not have the same kind of resources; the community does not have the same kind of resources; and the opportunities are not necessarily as obvious to the students as they are in a place with these kinds of resources available to it.

Senator Marshall: Looking at the diagram again, I am looking at high school diploma or higher, and for Inuit it is 38.7 per cent, while for non-status Indians it is 61.7 per cent. Are we able to indicate why one is at 38.7 per cent but the other is at 61.7 per cent? I am trying to get a handle on why there is a variation. How are the factors contributing to the end result?

Ms. Keenan: I do not know of any study that would have tracked individuals to demonstrate this. However, as Mr. Guimond indicated earlier, the Metis population is much more likely to be near urban areas, whereas the Inuit population typically is in the territories and the Northern parts of some of the provinces. The demographics, the distance from a large urban centre, access to services — all of those will impact on the educational outcomes.

Senator Marshall: Please look at the diagram on page 11, at registered Indians. Is there any explanation as to why Atlantic Canada has a higher level of achievement than Manitoba?

Ms. Keenan: Again, it is much like the earlier answer. In the Atlantic region, those are not remote communities. They are relatively close to the kinds of urban services that other Canadians would access, whereas Manitoba and Ontario have a

M. Guimond : Bon nombre de collectivités des Premières nations sont situées hors des régions urbaines. Cela tient à l'étendue du territoire des collectivités. De nombreux Métis vivent dans des villes canadiennes. Ce n'est pas vraiment le cas des Inuits, ni des Indiens inscrits vivant hors réserve, bien évidemment.

Le sénateur Marshall : Cette affirmation est-elle fondée sur des données de recherche, ou s'agit-il plutôt d'une déduction?

Mme Keenan : Peu de recherches portent précisément sur les différences entre les diverses communautés autochtones. Il y a en quand même un assez bon nombre qui portent sur les facteurs permettant de prédire la réussite dans la population générale. En ce qui concerne le système scolaire, les facteurs les plus importants sont liés à la qualité du corps enseignant, aux interventions rapides et au suivi des progrès. Pour le système scolaire, ce sont les facteurs les plus importants.

Au sein de la population générale, cependant, certains des facteurs prédictifs importants de la réussite d'un étudiant concernent le niveau de scolarité de la mère, le revenu familial et le lieu de résidence de la famille. Au sein de la population générale, des enfants qui vivent dans ce quartier vont avoir des résultats relativement supérieurs à ceux de leurs cousins qui vivent à 750 kilomètres plus au nord, où ils n'ont pas accès aux mêmes types de ressources, où l'école n'a pas accès aux mêmes types de ressources, où la collectivité n'a pas accès aux mêmes types de ressources et où les débouchés ne sont pas nécessairement aussi évidents, pour les étudiants, que s'ils vivaient à un endroit où ces types de ressources sont disponibles.

Le sénateur Marshall : Revenons au diagramme. Je vois que 38,7 p. 100 des Inuits, mais 61,7 p. 100 des Indiens non inscrits ont obtenu un diplôme d'études secondaires ou un diplôme de niveau supérieur. Savons-nous pourquoi la proportion est de 38,7 p. 100 dans un cas, mais de 61,7 dans l'autre? J'aimerais connaître la raison de cet écart. Comment ces facteurs contribuent-ils au résultat final?

Mme Keenan : Je n'ai pas entendu parler d'études de suivi qui ont servi à le démontrer. Cependant, comme M. Guimond vient de le dire, les Métis sont beaucoup plus nombreux à vivre près d'une région urbaine, tandis que les Inuits, en général, vivent dans les territoires et dans le nord des autres provinces. Le profil démographique, l'éloignement d'un grand centre urbain, l'accès aux services — tous ces facteurs ont une incidence sur les résultats scolaires.

Le sénateur Marshall : Revenons s'il vous plaît au diagramme de la page 11, qui concerne les Indiens inscrits. Est-ce que quelqu'un peut m'expliquer pourquoi le niveau de scolarité est plus élevé dans les provinces atlantiques qu'au Manitoba?

Mme Keenan : Je pourrais vous donner encore une fois à peu près la même réponse. Les collectivités des régions atlantiques ne vivent pas à proprement parler en région éloignée. Elles sont relativement proches des centres urbains et peuvent obtenir à peu

number of remote, fly-in communities that simply do not have the size or the economies of scale or the access to the level of services that a community situated closer to a large urban area would.

Senator Patterson: My first questions are for the people from Statistics Canada. I have some fairly basic questions about methodology. We received some fascinating testimony from the Canadian Council on Learning, which completed a report in December 2009 called *The State of Aboriginal Learning in Canada: A Holistic Approach to Measuring Success*. Basically, as I understood their presentation, to measure success, first you need a clear idea of what the objectives are for the education system. Once the objectives are clear, then you need to develop indicators to measure progress toward those specific objectives. Of course, we are looking at education for our First Nations.

You did this significant work, including a look at Aboriginal children's success in education specifically. What objectives for Aboriginal education did you have in mind when constructing these surveys?

Ms. Badets: I will explain the process we go through in doing our surveys. We certainly look to our users of the data and our stakeholders and look to their data needs. For example, we would work with INAC and Aboriginal communities and other stakeholders to find out what their data needs are, what their objectives are and how they need the information to inform their own policy or programs. That is our first step in this. Then we work on the types of questions needed. Sometimes we start with a framework, and sometimes our stakeholders give us a series of indicators or topics they feel we need to be asking about or probing in these surveys, and then we work from that on a set of questions that will get at that. Then it is a process of developing those questions and ensuring they will get the quality of information and will be well understood. In very general terms, that is how we go about constructing surveys such as this.

Evelyne Bougie, Analyst, Social and Aboriginal Statistics Division, Statistics Canada: In the context of the Aboriginal Peoples Survey, on children and youth and the education module, the objective while building the content of the survey was to understand the factors that underlie school success. School success can be defined in many different ways and in a holistic way, but here we were interested in knowing at a basic level the factors that are associated with doing well at school.

We know those factors are holistic. There are home factors, family factors, school factors and community factors. In the survey, we have included indicators to measure this variety of contributing factors, and we were able to do a study that provided some answers to that question. We were driven by this research question.

près les mêmes services que les autres Canadiens, tandis qu'au Manitoba et en Ontario, il existe un certain nombre de collectivités éloignées, auxquelles on n'a accès que par avion, et qui, en raison de leur taille ou de l'absence d'économies d'échelle, n'ont pas accès au même niveau de service que les collectivités situées plus près d'un grand centre urbain.

Le sénateur Patterson : Mes premières questions s'adressent aux représentants de Statistique Canada. J'ai quelques questions de base à poser au sujet de la méthodologie. Nous avons reçu du Conseil canadien sur l'apprentissage un témoignage fascinant, qui fait partie d'un rapport présenté par le Conseil en décembre 2009 et intitulé *État de l'apprentissage chez les Autochtones au Canada : Une approche holistique de l'évaluation de la réussite*. Fondamentalement, si j'ai bien compris l'exposé, pour mesurer la réussite, il faut d'abord définir clairement les objectifs du système d'éducation. Une fois que les objectifs sont clairs, il faut élaborer des indicateurs qui permettront de mesurer les progrès à l'égard des objectifs. Bien sûr, il s'agit ici des programmes d'éducation offerts aux Premières nations du Canada.

Vous avez fait un travail énorme et vous avez également étudié la réussite des enfants autochtones, en particulier au regard de la scolarité. Quels objectifs touchant l'éducation des Autochtones aviez-vous à l'esprit lorsque vous avez conçu ces enquêtes?

Mme Badets : Je vais vous expliquer la façon dont nous préparons nos enquêtes. Bien sûr, nous allons demander aux utilisateurs des données et à nos partenaires quels sont leurs besoins en matière de données. Par exemple, nous allons nous adresser aux représentants du MAINC et des communautés autochtones et à d'autres intervenants pour établir leurs besoins en matière de données, pour savoir quels sont leurs objectifs et en quoi les informations qu'ils recherchent vont alimenter leurs propres politiques ou programmes. C'est notre première étape. Ensuite, nous cherchons à déterminer le type de questions qu'il convient de poser. Nous avons parfois, au départ, un cadre général et d'autres fois nos partenaires nous soumettent une série d'indicateurs ou de sujets qui, à leur avis, doivent être explorés, dans le cadre de l'enquête, et c'est à partir de ces indicateurs ou sujets que nous élaborons un ensemble de questions. Ensuite, nous commençons la rédaction des questions proprement dites en veillant à ce qu'elles permettent de recueillir des renseignements de qualité et qu'elles soient bien comprises. Voilà, dans les grandes lignes, comment nous préparons des enquêtes de ce type.

Evelyne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada : Pour l'Enquête auprès des peuples autochtones, la section qui portait sur la scolarité et les jeunes, notre objectif, pendant l'élaboration de l'enquête, était de comprendre les facteurs liés à la réussite scolaire. On peut définir la réussite scolaire de bien des façons, et de manière holistique, mais dans ce cas-ci nous voulions surtout savoir quels étaient à la base les facteurs liés à la réussite scolaire.

Nous savons que ces facteurs sont de nature holistique. Ils sont liés à la résidence, à la famille, à l'école et à la collectivité. Dans l'enquête, nous avons inclus des indicateurs permettant de mesurer cet éventail de facteurs contributifs, et nous avons pu réaliser une étude qui a fourni certaines réponses à cette grande question. C'était la question principale de notre recherche.

Senator Patterson: Thank you. Yes, the Community Well-Being Index goes into the broader aspects of students' lives. I guess I want to get at the objectives. It seems to me, with all respect, that, looking at your survey backwards, you looked at trades qualification, college completion, university completion and high school diploma and perhaps some other things that I did not mention. The point of the presentation we heard from the Canadian Council on Learning was that that is a fairly narrow field of parameters, that those objectives are quite limited. We had some information from INAC that also suggested that education would be measured in terms of these conventional measurements of high school diploma and other things we have heard tonight.

I challenge you to ask whether educational objectives for First Nations learners should be different from those of other Canadians. You do studies on the general population. Were these studies you did on First Nations substantially different from those for other Canadians? Should we perhaps take a closer look at the unique situation, needs, background, history, culture and spiritual beliefs of First Nations learners if we want to measure their success? It is a pretty bleak picture when you use the conventional indicators. We know all about the gap.

The Canadian Council on Learning argued that a more holistic approach and a broader look would find some strengths and successes that would give us a little bit more encouragement. I do not know whether I am making myself clear, but I am trying to get at your fundamental premise.

Ms. Badets: I will try to address that. In the Aboriginal Children's Survey, which was a unique survey for young children looking at early childhood development, we looked at that a little differently. You are right. At times we need more culturally appropriate content in order to better understand the situation of, for example, First Nations children, Metis and Inuit. That survey broke a lot of ground because of that. We also have the National Longitudinal Survey of Children and Youth in Canada. The Aboriginal Children's Survey also took some of those measures but looked at them more in the context of the Aboriginal situation.

To some extent, the Aboriginal Peoples Survey includes that additional content. In the census, we have some basic indicators of school attainment that are used in Canada and internationally. A combination of all data sources will develop the larger picture and inform the issues that need to be informed.

Mr. Guimond: An equal challenge should be sent to academia, because Canada's first duty is to collect based on the needs expressed by Canadians. Academia is there to exploit that data and figure out the story from the data. Therefore, academia needs to be challenged on this point.

Le sénateur Patterson : Merci. En effet, l'indice du bien-être des collectivités étudie les aspects plus généraux de la vie des étudiants. Je crois que j'aimerais en connaître les objectifs. Si je reprends votre étude, il me semble que, avec tout le respect que je vous dois, vous vous êtes penché sur les qualifications professionnelles, les diplômes d'études collégiales, universitaires ou secondaires, et peut-être sur d'autres choses dont je n'ai pas parlé. Ce qui a été souligné dans l'exposé du Conseil canadien sur l'apprentissage, c'est qu'il s'agit d'un ensemble assez étroit de paramètres et que ces objectifs sont assez limités. Selon des renseignements fournis par le MAINC, la réussite scolaire pouvait également être mesurée en fonction des mesures conventionnelles que sont les diplômes d'études secondaires et les autres choses dont nous avons parlé ce soir.

J'aimerais que vous me disiez si les objectifs scolaires des étudiants des Premières nations ne pourraient pas être différents de ceux des autres Canadiens. Vous menez des études sur la population générale. Est-ce que vos études portant sur les Premières nations diffèrent en substance de celles portant sur les autres Canadiens? Nous devrions peut-être étudier de plus près les circonstances propres aux Premières nations, en ce qui concerne la situation, les besoins, les antécédents, l'histoire, la culture et les croyances spirituelles, si nous voulons mesurer leur réussite? Quand on utilise les indicateurs conventionnels, on obtient un portrait assez sombre. Nous sommes tous au courant du fossé.

Le conseil canadien sur l'apprentissage fait valoir qu'une approche plus holistique et un aperçu plus général mettraient peut-être en relief certaines forces et réussites qui nous apparaîtraient un peu plus encourageantes. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre, mais j'essaie de savoir quelle était votre hypothèse de départ.

Mme Badets : Je vais essayer de vous répondre. Dans l'Enquête sur les enfants autochtones, qui visait à dresser un portrait des jeunes enfants du point de vue du développement de la petite enfance, nous avons étudié cet aspect sous un angle un peu différent. Vous avez raison. Nous devons parfois utiliser un contenu mieux adapté à la culture pour mieux comprendre, par exemple, la situation des enfants des Premières nations et des enfants métis et inuits. Cette enquête est, pour cette raison, passablement innovatrice. Nous réalisons aussi l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes. L'Enquête sur les enfants autochtone a repris certaines de ces mesures, mais en les replaçant dans le contexte des Autochtones.

Dans une certaine mesure, ce contenu supplémentaire est intégré à l'Enquête auprès des peuples autochtones. On retrouve dans le recensement certains des indicateurs de base relatifs à la réussite scolaire qui sont utilisés au Canada et dans d'autres pays. La combinaison de toutes les sources de données permettra de dresser un portrait général et de répondre aux questions auxquelles nous cherchons à répondre.

M. Guimond : Nous devrions soumettre ce défi aux universitaires, car le premier devoir du Canada est de recueillir des informations en fonction des besoins exprimés par les Canadiens. Les universitaires sont chargés d'exploiter ces données et d'en tirer des explications. C'est pourquoi il faut mettre les universitaires au défi de le faire.

Senator Raine: The statistics are overwhelming. Last week, we were impressed with looking at another way of evaluating progress. It was stressed that we need to have targets and measures. My question is to Ms. Keenan: Does the education department in INAC have educational targets and standards that it seeks to attain? If so, are they being measured? If we do not have targets, how will we know whether we are making progress?

Ms. Keenan: It is a work-in-progress. In 2008, a number of new initiatives were put in place as foundational pieces to begin to help First Nations schools to achieve more success for students. One of the initiatives was to develop an education information system to track expected progress from existing programs. That work is underway now. There have been ongoing discussions with First Nations communities across Canada for the last six months on the important indicators and what uses could be made of the information system that would be advantageous to First Nations as well as to the Government of Canada.

Much of the discussion referred to earlier has been part of that. An education system is partly about equipping people to function effectively as adults and partly about transmitting culture and values from one generation to another.

One of the new programs was designed specifically to help schools to improve three areas. The first is literacy outcomes for students, which is so fundamental to a student's chances in life. A couple of states in the U.S. use the grade 3 reading scores to indicate the potential pressures on the penal system 20 years ahead. That is a key factor. The second is numeracy, which is key to accessing a range of occupations. The third is student retention.

The programming is available on a proposal basis. It is required that those undertaking to participate in the program must choose their targets to improve literacy, numeracy and student retention. The targets are not set in part because different schools are situated differently and their base lines are different. The measure of progress will be more about how much improvement is possible rather than about a particular standard to be met over the next couple of years.

Senator Raine: Do you think that educational objectives for First Nations learners differ from those of other Canadians?

Ms. Keenan: At a high level, they are fairly universal across the world. However, within the city of Ottawa, the specific objectives in any one school might be different than those in another school because of where the students come from, the parental preoccupations, whether it is a Catholic or a private school. A French Catholic school might have a more focused effort on language transferral and success on the provincial tests than a

Le sénateur Raine : Les statistiques sont accablantes. La semaine dernière, on nous a expliqué une autre façon d'évaluer les progrès. On a insisté sur le fait qu'il nous fallait des cibles et des mesures. Je pose ma question à Mme Keenan : est-ce que les responsables de l'éducation du MAINC ont défini des cibles et des normes en matière d'éducation qu'ils tentent de respecter? Le cas échéant, est-ce que des mesures sont prises? Si nous n'avons pas défini de cibles, comment pouvons-nous savoir si nous réalisons des progrès?

Mme Keenan : C'est un dossier qui évolue constamment. En 2008, nous avons mis en œuvre un certain nombre de nouvelles initiatives qui devaient servir de point de départ à un projet visant à aider les écoles des Premières nations à assurer une plus grande réussite pour leurs élèves. L'une de ces initiatives consistait à élaborer un système d'information sur l'éducation afin de suivre les progrès réalisés dans le cadre des programmes existants. L'initiative est en cours maintenant. Nous discutons constamment, depuis six mois, avec les collectivités des Premières nations du Canada au sujet des indicateurs principaux et de la façon dont nous pourrions utiliser ce système d'information d'une façon qui serait avantageuse pour les Premières nations ainsi que pour le gouvernement du Canada.

Une bonne partie des discussions dont il a été question plus tôt s'inscrivent dans ce cadre. Un système d'éducation vise, d'une part, à équiper les gens afin qu'ils fonctionnent efficacement en tant qu'adultes et, d'autre part, à assurer la transmission des valeurs et de la culture d'une génération à l'autre.

Un des nouveaux programmes a été conçu précisément dans le but d'aider les écoles à améliorer trois aspects. Le premier est lié à la littératie des étudiants, qui est un moyen absolument fondamental d'assurer leur réussite dans la vie. Certains États américains utilisent les résultats en lecture en troisième année comme indicateur du fardeau qui sera imposé au système pénal 20 ans plus tard. C'est un facteur clé. L'autre aspect est lié aux capacités en calcul, qui sont la clé de l'évaluation de toute une gamme de métiers. Le troisième aspect concerne la persévérance scolaire.

Pour participer aux différents programmes, les écoles doivent soumettre une proposition; elles doivent également définir des cibles pour l'amélioration de la littératie, des compétences en calcul et de la persévérance scolaire. Ces cibles ne sont pas définies, en partie parce que les écoles ne sont pas situées dans des milieux semblables et que leurs données de départ sont différentes. La mesure du progrès sera davantage liée aux possibilités d'amélioration qu'à une norme particulière à atteindre en quelques années.

Le sénateur Raine : Pensez-vous que les objectifs des étudiants des Premières nations, au chapitre de l'éducation, sont différents de ceux des autres Canadiens?

Mme Keenan : De manière générale, elles sont assez universelles, quel que soit le pays. Cependant, à Ottawa, les objectifs particuliers d'une école peuvent être différents de ceux d'une autre école en raison de l'origine des étudiants, des préoccupations des parents, du fait qu'il s'agit d'une école catholique ou d'une école privée. Une école catholique francophone pourrait mettre davantage l'accent sur le transfert linguistique et la réussite aux tests provinciaux

neighbouring school might have. There is a universal interest in seeing the school system support the families in the communities while ensuring that the students have the best preparation for the life ahead.

Senator Raine: Beginning in the early 1970s, day-to-day administration of primary and secondary education was increasingly devolved to First Nations. Has the progress been tracked? It was quite a big change. We know that only a small number of people work in your department to try to administer education across the country. When it is devolved, do we track the progress?

Ms. Keenan: The census data speaks to that, so the department does not have to track it. The interest in different outcomes is triggered by the fact that what is there is not serving the students who are there.

Senator Raine: I would like to explore the tripartite agreements. Maybe you could explain what the department is looking for in these tripartite agreements. Do you think this is the way of the future to work closer with the provincial education departments?

Ms. Keenan: The interest in the tripartite agreements has to do with different representatives entering into a working relationship that is largely focused on improving student outcomes for First Nation students, whether they are in First Nations on-reserve schools or in provincial schools. The form of those agreements will vary. In some places it is province-wide, and in other places it is regional within the province. The particular focus decided on by the partners has varied. New Brunswick was first, and that province identified working on improving the early learning years for students entering school. I would say we are seeing an evolution in the substance of the memoranda of understanding as others learn from ones who have gone before. The MOUs are becoming less about good intentions and more about concrete steps that can be taken.

The obvious advantage to working there is that everybody has a shared interest in seeing the students do better. The First Nations on reserves are very mobile, with many of them ending up in provincial schools at some point. They might start in a First Nations school, but many communities are so small that they do not have the required numbers to sustain a high school. There is a shared interest among the educators on reserve and the provincial educators to ease the transition so that children can move easily into the next school system and so that children in both systems do better. The results in the provincial schools have room to improve as well.

The provinces have a particular advantage in that they have scale and scope that the First Nations within any one province do not have. They have ministers of education, school boards and a great deal of expertise in curriculum development. They are well placed to share that expertise with First Nation educators. As

qu'une autre école du même quartier. Partout dans le monde on voudrait que le système scolaire aide les familles dans la collectivité tout en assurant que les étudiants soient le mieux préparés possible à la vie qui les attend.

Le sénateur Raine : Dès le début des années 1970, on a commencé à laisser aux Premières nations la responsabilité de l'administration au quotidien de l'enseignement primaire et secondaire. A-t-on fait le suivi des progrès réalisés? C'était un changement assez majeur. Nous savons que dans votre ministère, un petit nombre seulement de personnes s'efforcent de gérer le système scolaire de l'ensemble du pays. Quand on remet cette responsabilité à d'autres personnes, comment faisons-nous pour faire le suivi des progrès?

Mme Keenan : Les données tirées du recensement servant à cela, le ministère n'a donc pas à s'en occuper. Si nous nous intéressons à différents résultats, c'est en raison du fait que les programmes offerts ne sont pas utiles aux étudiants de ces régions.

Le sénateur Raine : J'aimerais explorer la question des accords tripartites. Vous pourriez peut-être m'expliquer ce que le ministère cherche à obtenir au moyen de ces accords tripartites. Pensez-vous que ce sera à l'avenir le meilleur moyen de travailler plus étroitement avec les ministères provinciaux de l'Éducation?

Mme Keenan : L'intérêt des accords tripartites est qu'ils permettent à différents intervenants de nouer une relation de travail largement axée sur l'amélioration des résultats des étudiants des Premières nations, qu'ils fréquentent des écoles dans les réserves ou des écoles provinciales. La forme de ces accords variera. À certains endroits, ce sera un accord à l'échelle de la province, et à d'autres endroits, un accord régional, au sein d'une province. Ce sont les partenaires qui définissent une cible particulière. Cette cible a varié. Le Nouveau-Brunswick a été la première province à conclure un accord, et il a décidé de mettre l'accent sur l'amélioration des résultats des élèves qui commencent l'école. J'ajouterais que la teneur des protocoles d'entente évolue à mesure que l'on apprend des ententes précédentes. Les PE reflètent de moins en moins des vœux pieux et concernent davantage les mesures concrètes que l'on peut prendre.

L'avantage évident de cette collaboration est le fait que tout le monde a intérêt à ce que les étudiants réussissent mieux. Les Premières nations qui vivent dans une réserve sont très mobiles, et bon nombre d'étudiants finiront, à un moment ou à un autre, par intégrer les systèmes scolaires provinciaux. Ils peuvent commencer leurs études dans une école des Premières nations, mais de nombreuses collectivités sont trop petites et n'ont pas un volume d'étudiants suffisants pour offrir des études secondaires. Les enseignants des réserves et ceux des systèmes provinciaux ont tous à cœur de faciliter la transition et de permettre aux jeunes de passer sans problème d'un système scolaire à un autre et à y réussir dans les deux cas. Les résultats des écoles provinciales pourraient également être meilleurs.

Les provinces ont un avantage particulier, puisque l'échelle et la portée de leur système sont supérieures à celles des Premières nations. Les provinces disposent de ministres de l'Éducation, de conseils scolaires et d'une vaste expertise dans l'élaboration de programmes. Elles sont bien placées pour mettre cette expertise à

well, the First Nation educators need to share their knowledge and expertise to inform and shape the provincial curriculum to ensure that it is inclusive and reflective and that it serves all students within both educational school systems.

Senator Raine: We have heard about the cap on funding and the per-student funding being so different between on-reserve elementary schools and provincial schools. If the student goes to an off-reserve school, the federal government pays more to the provincial education department than it would pay if that student were on-reserve.

I do not understand how we are to deliver decent elementary school education on the reserves if we do not have equivalent or perhaps even more funding for them. Many special issues have to be dealt with.

Ms. Keenan: There is no simple answer, in part because of the complex way the Government of Canada funds First Nations education. We have had a fair bit of work going on now because, in order to answer fairly, we need to know how much money is going to each First Nation community for the students, whether they are in their school or in the provincial school.

I have seen a number of the reports you have referred to. Sometimes they are not complete; typically, when you see a huge gap, the analysis has been done based on the amount of funding provided for instructional services compared to the amount of funding available for provincial tuition. There are other envelopes that are also available to the First Nation schools.

When you are doing an actual comparison, you need to be inclusive in your approach. Even doing that you will still see that within any one province some First Nations might be funded at a higher level than what they are paying for provincial tuition; others may be similar, and others may be different. That is one of the issues that will have to be addressed as we move out with this.

Your point is well taken. We need to get the work done so that everybody has a very good appreciation of how much money is available to any one community, how that compares to the neighbouring school and whether there are other factors that have to be taken into account. At the end of day, it will not necessarily be exact dollar to dollar. Other things may have to be factored in.

Senator Raine: I urge you to get the figures in a form that can be compared, because it is causing many hardships. I know that with respect to the amount of money they are able to pay their teachers, it is a competitive situation. For instance, the on-reserve school might have a teacher who is doing great, performing well and has learned some special skills. Suddenly that teacher can make a lot more money down the road at a provincial school. The on-reserve school is not able to keep such teachers. Those are real challenges. If we do not fix those, we will not have a better outcome.

contribution au profit des éducateurs des Premières nations. Ces derniers, par ailleurs, peuvent mettre leurs connaissances et leur expertise à profit au moment de donner forme aux programmes provinciaux de façon à garantir qu'ils sont inclusifs et adaptés et qu'ils seront utiles aux étudiants des deux systèmes scolaires.

Le sénateur Raine : Nous avons entendu parler du plafond en matière de financement et du fait que le financement par étudiant est très différent entre les écoles élémentaires des réserves et les écoles provinciales. Le fédéral verse davantage d'argent aux ministères provinciaux de l'Éducation pour les étudiants qui fréquentent une école à l'extérieur de la réserve que pour ceux qui fréquentent une école de la réserve.

Je ne sais pas comment on peut arriver à offrir une éducation scolaire primaire décente dans les réserves si nous ne leur versons pas au moins autant d'argent. Les réserves font face à de nombreux enjeux qui leur sont propres.

Mme Keenan : Je ne peux pas vous donner une réponse simple, en partie parce que la façon dont le gouvernement du Canada finance l'éducation des Premières nations est assez complexe. Nous avons dû déployer d'assez grands efforts parce que, pour répondre en toute équité, nous devons savoir combien d'argent est versé pour les étudiants de chaque collectivité des Premières nations, qu'ils fréquentent l'école de la réserve ou celle de la province.

J'ai eu connaissance d'un certain nombre des rapports dont vous avez parlé. Ils ne sont pas toujours complets. En général, on observe un écart énorme, parce que l'analyse est faite en fonction du montant de financement fourni pour les services liés à l'éducation par rapport au montant du financement fourni pour les frais de scolarité de la province. Les écoles des Premières nations ont accès à d'autres enveloppes.

Pour faire une comparaison en bonne et due forme, il faut adopter une approche inclusive. Malgré cela, on peut voir que, dans quelques provinces, certaines Premières nations reçoivent un financement supérieur à ce que la province reçoit. Dans d'autres cas, le financement est analogue, et dans d'autres cas, la situation est toute différente. C'est l'un des écueils que nous devons chercher à contourner à mesure que nous progressons dans ce dossier.

J'ai bien entendu votre argument. Nous devons nous efforcer de faire en sorte que tout le monde puisse savoir de façon assez précise combien d'argent est versé à une collectivité quelconque, si l'école voisine en reçoit autant et si d'autres facteurs doivent être pris en compte. Au bout du compte, ce ne sera pas nécessairement dollar pour dollar. Il faut tenir compte d'autres facteurs.

Le sénateur Raine : J'insiste, car je voudrais avoir en main des chiffres que l'on peut comparer, car tout cela cause bien des problèmes. Je sais qu'en ce qui concerne le salaire qu'on peut payer aux enseignants, il y a de la concurrence. Par exemple, prenons le cas d'un enseignant qui travaille dans une école de la réserve, qui fait un excellent travail, obtient de bons résultats et a acquis certaines compétences particulières. Il se trouve tout d'un coup que cet enseignant pourrait gagner beaucoup plus d'argent, un peu plus loin, dans une école provinciale. L'école de la réserve n'est pas capable de garder à son emploi de tels enseignants. C'est un réel défi. Si nous ne réglons pas la situation, nous ne pourrions pas voir de meilleurs résultats.

Ms. Keenan: Funding is certainly a tool, but it is not sufficient in and of itself. It is part of an overall package that must be in place.

The Chair: If we do not build a sound foundation it does not matter how much money we throw at the problem, it will not resolve itself.

Ms. Keenan and Mr. Guimond referred to remote communities in Manitoba and Northwestern Ontario. Conceivably we could go to a tripartite agreement involving First Nations, with the Crown maintaining its fiduciary responsibility. A great fear with First Nations is that the federal government is trying to abdicate its responsibilities by going into a different venue with education. I guess, as well, that it would take away the control of certain monies from the existing chiefs and councils; is that correct?

Ms. Keenan: Under the tripartite agreements that have been arrived at there is no change in where the funding goes. I think you are referring to what might happen if a regional educational authority were established in the future, along the lines of what Michael Mendelson proposed; then the funding would perhaps go to the education authority rather than individual bands. That is probably more the issue you have in mind.

The Chair: When we are studying this subject, do you think there is reason to consider that remote areas should be thought of differently than the First Nations communities that are adjacent to or within a stone's throw of urban and more built-up communities?

Ms. Keenan: Remote communities, whether First Nations or non-Aboriginal, face the same kinds of challenges. I think you are absolutely right: the economies are different, the economies of scale are different, the prospects for those students are different, the ability to get services and the ability to recruit strong teachers is different.

From a provincial perspective as well, there must be an interest. The dropout rates in rural and remote communities in the provincial system are much higher than those in a typical urban area. What you do in terms of structure remains to be seen, but certainly they are differently situated and they face challenges that communities close to an urban centre do not.

The Chair: Am I correct that under your directorate there are 75,000 students in about 515 schools?

Ms. Keenan: There are 515 schools, with a total of about 118,000 full-time students, of which 40 per cent are in provincial schools and 60 per cent are in First Nation schools on-reserve.

The Chair: I think it was Ms. Badets who spoke about the lack of support in these remote school regions for children who need assistance with learning disabilities and learning challenges, whether those challenges are the result of attention deficit disorder or fetal alcohol syndrome.

Mme Keenan : Le financement est certainement un facteur, mais il n'est pas la seule explication. C'est un facteur parmi tant d'autres dont nous devons tenir compte.

Le président : Si nous ne mettons pas en place des bases solides, ce n'est pas le montant d'argent que nous dépensons qui réglerait le problème. Il ne se réglerait pas comme ça.

Mme Keenan et M. Guimond ont parlé des collectivités éloignées du Manitoba et du nord-ouest de l'Ontario. Il serait possible de conclure un accord tripartite avec les Premières nations, tout en laissant à l'État ses responsabilités de fiduciaire. Du côté des Premières nations, on craint beaucoup que le gouvernement fédéral cherche à se décharger de ses responsabilités en explorant d'autres avenues touchant l'éducation. Je crois également que, si cela était, les chefs et les conseils en place n'auraient plus le contrôle d'une certaine partie du budget; est-ce que j'ai raison?

Mme Keenan : Les accords tripartites que nous avons conclus ne prévoient pas de changement au chapitre du versement du financement. Je crois que vous parlez de ce qui pourrait arriver si une autorité régionale de l'éducation était mise sur pied, ultérieurement, selon la proposition de Michael Mendelson; dans ce cas-là, le financement serait peut-être versé à l'autorité plutôt qu'à chacune des bandes. C'est probablement à cet enjeu-là que vous pensiez.

Le président : Pendant que nous y sommes, pensez-vous qu'il existe un motif pour lequel on percevrait les régions éloignées différemment des collectivités des Premières nations qui se trouvent à proximité d'un centre urbain ou d'une collectivité mieux équipée?

Mme Keenan : Les collectivités éloignées, que leurs habitants soient ou non des Autochtones, font face aux mêmes défis. Je crois que vous avez tout à fait raison : l'économie est différente, les économies d'échelle sont différentes, les perspectives d'avenir des étudiants sont différentes, la capacité d'obtenir des services et la possibilité de recruter de bons enseignants sont différentes.

Mais cette question a un intérêt pour les provinces, également. Les taux de décrochage des régions rurales et éloignées des provinces sont beaucoup plus élevés que ceux des régions urbaines typiques. On ne sait pas encore trop ce que cela veut dire du point de vue de la structure, mais, à coup sûr, ces collectivités se retrouvent dans des situations différentes et font face à des défis que les collectivités à proximité des centres urbains ne connaissent pas.

Le président : Je ne me trompe pas si je dis que votre direction s'occupe de 75 000 étudiants qui fréquentent environ 515 écoles?

Mme Keenan : Il y a 515 écoles, et on compte au total environ 118 000 étudiants à temps plein, soit 40 p. 100 qui fréquentent une école provinciale, et 60 p. 100, une école des Premières nations dans une réserve.

Le président : C'est Mme Badets, je crois, qui a mentionné le manque de soutien offert dans ces écoles des régions éloignées aux enfants qui ont besoin d'aide, qui ont des problèmes d'apprentissage et des difficultés d'apprentissage, qui découlent soit des troubles déficitaires de l'attention, soit du syndrome de l'alcoolisation fœtale.

Ms. Keenan: There is a special education envelope available, but I think remote communities — First Nations or otherwise — will face particular challenges in being able to access specialized services.

Senator Hubley: Sections 114 to 122 of the Indian Act cover the education of First Nations children living on reserves, dating from 1927. Most of these sections deal with attendance and truancy. They contain no reference to any substantive education questions, including the quality of education to be provided.

Could you comment on the Indian Act and its capacity for playing any role now in the educational system, or would you consider it obsolete at this time?

Ms. Keenan: Your summation of it clearly illustrates just what a gap there is.

Senator Hubley: Thank you.

Senator Patterson: I did not catch your answer.

Ms. Keenan: I said the summation clearly indicated the nature of the gap.

Senator Patterson: I would like to pursue that a bit further, if I may. These current sections in the Indian Act are largely obsolete or inoperative. Do you agree with that?

Ms. Keenan: The Indian Act was drafted at a different time, and it is permissive in nature, but it does not address issues of quality of education.

Senator Patterson: Budget 2010 commits:

The Government will work with First Nations groups and other willing partners to develop options, including new legislation, to improve the governance framework and clarify accountability for First Nations elementary and secondary education.

We know also that there is legislation in some provinces that covers First Nations education. British Columbia has jurisdiction over First Nations education in the First Nations Education Act as of 2007. There is comparable legislation in Nova Scotia for participating Mi'kmaq First Nations.

Given the gap in the federal legislation, would you agree that new legislation should be introduced as an instrument to reform First Nations primary and secondary education?

Ms. Keenan: Certainly that option should be looked at. However, as we know from legislation in other places, you can have fine legislation. It is a tool. It does not guarantee improvements in and of itself.

I think there is a huge gap in the accountability framework for the quality of education and for the kinds of services available to First Nations students. That must be addressed. The pieces of

Mme Keenan : Une enveloppe est réservée aux besoins spéciaux en éducation, mais je crois que les collectivités éloignées — autochtones ou non — ont des difficultés particulières en ce qui concerne l'accès aux services spécialisés.

Le sénateur Hubley : Les articles 114 à 122 de la Loi sur les Indiens portent sur l'éducation des enfants des Premières nations qui vivent dans une réserve, et ils datent de 1927. La plupart de ces articles ont pour sujet la présence en classe et l'école buissonnière. Ils ne font nulle part mention de questions d'importance touchant l'éducation, y compris la qualité de l'éducation que le gouvernement doit fournir.

Pourriez-vous commenter la Loi sur les Indiens et le rôle qu'elle pourrait jouer aujourd'hui dans le système d'éducation, ou dire si vous pensez qu'elle est aujourd'hui obsolète?

Mme Keenan : La façon dont vous la présentez illustre clairement le fossé à combler.

Le sénateur Hubley : Merci.

Le sénateur Patterson : Je n'ai pas compris votre réponse.

Mme Keenan : J'ai dit que ce résumé indiquait clairement la nature du fossé.

Le sénateur Patterson : J'aimerais poursuivre un peu sur le sujet, si vous me le permettez. Les articles actuels de la Loi sur les Indiens sont en grande partie obsolètes ou inopérants. Êtes-vous d'accord avec cela?

Mme Keenan : La Loi sur les Indiens a été rédigée à une époque différente, et elle est par nature assez permissive, mais elle ne règle pas le problème de la qualité de l'éducation.

Le sénateur Patterson : Dans le budget de 2010, le gouvernement prend l'engagement suivant :

Le gouvernement, en collaboration avec des groupes des Premières nations et d'autres parties intéressées, élaborera des options, y compris de nouvelles dispositions législatives, en vue d'améliorer le cadre de gouvernance et de préciser la reddition de comptes en matière d'éducation primaire et secondaire dans les Premières nations.

Nous savons également que certaines provinces ont adopté des lois sur l'éducation des Premières nations. La Colombie-Britannique a compétence en matière d'éducation des Premières nations, en vertu de la loi, depuis 2007. Il existe des lois comparables en Nouvelle-Écosse, qui couvrent les Premières nations micmaques.

Étant donné les lacunes de la législation fédérale, seriez-vous d'accord pour dire qu'il faudrait adopter de nouvelles lois comme instrument de réforme de l'éducation primaire et secondaire des Premières nations?

Mme Keenan : Ce serait certainement une option à étudier. Cependant, si l'on observe les lois prises ailleurs, il est très bien d'avoir des lois. C'est un outil. Mais cela ne garantit pas l'amélioration en soi.

Je crois qu'il existe de graves lacunes dans le cadre de responsabilisation relatives à la qualité de l'éducation et aux types de services offerts aux étudiants des Premières nations. Il

legislation you referred to are amongst the options, but there may be other options as well. There may also be accountability frameworks or other mechanisms. It is not necessarily one piece that will be prescriptive and serve everyone's interests. Different things may be needed and done differently in different places.

Senator Patterson: Just a few months ago the government committed to working with willing partners and developing options, including new legislation. Is an initiative going on under your authority to look at this question? Is there a time frame?

Ms. Keenan: I cannot articulate a time frame at this stage because it is too early, but certainly there is a commitment to undertake to work with partners across the country on what might be done. The whole focus is about improving student outcomes. Legislation and accountability frameworks are tools to move towards that kind of initiative. The work is under way, but exactly what and when has not yet been finalized.

Senator Patterson: Senator Raine asked about support services available to First Nations schools compared to those provided by the provincial boards and education ministries. This question of developing legislation and accountability frameworks, as you described it, is challenging stuff.

We earlier got a detailed presentation on the First Nations schools operated under Indian and Northern Affairs, and we were told that roughly 60 people run the schools. You are the director general of education. Are you in a separate division, or are you one of the 60 or so who manage this big system?

Ms. Keenan: I head up the group within INAC where about 60 people on staff do policy and program management. However, the schools are administered and run by First Nation educators.

Senator Patterson: There are 60 staff, basically, in the Department of Indian and Northern Affairs Canada.

Ms. Keenan: In the education program at INAC, that is correct.

The Chair: What do you mean by "First Nation educators"?

Ms. Keenan: The reference was to 60 people running the schools, when in fact those 60 people have nothing to do with running the schools. The schools are run by the First Nations communities across the country. Those 60 people do the public service work required to develop programs and policies and to manage the program administration, which is a decentralized approach. That is the group you have within the National Capital Region. INAC has regional offices in every part of the country that do the overall program delivery, not just education, but all

faut absolument y voir. Les lois dont vous avez parlé font partie des options, mais ce ne sont pas les seules options. On pourrait aussi élaborer des cadres de responsabilisation ou d'autres types de mécanismes. Il ne faut pas nécessairement choisir un document qui sera prescriptif et qui répondra aux intérêts de tout le monde. Il faudra peut-être faire d'autres choses, et le faire différemment, selon l'endroit.

Le sénateur Patterson : Il y a à peine quelques mois, le gouvernement s'est aussi engagé à collaborer avec les partenaires volontaires et à élaborer des options, y compris de nouvelles lois. Est-ce qu'une initiative est en cours dans votre division, pour étudier cette question? Est-ce qu'un échéancier a été établi?

Mme Keenan : Je ne peux pas parler d'échéance, pour le moment, parce que c'est trop tôt, mais, oui, on s'est engagé à commencer à travailler avec des partenaires de tout le pays pour chercher des solutions. L'objectif premier est d'améliorer les résultats des étudiants. Les lois et les cadres de responsabilisation sont des outils qui nous aideront à faire avancer ce type d'initiative. Le travail est commencé, mais rien n'est encore arrêté quant au contenu et aux délais.

Le sénateur Patterson : Le sénateur Raine a posé une question sur les services de soutien accessibles aux écoles des Premières nations par rapport aux services fournis par les conseils provinciaux et les ministères de l'Éducation. Toute cette question de l'élaboration de lois et de cadres de responsabilisation, comme vous dites représente un défi assez imposant.

Nous avons entendu, plus tôt, un exposé détaillé sur les écoles des Premières nations gérées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. On nous a dit qu'environ 60 personnes étaient responsables de la gestion des écoles. Vous êtes directrice générale du secteur de l'éducation. Est-ce un secteur distinct, ou faites-vous partie de la soixantaine de personnes qui gèrent ce grand système?

Mme Keenan : Je dirige un groupe du MAINC où environ 60 personnes s'occupent de la gestion des politiques et des programmes. Cependant, les écoles sont gérées et dirigées par des enseignants des Premières nations.

Le sénateur Patterson : Il y a à peu près 60 employés au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

Mme Keenan : Pour le programme de l'éducation du MAINC, c'est bien cela.

Le président : Que voulez-vous dire par « enseignant des Premières nations »?

Mme Keenan : On disait que 60 personnes géraient les écoles, alors qu'en fait, ces 60 personnes ne sont pas du tout concernées par la gestion des écoles. Les écoles sont gérées par les collectivités des Premières nations de tout le pays. Les 60 personnes dont il est question sont des fonctionnaires qui font le travail nécessaire pour élaborer des programmes et des politiques et gérer ces programmes selon une approche décentralisée. Ce groupe de personnes travaille dans la région de la capitale nationale. Le MAINC a des bureaux régionaux, partout au pays, et ces

delivery to First Nation communities, and the school administration component of education would all be done at the local level, not by INAC.

The Chair: If you do not mind me interjecting, Senator Patterson, what expertise do the people who are responsible or who are being given the funding have in education to measure outcomes?

Ms. Keenan: Are you referring to the First Nation communities?

The Chair: Yes.

Ms. Keenan: Of all segments of the population, the First Nations community is probably one of the most varied. There are some extremely well-educated people administering the First Nation schools, but many of the schools are very small and in very small communities, so people do the best they can with the resources they have available. In the wake of devolution it was set up so that each community had its own school, and typically they do not have access to the kinds of services provincial governments now have. They do not tend to have entities like school boards to aid and abet, and they do not have ministries of education. They look to the provincial curriculum for the kinds of education they should be providing to their students, but it is a very fluid and unstructured approach to delivering education.

Senator Patterson: I appreciate Ms. Keenan's candour. My background is at the territorial level in education. I know that passing a law does not make things better, and I am not saying it is a panacea, but I am quite astonished, frankly, that we learned that the provisions in the Indian Act are so dated as to be pretty well obsolete or inoperative, mostly. Thought is being given to modernizing or developing new legislation, but it is at the very early stages. There is no minister of education for First Nations education, unless it is the Minister of Indian Affairs and Northern Development. I suppose that is where the accountability does ultimately end, but that is a very big job if he is the one who holds that responsibility. Our chair asked about things like special needs education and whether there are resources, or I would say whether those special needs children have rights to have their needs addressed. There may be a fund, but I am sure there is not really any real statutory muscle behind that program or that funding.

It seems like the system that has evolved over time is not coherent. Maybe responsibility has been handed to First Nations with the best of intentions but without structure or resources. Although we see some notable successes, generally those are exceptional. It seems to me that our committee has a huge challenge, Mr. Chair.

The Chair: I know. This issue has been studied to death from every which way. That is why we are trying to stay focused. We want to look at the question of what we need. Do we need a legislative framework? Are these tripartite memoranda of

employés s'occupent de manière générale de la prestation des programmes, pas seulement de l'éducation, mais de la prestation de services aux collectivités des Premières nations, tandis que le volet de l'administration des écoles se fait à l'échelle locale, pas à l'échelle du MAINC.

Le président : Permettez-moi de vous interrompre, sénateur Patterson, mais j'aimerais savoir quelle expertise dans le domaine de la mesure des résultats scolaires possèdent les personnes responsables ou celles à qui on verse le financement?

Mme Keenan : Parlez-vous des collectivités des Premières nations?

Le président : Oui.

Mme Keenan : De tous les segments de la population, les collectivités des Premières nations sont probablement l'un des plus diversifiés. Certaines écoles des Premières nations sont gérées par des personnes très instruites, mais dans bien des cas, il s'agit de petites écoles qui se trouvent dans de très petites collectivités, et les gens font du mieux qu'ils peuvent avec les ressources dont ils disposent. Au moment du transfert des responsabilités, il avait été décidé que chaque collectivité disposerait de sa propre école, et en général, ces écoles n'ont pas accès au type de services que les gouvernements provinciaux offrent désormais. Il n'y a pas dans ces collectivités des entités comme des conseils scolaires qui les aident et les encouragent, ni de ministères de l'Éducation. Elles choisissent parmi les programmes de la province le type d'éducation qu'elles vont offrir à leurs étudiants, mais c'est une approche très fluide et très peu structurée en matière d'éducation.

Le sénateur Patterson : J'apprécie l'honnêteté de Mme Keenan. Je connais mieux le système d'éducation à l'échelon territorial. Je sais que le fait d'adopter une loi n'améliore pas les choses, et je ne dis pas que c'est une panacée, mais, franchement, ça me renverse de savoir que les dispositions de la Loi sur les Indiens sont si anciennes qu'elles sont globalement dépassées ou inopérantes. On envisage de moderniser les lois ou d'en élaborer de nouvelles, mais les travaux ne font que commencer. Il n'existe pas de ministres de l'Éducation responsables des Premières nations, à moins qu'on ne parle du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Je suppose qu'au bout du compte, c'est lui qui hérite de toutes les responsabilités, mais cela doit être un très lourd fardeau. Le président pose des questions sur les besoins spéciaux en éducation et demande s'il y a des ressources, et voudrait savoir si à mon avis les enfants qui ont des besoins spéciaux ont le droit d'avoir de l'aide. Il existe peut-être un fonds, mais je ne suis pas sûr que ce programme et ce financement sont vraiment solidement appuyés.

On a l'impression que, au fil du temps, le système n'a pas évolué de façon cohérente. On a peut-être donné cette responsabilité aux premières intentions avec les meilleures intentions du monde, mais sans la structure ou les ressources suffisantes. Certaines choses réussissent très bien, mais en général, c'est une exception. Il me semble que notre comité a un formidable défi à relever, monsieur le président.

Le président : Je sais. Cette question a été étudiée sous toute ses coutures et à fond. C'est pourquoi nous devons tenter de rester concentrés. La question que nous devons étudier, c'est celle de nos besoins. Avons-nous besoin d'un cadre législatif? Est-ce qu'il serait

understanding with the provinces the route to go? Ms. Keenan's job is next to impossible. She has been totally candid and upfront. That is why I would like to stay focused. If we were to drop billions of dollars on First Nations right now, it really would not make that much difference because there are so many extenuating circumstances with education of First Nations. We need to build a foundation, a small foundation, and then build from there. We can go all over the place and criticize people in the past and the present and in the future for not giving the amount of funding, but if you do have not the structures in place to deal with some of these things, I do not think we will see the difference we expect and hope for.

I do not think there is anyone in the country or in the world who does not want to see improvement in this particular area, because it is so critical to the future of all of us — to First Nations, to Aboriginal peoples, non-Aboriginals and everybody. Ms. Keenan made reference to the number of people who are incarcerated. There is a direct relationship between incarceration and lack of education.

Senator Raine: I would like to interject a note of optimism. During the Olympics, I was invited to a forum held by the Governor General. She had about 600 young people, probably from age 15 to 20. About half of them were Aboriginal and the other half came from all different backgrounds. The forum was a dialogue back and forth.

I have never been so impressed with a group of young people as I was with the Aboriginal people that day. They were chosen by their communities as future leaders. They were articulate, bright and proud and they looked great. They were absolutely outstanding. This is a very young and dynamic community, and if we can engage them in their future, I am sure they will take it up.

Looking at it this way, we know there are a lot of young mothers with infants, preschool and early childhood infants, living on the reserves. Are we reaching out and engaging them in the education of their young people? In particular, we have numeracy and literacy, and the third thing we have to watch out for is physical literacy — physical education and watching out for diet, making sure people are getting the right activity levels. Could you explain the early childhood programs that might be working on that particular base?

Ms. Keenan: I like your optimistic note. I do not see that we have any choice but to see much better outcomes. There is too much potential to waste it.

In terms of early childhood learning, Health Canada administers the Head Start program, which has centres in about half of the First Nations communities across the country. Some work extremely well, and some struggle more.

mieux de conclure des protocoles d'entente tripartites avec les provinces? La tâche de Mme Keenan est presque impossible à réussir. Elle s'est montrée tout à fait honnête et franche. C'est pourquoi j'aimerais que nous restions concentrés. Nous aurions beau verser aujourd'hui des milliards de dollars aux Premières nations, cela ne ferait pas vraiment une grande différence, parce qu'il existe trop de circonstances atténuantes dans le dossier de l'éducation. Nous devons jeter des fondements, modestes, puis construire à partir de là. On peut bien aller à gauche et à droite et critiquer les gens d'hier, d'aujourd'hui et de demain, pour le manque de financement, mais il n'y a pas en place des structures qui permettent de régler certains de ces problèmes, je ne crois pas que nous allons pouvoir voir une différence et réaliser nos attentes.

Je ne crois pas que quiconque, au Canada ou ailleurs dans le monde, ne désire pas qu'il y ait des améliorations dans ce domaine particulier, si essentielles pour notre avenir à tous — les Premières nations, les Autochtones, les non-Autochtones, tout le monde. Mme Keenan a parlé du nombre de personnes incarcérées. Il existe une relation directe entre l'incarcération et le manque d'éducation.

Le sénateur Raine : J'aimerais apporter une note d'optimisme. Pendant les Jeux olympiques, j'ai été invitée à un forum présidé par la gouverneure générale. Elle avait réuni environ 600 jeunes, âgés de 15 à 20 ans, je dirais. Environ la moitié était des Autochtones, et les autres jeunes venaient de différents milieux. Le forum a permis un dialogue auquel tout le monde a participé.

Je n'ai jamais été autant impressionnée par un groupe de jeunes que par les Autochtones que j'ai rencontrés ce jour-là. Ils avaient été choisis par leur collectivité en tant que futurs leaders. Ils s'exprimaient bien, ils étaient brillants et fiers et ils étaient vraiment beaux à voir. Ils étaient tout à fait sensationnels. Ils viennent d'une collectivité très jeune et dynamique, et si nous pouvons les mobiliser à l'égard de leur avenir, je suis certain qu'ils n'hésiteront pas.

Voyons les choses de cette manière. Nous savons que beaucoup de jeunes mères qui ont des nourrissons, des enfants d'âge préscolaire et de très jeunes enfants, vivent dans les réserves. Est-ce que nous arrivons à les sensibiliser et à les mobiliser à l'égard de l'éducation de leurs jeunes enfants? Nous nous occupons en particulier des compétences en calcul et de la littératie, mais nous devons nous occuper d'une troisième chose, c'est-à-dire les habiletés physiques —, la saine alimentation, s'assurer que les gens font suffisamment d'activité physique. Pourriez-vous nous expliquer les programmes qui s'adressent à la petite enfance et qui peuvent être efficaces dans ce contexte particulier?

Mme Keenan : J'aime bien cette note d'optimisme. Je ne vois pas comment on pourrait faire autrement que d'obtenir de meilleurs résultats. Le potentiel est trop grand pour que nous le gaspillions.

En ce qui concerne les programmes d'apprentissage qui s'adressent à la petite enfance, Santé Canada gère le programme Bon départ, et il existe des centres dans près de la moitié des collectivités des Premières nations du pays. Certains fonctionnent de façon très satisfaisante, d'autres ont plus de difficulté.

A Head Start centre with strong leadership, where the children are learning and not just being, seems to have a high correlation with positive outcomes once the children get to school. It is true for the non-Aboriginal population as well, particularly for children who are relatively disadvantaged. It can make a big difference in closing the gap.

It is not the only answer, because children from more disadvantaged communities tend to lose a lot over summer periods. That is part of what needs to be looked at: How do you level the playing field to ensure they do not fall further behind when children from more privileged areas are travelling and participating in day camps and doing all kinds of interesting things that are important to their learning?

There is a high correlation between physical activity and school outcomes, particularly for young girls who are physically active; they do better in school and are much less likely to end up with early pregnancies. That is an important dimension to keep in mind.

The whole neuroscience world is just beginning to understand how many external factors impact on the potential for an individual to be successful. Clearly diet, physical activity and stress levels for infants can have an impact on their ability to learn later on. It is a fascinating field. I can only believe that 10 years from now, we will have seen much progress.

Senator Peterson: Mr. Guimond, just a few final questions for the record. Could you speak to the issue of under-enumeration on First Nations reserves? Could this exert any influence on the reliability of the census data?

Mr. Guimond: Yes, there are issues relative to coverage every census. You see similar type of issues with respect to the entire Canadian population. Some communities refuse to participate as a whole. Generally, it is an issue that we see across the board for census data, and we see it from census to census.

With respect to this affecting our ability to track characteristics or even population size through time, it is my understanding that this particular issue has a limited impact on our ability to track over time. There would have to be tremendous variations from one census to the next in the quality of coverage for it to impact the measures that we use. They tend to be relatively constant, except for the 1986-1991 instance I referred to earlier. Now, generally, they go in the direction of improvement, as illustrated by some of the reports published by Statistics Canada following the 2006 Census. In a nutshell, my answer would be no, the quality of the information is sufficient to meet our needs.

Senator Peterson: Could you explain the term “ethnic mobility” and its potential relevance for comparisons of Aboriginal groups over time?

Les résultats observés dans les centres du programme Bon départ où le leadership est solide, où les enfants apprennent et ne font pas simplement que se réunir, semblent pouvoir être corrélés étroitement avec des résultats positifs une fois à l'école. Cela est vrai pour les non-Autochtones, également, et en particulier pour les enfants venant de milieux relativement défavorisés. Ces centres peuvent faire une énorme différence en permettant de combler le fossé.

Mais ce n'est pas la seule réponse, car les enfants venant de milieux désavantagés semblent régresser beaucoup pendant l'été. Ce sont des questions qu'il faudra également étudier : comment faire pour s'assurer que les règles du jeu soient équitables et que les jeunes des milieux défavorisés n'accumulent pas davantage de retard par rapport aux enfants plus privilégiés qui peuvent voyager, s'inscrire à des camps de jour et faire toutes sortes de choses intéressantes importantes pour leur apprentissage?

Il y a une étroite collaboration entre l'activité physique et les résultats scolaires, en particulier pour les jeunes filles qui sont physiquement actives; elles réussissent mieux à l'école et sont moins susceptibles de tomber enceintes à l'adolescence. C'est une dimension importante qu'il ne faut pas perdre de vue.

Les chercheurs du domaine des neurosciences commencent tout juste à comprendre que de nombreux facteurs externes influent sur le potentiel de réussite d'une personne. De toute évidence, l'alimentation, l'activité physique et le niveau de stress des petits enfants ont une influence sur leur capacité d'apprendre, plus tard dans la vie. C'est un champ d'études fascinant. Je suis convaincue que, dans 10 ans, il aura fait des progrès étonnant.

Le sénateur Peterson : Monsieur Guimond, j'ai quelques dernières questions. Pourriez-vous nous parler du problème du sous-dénombrement dans les réserves des Premières nations? Est-ce que cela aurait une influence sur la fiabilité des données du recensement?

M. Guimond : Oui, il y a dans chaque recensement des problèmes relativement au dénombrement. Ce problème se présente également pour l'ensemble de la population du Canada. Certaines collectivités refusent en bloc d'y participer. En général, c'est un problème généralisé qui concerne les données du recensement, et il se présente dans tous les recensements.

En ce qui concerne son incidence sur notre capacité de recueillir des données sur les caractéristiques ou même sur la taille de la population au fil du temps, je crois, à mon avis, que cette question particulière n'a qu'une incidence limitée. Il faudrait qu'il y ait des écarts énormes, d'un recensement à l'autre, au chapitre de la qualité de la couverture, pour que nous observions une incidence sur les mesures que nous utilisons. Elles sont relativement constantes, sauf pour la période de 1986 à 1991, dont j'ai parlé plus tôt. En fait, généralement, on constate plutôt une amélioration, comme l'illustrent certains des rapports publiés par Statistique Canada après le recensement de 2006. En résumé, je dirais que, non, la qualité de l'information est suffisante pour nos besoins.

Le sénateur Peterson : Pourriez-vous expliquer l'expression « mobilité ethnique » et sa pertinence possible pour la comparaison entre groupes autochtones au fil du temps?

Mr. Guimond: I guess you read one of my studies. Ethnic mobility is a factor that refers to changes in self-identification of individuals or within families. There are two types of ethnic mobility; one is intergenerational and the other is intra-generational.

Intergenerational usually happens when you have intermarriage; a First Nations person forms a family and has children with a non-First Nations person. They will raise their children according to one or both cultures, or maybe a totally different culture. In those instances, we often see a shift in how the next generation will self-identity with no cultural basis.

Many of us have multiple ancestries, and that reflects this intergenerational ethnic mobility that we see from generation to generation. For example, I have French, Irish and Mi'kmaq ancestry, but I was raised in Montreal as a French Canadian, so that is how I self-identify.

The intra-generational one is related to folks who have multiple ancestries. Basically, it is people shifting how they self-report through time. It could be for individual reasons; it could be for political reasons.

We have definitely seen this phenomenon in Canada with the Aboriginal population, especially the Metis population. We have also seen it in the U.S., Australia and New Zealand, along with ethnic minorities in the ex-Soviet Union and China.

Right now, the Metis population is growing at such a pace that basically it could double every 13 years or so. After 100 years, it would be 200 times its initial size. That would mean that eventually we could all be Metis in Canada. It will not likely be sustained over time.

That is what is referred to by the expression "ethnic mobility." It has contributed a great deal to the growth of the Metis population since 1986.

Senator Peterson: Are there any changes to the Canadian census — for example, changes in the questions between the census years 1996 to 2006 — that might have influenced the data on educational attainment?

Mr. Guimond: The education question or the Aboriginal identity question?

Senator Peterson: On the education question. Were any changes made to the questions?

Ms. Bougie: In 2006 there were changes to the education module. In a nutshell, previously the census was able to measure years of schooling without the person having completed any degrees. In 2006, it shifted to completed degrees. This was a major change,

M. Guimond : Je crois que vous avez lu l'une de mes études. La mobilité ethnique est un facteur lié aux changements dans la façon dont les personnes se désignent, à titre individuel ou en tant que familles. Il existe deux types de mobilité ethnique; l'une est intergénérationnelle, l'autre, intragénérationnelle.

La mobilité intergénérationnelle survient en général en cas de mariage mixte, c'est-à-dire par exemple quand une Autochtone se marie et a des enfants avec un non-Autochtone. Les enfants seront élevés dans l'une ou l'autre culture, ou peut-être dans une culture totalement différente. Dans de tels cas, nous allons souvent observer une évolution dans la façon dont la génération suivante se décrit sans se réclamer d'une culture particulière.

Nombre d'entre nous avons une ascendance variée, et cela reflète cette mobilité intergénérationnelle que nous observons de génération en génération. Par exemple, j'ai parmi mes ancêtres des Français, des Irlandais et des Micmacs, mais j'ai été élevé à Montréal comme un Canadien français, et c'est à cette culture que je m'identifie.

La mobilité intragénérationnelle touche les personnes qui ont une ascendance variée. Il s'agit en fait de personnes qui ne vont pas se désigner de la même façon au fil du temps. Ce peut être pour des motifs personnels; ce peut être pour des motifs politiques.

Nous avons clairement relevé ce phénomène au Canada, parmi la population autochtone, et en particulier chez les Métis. Nous l'avons aussi observé aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande, de même que dans les minorités ethniques de l'ex-Union soviétique et de la Chine.

À l'heure actuelle, la population métisse augmente à un tel rythme qu'il ne serait pas surprenant qu'elle double tous les 13 ans environ. Dans 100 ans, les Métis seront 200 fois plus nombreux qu'aujourd'hui. Il serait donc possible qu'un jour tous les Canadiens soient des Métis. Mais la tendance ne se maintiendra probablement pas jusque-là.

C'est ce que j'essayais d'exprimer par le terme « mobilité ethnique ». Cette expression explique en bonne part la croissance de la population métisse depuis 1986.

Le sénateur Peterson : Est-ce que le recensement du Canada aurait été modifié — par exemple, aurait-on modifié des questions entre l'année de recensement en 1996 et l'année 2006 — et est-ce que ces modifications auraient pu avoir une incidence sur les données relatives à la réussite scolaire?

M. Guimond : Des questions portant sur l'éducation ou des questions portant sur l'identité autochtone?

Le sénateur Peterson : Des questions sur l'éducation. Est-ce que ces questions auraient été modifiées?

Mme Bougie : En 2006, nous avons modifié les questions du module sur l'éducation. Pour résumer, disons qu'auparavant le recensement permettait d'enregistrer les années passées à l'école sans nécessairement déboucher sur l'obtention d'un diplôme. En 2006, le

but we can still get the data on the proportions in the population having high school or less than high school, or trades, college and university. We would still have access to those indicators.

The Chair: Let us leave on a positive note. I think Ms. Keenan indicated in response to Senator Raine that there is hope, light at the end of the tunnel, and that we should maybe be guided by the Canadian Council on Learning, which said we should look at the positives and not only at the negatives. There is a bit more of a holistic approach, and possibly we can work toward a solution.

Ms. Keenan, can you add anything to this discussion? I am trying to focus. I do not want a huge report with a thousand recommendations. I would like to have something that builds on the foundation to get ourselves out of this situation right across the country, if that is possible.

Senator Patterson: On that note, if I may, Mr. Chair, I want to be optimistic as well. I hope I did not sound too pessimistic with my last intervention. I wonder whether Ms. Keenan would now or perhaps in the future be willing to give us some examples of best practices. I know there are areas and regions where things are working that maybe we could learn something from. That might be something the committee could appreciate.

The Chair: Could we impose on you for that, Ms. Keenan?

Ms. Keenan: I would be pleased to do so.

The Chair: I want to thank all of you for appearing tonight and being as candid and straightforward as you have been in answering questions. Your presentations were excellent. We may ask you to come back, if necessary. Senator Patterson's last intervention clearly indicates that we would like to maintain contact with you because you do hold, I am sure, some of the keys to the solutions we are seeking.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, May 5, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:49 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: issues concerning First Nations education).

recensement permettait d'enregistrer les diplômes obtenus. C'était un changement majeur, mais nous pouvons quand même obtenir des données sur la proportion des personnes qui ont un diplôme d'études secondaires, ou un diplôme inférieur, ou encore un diplôme de métier, un diplôme collégial ou universitaire. On pourrait quand même avoir accès à ces indicateurs.

Le président : J'aimerais terminer sur une note positive. Je crois que Mme Keenan a indiqué, dans sa réponse au sénateur Raine, qu'il y a de l'espoir, qu'il y a une lumière au bout du tunnel, et que nous devrions peut-être suivre le conseil des représentants du Conseil canadien sur l'apprentissage, et nous occuper des aspects positifs, non pas seulement des aspects négatifs. Il existe une approche un peu plus holistique, et nous pourrions probablement en arriver à une solution.

Madame Keenan, avez-vous quelque chose à ajouter à ces discussions? J'essaie de ne pas perdre notre objectif de vue. Je ne veux pas un volumineux rapport contenant un millier de recommandations. J'aimerais quelque chose qui s'appuie sur les fondements déjà existants et qui nous permette de régler le problème partout au pays, si cela est possible.

Le sénateur Patterson : À ce sujet, si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais dire que je veux aussi faire preuve d'optimisme. J'espère que ma dernière intervention n'a pas semblé trop pessimiste. Je me demandais si Mme Keenan ne serait pas prête, aujourd'hui ou peut-être un autre jour, à nous donner quelques exemples de pratiques exemplaires. Je sais que, dans certaines régions, les choses se déroulent bien, et nous pourrions peut-être en tirer des leçons. C'est peut-être quelque chose que le comité va apprécier.

Le président : Est-ce que ce serait trop vous demander, madame Keenan?

Mme Keenan : Ce serait un plaisir pour moi.

Le président : J'aimerais vous remercier de vous être présentés ici ce soir et d'avoir répondu en toute franchise et honnêteté aux questions. Vos exposés étaient d'excellente qualité. Nous pourrions peut-être vous demander de vous présenter de nouveau, au besoin. La dernière intervention du sénateur Patterson indique clairement que nous aimerions vous revoir, parce que je suis convaincu que vous détenez une partie des clés qui nous permettront d'arriver à la solution que nous cherchons.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 5 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 49, pour étudier sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : questions concernant l'éducation des Premières nations).

[English]

Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee: Good evening, honourable senators. We have quorum. Unfortunately, the chair is sick tonight and the deputy chair is also not present. As your clerk, it is my duty to preside over the election of an acting chair. I am wondering whether anyone would make a motion to that effect.

Senator Sibbeston: I will nominate Senator Patterson.

Ms. Zlotnick: Are there any other nominations? It is moved by the Honourable Senator Sibbeston that the Honourable Senator Patterson do take the chair of this committee as acting chair.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Ms. Zlotnick: Senator Patterson, I invite you to take the chair.

Senator Dennis Glen Patterson (*Acting Chair*) in the chair.

The Acting Chair: Good evening. Thank you very much. I am honoured by the trust you have placed in me.

I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or on the World Wide Web.

My name is Dennis Patterson, and I represent Nunavut in the Senate. I am a new member of this committee, since 2009. I am happy to preside over the meeting this evening as acting chair in the absence of Senator St. Germain.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

Our committee has undertaken a study of primary and secondary education of First Nations children living on-reserve. To gain further knowledge on this subject, we have invited the distinguished scholar Michael Mendelson of the Caledon Institute of Social Policy to speak to us tonight.

Mr. Mendelson has served in a number of senior-level posts in the governments of Ontario and Manitoba as well as in the federal Privy Council. Formerly a consultant for the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Relations, he has also been a visiting professor at the University of Toronto School of Social Work.

Mr. Mendelson will speak to the committee about themes raised in two recent papers, *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act* and *Why We Need a First Nations Education Act*. The papers set out what the author regards as the missing pieces that prevent First Nations education from forming a full education system.

[Traduction]

Marcy Zlotnick, greffière du comité : Bonsoir, honorables sénateurs. Nous avons le quorum. Malheureusement, le président est absent pour cause de maladie, et le vice-président est absent lui aussi. À titre de greffière, il m'incombe de diriger la nomination d'un président suppléant. Quelqu'un a-t-il une motion à présenter à cet égard?

Le sénateur Sibbeston : Je propose la candidature du sénateur Patterson.

Mme Zlotnick : Y a-t-il d'autres propositions? Il est proposé par l'honorable sénateur Sibbeston que l'honorable sénateur Patterson occupe le fauteuil à titre de président suppléant du comité.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter cette motion?

Des voix : D'accord.

Mme Zlotnick : Sénateur Patterson, je vous invite à prendre le fauteuil.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant : Bonsoir. Merci beaucoup. Je suis honoré de la confiance que vous me témoignez.

Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs, aux membres du public et aux téléspectateurs de toutes les régions du pays qui suivent les débats du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je m'appelle Dennis Patterson, et je représente le Nunavut au Sénat. Je suis un nouveau membre du comité, auquel je me suis joint en 2009. Je suis heureux d'agir à titre de président suppléant de la réunion de ce soir en l'absence du sénateur St. Germain.

Le comité a le mandat d'examiner les dispositions législatives et, de façon générale, les questions relatives aux peuples autochtones du Canada. Ce mandat donne au comité le pouvoir très vaste de se pencher sur diverses questions qui revêtent un intérêt pour les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Le comité a entrepris une étude sur l'éducation primaire et secondaire dans les réserves des Premières nations. Pour élargir ses connaissances sur le sujet, le comité a invité à témoigner un éminent chercheur, M. Michael Mendelson, du Caledon Institute of Social Policy, à s'adresser à lui ce soir.

M. Mendelson a occupé un certain nombre de postes de cadres supérieurs au sein des gouvernements de l'Ontario et du Manitoba et du Conseil privé du gouvernement du Canada. Ancien consultant du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, il a aussi été professeur invité à l'École de travail social de l'Université de Toronto.

M. Mendelson traitera devant le comité de certaines questions soulevées dans deux articles qu'il a publiés récemment, à savoir *Improving Education on Reserves : A First Nations Education Authority Act* et *La légitimité d'une loi sur l'éducation pour les Premières nations*. Ces articles présentent ce que M. Mendelson considère comme les éléments manquants sans lesquels les Premières nations ne peuvent établir un système d'éducation complet.

[Translation]

Before we hear from our witnesses, allow me to introduce the members of the committee here today.

[English]

On my left is Senator Nick Sibbeston from the Northwest Territories, Senator Sandra Lovelace Nicholas from New Brunswick, Senator Wilfred Moore from Nova Scotia and Senator Elizabeth Hubley from Prince Edward Island. Welcome to the committee. On my right is Senator Daniel Lang from the Yukon, Senator Carolyn Stewart Olsen from New Brunswick, Senator Patrick Brazeau from Quebec, Senator Rose-May Poirier from New Brunswick and Senator Nancy Greene Raine from British Columbia.

Members of the committee, please help me in welcoming our witness from the Caledon Institute of Social Policy, Mr. Michael Mendelson, Senior Scholar.

Mr. Mendelson, please proceed with your presentation, and then we will entertain questions from senators.

Michael Mendelson, Senior Scholar, Caledon Institute of Social Policy: Thank you. I am honoured to be invited here and to be able to appear as your sole witness for this evening. I hope that we can have a lively and useful dialogue. I think this is one of the most important social issues, perhaps the most important social issue facing our country, as well as one of the most important economic issues facing Canada.

Today I notice that the C.D. Howe Institute put out a report pointing out that the future of many of the provinces depends fundamentally on the success of their Aboriginal populations, in particular Manitoba and Saskatchewan. It is not the first report to point that out. I wish I would not have been able to say this, but I also have made the same point in a few reports.

The C.D. Howe Institute was following in a tradition of pointing to an issue that challenges us as Canadians. The question is what to do about it. The reason I have been writing about First Nations education is precisely because that question was put to me by a group of chiefs, the representatives on the education subcommittee of the Assembly of First Nations, AFN.

I had completed a previous paper looking at the data from the census that pointed out the terrifying failure of First Nations students on reserves to complete high school and be able to go on to post-secondary education. I think that was one of the first papers that made, I suppose, the terribly obvious connection between the rate at which Aboriginal people are succeeding in post-secondary education and the rate at which Aboriginal people graduate from high school as a pre-condition to getting into post-secondary education. I presented that paper, and I was challenged with the question, "What would you do about it?"

[Français]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents ce soir.

[Traduction]

À ma gauche se trouvent le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, le sénateur Sandra Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse et le sénateur Elizabeth Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard. Je vous souhaite la bienvenue. À ma droite se trouvent le sénateur Daniel Lang, du Yukon, le sénateur Carolyn Stewart Olsen, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Patrick Brazeau, du Québec, le sénateur Rose-May Poirier, du Nouveau-Brunswick et le sénateur Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

Membres du comité, je vous demande de vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue à M. Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy.

Monsieur Mendelson, je vous invite à commencer votre exposé, à la suite duquel les sénateurs vous poseront des questions.

Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy : Merci. Je suis honoré d'avoir été invité ici et d'être l'unique témoin que vous entendrez ce soir. J'espère que nous pourrions avoir une discussion animée et utile. J'estime que nous allons nous pencher sur l'une des questions sociales les plus importantes, peut-être la question sociale la plus importante à laquelle se heurte le Canada de même que sur l'une des plus importantes questions économiques à laquelle doit faire face le pays.

Aujourd'hui, j'ai remarqué que l'Institut C.D. Howe avait publié un rapport indiquant que l'avenir d'un bon nombre de provinces, plus particulièrement le Manitoba et la Saskatchewan, était fondamentalement subordonné à la prospérité de leurs populations autochtones. Ce n'est pas la première fois qu'un rapport souligne cela. Je regrette d'avoir à le dire, mais il s'agit d'un fait que j'ai moi aussi fait observer dans quelques rapports.

En mentionnant cela, l'Institut C.D. Howe s'inscrivait dans une tradition qui consiste à attirer l'attention sur une question qui interpelle les Canadiens. Il s'agit de savoir ce que nous ferons pour y donner suite. Si j'ai écrit à propos de l'éducation des Premières nations, c'est précisément parce qu'un groupe de chefs, les représentants du sous-comité sur l'éducation de l'Assemblée des Premières Nations, a porté cette question à mon attention.

J'avais terminé un article dans le cadre duquel j'examinais certaines données du recensement. Ces données mettaient en évidence l'échec cuisant que représentaient l'achèvement des études secondaires et la poursuite d'études postsecondaires chez les élèves des Premières nations. Je crois qu'il s'agissait de l'un des premiers articles qui établissait, je présume, un lien atrocement évident entre le taux de réussite des Autochtones au niveau postsecondaire et le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires chez les Autochtones, lequel constitue une condition préalable à l'accession aux études postsecondaires. Lorsque j'ai publié cet article, on m'a posé la question suivante : « Que feriez-vous pour régler ce problème? »

I found myself thinking about that question, and I have written a series of policy papers drawing on my experience in government. The chair did not mention that I have been a deputy minister and assistant deputy minister in several departments in Manitoba and Ontario. Drawing on my experience both in government and as a policy analyst, I see myself as trying to put together a package or a plan that would be acceptable both to government and to First Nations and that would move this item forward. I always have to ask myself, "We are where we are today, but where will we be in 10 years? Will it be 10 years, 20 years or 30 years before we come up with an effective plan to improve schools on reserves?"

As one of my tasks, I took on what I characterized this afternoon as a mediation effort, a self-appointed mediator trying to draw on my policy experience and other elements of my background to develop a plan that both parties could accept.

That is what I have tried to do in the papers before you. I had the clerk distribute to everyone the paper entitled *Why We Need a First Nations Education Act*. I assume everyone has read it. What I intend to do today is to take you quickly through some of the major points I make in that paper. Then I hope we can have dialogue and discussion and think about these questions: Where will we be 10 years from now? Will we be having the same discussion 20 years and 30 years from now? Can we, as a country, tolerate not making progress on this critical issue for another generation or two?

The paper poses a scenario. Many years ago, in 1972, what was then the National Indian Brotherhood put out a paper with which I am sure you are all familiar, called *Indian Control of Indian Education*. It was a policy statement essentially asserting that First Nations should control their education and have the right to that control.

I see this as part of a very Canadian tradition, one that is reflected in our own Constitution. It is reflected in what was once the existence of Catholic boards in almost every province and confessional schools in others. I see this as part of that tradition. In fact, the federal government, in my view, has largely accepted the policy of First Nations control over First Nations education, but there is a second step. It is one thing to buy a car and own it, but if you cannot drive it or put any gasoline into it, then what does it mean to own it?

Control over First Nations education begins with being able to take responsibility for it, but you must also be able to drive it. Driving education means having a system of education. The first step has been taken, which is to cede, at least in policy theory, control over First Nations education to First Nations. The second

J'ai réfléchi à cette question, et j'ai rédigé une suite de documents d'orientation en puisant dans l'expérience que j'avais acquise au sein de divers gouvernements. Le président n'a pas mentionné que j'ai occupé des postes de sous-ministre et de sous-ministre adjoint dans plusieurs ministères au Manitoba et en Ontario. Je me considère comme quelqu'un qui tente, en mettant à profit l'expérience qu'il a acquise au sein de gouvernements et à titre d'analyste des politiques, d'élaborer un train de mesures ou un plan qui satisferait tant le gouvernement que les Premières nations, et qui permettrait de faire avancer cette question. Je ne peux faire autrement que de me poser sans cesse la question suivante : « Nous en sommes là aujourd'hui, mais où en serons-nous dans 10 ans? Devrons-nous attendre 10, 20 ou 30 ans avant que nous mettions au point un plan efficace pour améliorer l'éducation dans les réserves? »

Comme je l'ai expliqué cet après-midi, je me suis moi-même assigné une tâche de médiateur. Si j'assume ce travail de médiation, c'est pour tenter de mettre à contribution l'expérience que j'ai acquise dans le domaine des politiques et dans d'autres domaines en vue de l'élaboration d'un plan qui se révélerait satisfaisant pour les deux parties.

C'est ce que j'ai tenté de faire dans le cadre des deux articles qui vous ont été fournis. J'ai demandé à la greffière de distribuer à tous les membres du comité l'article intitulé *La légitimité d'une loi sur l'éducation pour les Premières nations*. Je tiens pour acquis que tout le monde ici présent l'a lu. Aujourd'hui, je me propose de vous exposer rapidement quelques-uns des points les plus importants de cet article. J'espère que nous pourrions ensuite dialoguer et discuter, et réfléchir aux questions suivantes : où en serons-nous dans 10 ans? Serons-nous en train d'avoir la même discussion dans 20 ou 30 ans? Pouvons-nous tolérer que le pays ne fasse aucun progrès sur cette question cruciale pendant encore une ou deux générations?

Dans cet article, j'évoque la situation suivante : il y a de nombreuses années, en 1972, l'organisation qui s'appelait alors la Fraternité des Indiens du Canada a publié un document intitulé *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* que vous connaissez tous, j'en suis certain. Il s'agissait d'une déclaration de principes où, pour l'essentiel, les Premières nations réclamaient le contrôle de leur éducation, et faisaient valoir leur droit à exercer ce contrôle.

Je considère que cela s'inscrit dans une tradition toute canadienne, tradition dont témoigne notre propre Constitution, et dont ont témoigné les conseils scolaires catholiques et confessionnels qui existaient dans presque toutes les provinces. Je considère que cela fait partie de cette tradition. De fait, à mon avis, le gouvernement fédéral a admis en grande partie la politique de maîtrise par les Premières nations de l'éducation des Premières nations, mais il y a une deuxième étape à franchir. Acheter et posséder une voiture est une chose, mais si vous ne pouvez pas la conduire ou acheter de l'essence, à quoi vous sert cette voiture?

Si elles veulent avoir la maîtrise sur leur éducation, les Premières nations doivent d'abord être capables d'en assumer la responsabilité, mais elles doivent également pouvoir être aux commandes de leur éducation. Être aux commandes de l'éducation, cela signifie disposer d'un système d'éducation. La

step is to create the necessary organization, including financial infrastructure and other elements of educational infrastructure, so that there can be a high-quality First Nations education system. This has not been done. This paper is about how we can facilitate the creation of a First Nations education system.

I will mention the comments of Mr. Jim Prentice, former Minister of Indian Affairs and Northern Development. He said that First Nations students are the only students in Canada who have no education system. Why is that? In this paper, I try to address one strategy to construct such a system.

People who write about education reform, and, as you know, an awful lot is written about education reform, always assume that there is an education system that can implement the education reform. In most cases there is one. Michael Fullan, one of the renowned scholars of education change in the world, writes about whole-system reform and talks about the need to engage the process of reform at all levels, from the school and actual teaching experience down to the school boards, government ministries and so on. You cannot have whole-system reform without a system. How do we construct a system to engage in whole-system reform?

What are we talking about?

You might know some of the data: somewhere over 500 schools on-reserve with about 110,000 to 120,000 students, although the exact count is not known, which is itself interesting. It is one of the few growing elements of education in the country. So far, it seems to be not working all that well. Some of the data I prepared previously showed that in Manitoba 70 per cent of the age group 20 to 24 years had not completed high school, which is a startling number. Overall, Manitoba had the highest non-completion rate. I looked at the age group 20 to 24 years from Census 1996 data. Those people should have completed high school. I am not looking back to the 1930s but to the 1990s, when they should have completed high school. Across Canada, about 60 per cent have not completed high school, compared to less than 20 per cent in the rest of the population.

This is not a good situation. Economic studies have shown that there are fantastic results if people complete high school, both for the individual and for Canada as a whole. I will not go through it all, but the study by Andrew Sharpe and a group out of the Centre for the Study of Living Standards, which is right around the corner and non-partisan, showed that Canada would benefit

première étape, qui consistait à céder aux Premières nations, du moins en théorie, la maîtrise de leur propre éducation, a été franchie. La deuxième étape consiste à mettre sur pied l'organisation nécessaire, y compris l'infrastructure financière et d'autres éléments de l'infrastructure éducationnelle, permettant l'établissement d'un système d'éducation des Premières nations de qualité supérieure. L'article que vous avez sous les yeux porte sur la manière dont nous pouvons contribuer à la création d'un système d'éducation des Premières nations.

M. Jim Prentice, ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a déjà souligné que les élèves des Premières nations étaient les seuls élèves du Canada à n'appartenir à aucun système d'éducation. Comment expliquer cela? Dans cet article, j'ai essayé d'examiner une stratégie permettant de mettre en place un tel système.

Les gens qui écrivent à propos de la réforme de l'éducation — et vous n'êtes pas sans savoir qu'ils sont légion — tiennent toujours pour acquis qu'il existe un système d'éducation qui peut faire aboutir la réforme de l'éducation. Dans la plupart des cas, cela est vrai. Michael Fullan, l'un des chercheurs les plus réputés du monde sur la question de la réforme de l'éducation, soutient que l'on doit procéder à une réforme complète du système d'éducation, et que l'on doit procéder à une réforme à tous les échelons, de l'école et de l'enseignement proprement dits aux ministères en passant par les commissions scolaires, et cetera. Pour réaliser une réforme complète du système d'éducation, il faut d'abord posséder un système d'éducation. Comment bâtir un système pour ensuite procéder à sa réforme complète?

Quel est l'état de la situation?

Vous connaissez peut-être quelques-unes des données pertinentes : plus de 500 écoles situées dans les réserves accueillent de 110 000 à 120 000 élèves — le nombre exact n'est pas connu, ce qui constitue un fait intéressant en soi. Dans le pays, il s'agit de l'un des rares aspects de l'éducation où une croissance peut être observée. À ce jour, cela ne semble pas très bien fonctionner. Certaines des données que j'ai rassemblées précédemment indiquent qu'au Manitoba, 70 p. 100 des jeunes de 20 à 24 ans n'ont pas terminé leurs études secondaires — il s'agit d'une donnée saisissante. Dans l'ensemble, c'est au Manitoba que le taux de décrochage est le plus élevé. J'ai étudié les données du recensement de 1996 concernant le groupe d'âge des 20 à 24 ans. Ces gens devraient avoir terminé leurs études secondaires. J'étudie non pas des données des années 1930, mais des données des années 1990, époque où ces jeunes auraient dû terminer leurs études secondaires. Dans l'ensemble du Canada, environ 60 p. 100 n'avaient pas terminé leurs études secondaires, comparativement à moins de 20 p. 100 pour le reste de la population.

Il ne s'agit pas d'une bonne situation. Les études économiques démontrent que l'achèvement des études secondaires procure d'extraordinaires avantages, non seulement à chaque individu, mais également à l'ensemble de la population canadienne. J'aimerais dire deux mots à propos de l'étude menée par Andrew Sharpe et ses collaborateurs du Centre d'étude des

by a substantial component of GDP of under one point, keeping in mind that anything that would show up in GDP is a significant contribution to economic growth.

What do we need to build on? In my view, we need the kind of reforms undertaken in the public school systems in Canada starting in the 1930s, 1940s and 1950s. Some of us, including me, are probably old enough to remember the school consolidation movement across Canada when rural school districts were created for a purpose. It was the only way to bring quality education to Canadians living in rural areas. There was a lot of controversy over it, but it was done, and I review it in the paper. We are talking about the same thing today for First Nations people. The first thing I would argue that we need for First Nations is First Nations school boards.

A First Nations school board is not just a loose group of schools that phone each other regularly and share a few resources. A school board is an organization that has both an executive management function and a service provision function. The executive management function is the essential element that is missing. It is the element that oversees quality, develops human resources and ensures the creation of a cadre of terrific principals. Many people with experience in the classroom say it is the principal who determines the nature and culture of the school. The executive management function of a school board is missing. I argue in my paper that First Nations school boards controlled and elected by First Nations and special purpose bodies that are not under the authority of the band and council but responsible only for education are the next step in what the National Indian Brotherhood called "Indian control of Indian education."

I have discussed the size and nature of school boards and how much consolidation would be undertaken. I will not go into that now.

Many people raise the issue of charter schools, independent schools or the idea of tuition vouchers. All of those ideas could be useful in some instances. If a charter school could start up on a reserve and be a good example, then all the more power to it. It might be useful, but it will not affect systemic reform. We have to look at improving all 510 schools. We have to determine how to implement systemic reform. In my view, the first step is the creation of a system manager, which is a school board. The second step is the ministry of education, which also has a vital role in both a management and a service function.

niveaux de vie, organisation non partisane dont les bureaux sont situés à deux pas d'ici. Selon cette étude, le PIB du Canada s'accroîtrait de façon notable — augmentation de moins de un point de pourcentage — si le taux d'achèvement des études secondaires augmentait. Il faut garder présent à l'esprit que tout ce qui contribue à l'accroissement du PIB représente une contribution importante à la croissance économique.

Sur quoi devons-nous nous appuyer? À mes yeux, nous avons besoin d'une réforme du même genre que celui des réformes des systèmes scolaires publics du Canada qui ont été effectuées à compter des années 1930, 1940 et 1950. Certains d'entre nous, et j'en fais partie, sont probablement assez âgés pour se souvenir des regroupements d'écoles qui ont eu lieu partout au Canada, à l'époque où les districts scolaires ruraux ont été créés dans un but précis. Il s'agissait de l'unique façon de procurer aux Canadiens vivant dans les régions rurales une éducation de qualité. Cela a suscité beaucoup de controverse, mais on l'a fait, et je me penche sur cette question dans mon article. On évoque aujourd'hui la même idée pour les Premières nations. La première chose que je ferais valoir, c'est que les Premières nations ont besoin de leurs propres conseils scolaires.

Par « conseil scolaire des Premières nations », j'entends non pas un groupe peu structuré d'écoles qui se téléphonent régulièrement et partagent quelques ressources, mais une organisation dotée d'une fonction de gestion et d'une fonction de prestation de services. L'élément essentiel qui fait actuellement défaut, c'est la fonction de gestion. Il s'agit de la fonction permettant de surveiller la qualité, de développer les ressources et de veiller à la création d'un noyau de formidables directeurs d'écoles. Bon nombre de personnes possédant de l'expérience en enseignement affirment que la nature et la culture d'une école sont déterminées par le directeur de l'école. La fonction de gestion d'un conseil scolaire fait défaut. Dans mon article, j'avance que la prochaine étape à franchir en vue d'en arriver à ce que la Fraternité des Indiens du Canada appelait « la maîtrise indienne de l'éducation indienne » consiste en l'établissement de conseils scolaires des Premières nations, maîtrisés et élus par les Premières nations, et d'organisations à vocation spécifique — à savoir l'éducation — indépendantes des conseils de bande.

Dans mon article, je me penche également sur la taille et la nature des conseils scolaires, et du nombre de regroupements qui devraient être effectués. Je n'en dirai pas plus long là-dessus à ce moment-ci.

De nombreuses personnes soulèvent la question des écoles à charte, des écoles indépendantes ou des bons d'études. Toutes ces idées pourraient être utiles dans certains cas. Si une école à charte pouvait être établie sur une réserve et devenir un bon exemple de réussite, alors tant mieux pour elle. Cela pourrait être utile, mais cela n'aura aucune incidence sur l'ensemble du système. Nous devons envisager d'améliorer les 510 écoles existantes. Nous devons déterminer comment mettre en oeuvre la réforme du système. À mon avis, la première étape est la création d'un conseil scolaire, une entité d'administration du système. La deuxième étape relève du ministère de l'Éducation, qui doit lui aussi jouer un rôle crucial en ce qui concerne la fonction de gestion et la fonction de service.

I am not suggesting the complete recreation of provincial ministries in a kind of parallel system. I do not think that would be logical or efficient. At the same time, it is not logical, efficient or possible to see First Nations school boards compelled to function under provincial ministries. I can envision setting up regional First Nations school entities that would be smaller and would function in partnership with provincial ministries to draw from their resources. They would also work with First Nations school boards to provide the kind of leadership and executive function provided by provincial ministries.

The financing issue is always critical, and everyone is always interested in it. My comments are not new by any means. This has been talked about by virtually everyone who writes about First Nations education. I am not being new and creative; I am being old and uncreative and trying to raise the same directions raised again and again by everyone who looks at this issue.

At the same time, we have to acknowledge that First Nations have tried to knit together their own alliances. They have tried to perform some of the functions I discussed more thoroughly in this paper than I am orally. It is difficult for First Nations to do that without the legal and financial frameworks and other supports necessary to create those functions.

I give examples in my paper. One outstanding example currently is the work done by the coalition of B.C. First Nations that came together for many years under an education steering committee. They worked with the federal government to pass the First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act.

Although the act was passed about three years ago, the organization has not come into being because negotiations are still ongoing over financial arrangements. I think this is indicative of the kind of barriers and issues First Nations organizations face in trying to form effective alliances. What conditions do they have to meet? What precise accountability are First Nations expected to achieve? What does the Government of Canada offer in return? It seems like every negotiation is *de novo*; it has to start over again without any legislative substance.

I would challenge Parliament that it has not done its job. No law governs First Nations education. The law is the Indian Act. The act deals almost exclusively with truancy. It certainly does not deal with any educational issues.

Everyone in Canada currently operates under a system of law in regard to their education except First Nations. This is a point Jim Prentice also made to me. We do not have a system of law

Je ne suis pas en train de recommander que l'on transforme complètement les ministères provinciaux pour créer une sorte de système parallèle. Je ne pense pas que cela serait logique ou efficient. Cela dit, il n'est pas logique, efficient ou possible d'envisager des conseils scolaires des Premières nations assujettis aux ministères provinciaux. Je peux imaginer l'établissement d'organismes scolaires régionaux des Premières nations qui seraient de moindre envergure et qui pourraient tirer profit des ressources des ministères provinciaux à la faveur d'un partenariat avec ceux-ci. Ces organismes travailleraient également en collaboration avec les conseils scolaires des Premières nations pour exercer le même genre de fonctions de leadership et de direction que celui qu'exercent les ministères provinciaux.

La question du financement est toujours cruciale, et elle intéresse toujours tout le monde. Je ne prétends pas dire quoi que ce soit de nouveau. À peu près tous ceux qui ont écrit à propos de l'éducation des Premières nations ont tenu des propos similaires. Je ne suis ni un novateur ni un précurseur — je ne fais que répéter ce qui a été dit à maintes et maintes reprises par tous ceux qui se sont penchés sur la question.

Cela dit, nous devons également reconnaître que les Premières nations ont tenté de créer leurs propres alliances. Elles ont tenté d'exercer quelques-unes des fonctions dont j'ai parlé plus tôt, et que j'examine plus exhaustivement dans mon article. Il est difficile pour les Premières nations de créer ces fonctions en l'absence des cadres juridique et financier et des autres appuis nécessaires.

À cet égard, je donne quelques exemples dans mon article. L'un des exemples les plus remarquables à l'heure actuelle est le travail effectué par la coalition des Premières nations de la Colombie-Britannique, laquelle a oeuvré pendant de nombreuses années au sein d'un comité directeur sur l'éducation. La coalition a travaillé conjointement avec le gouvernement fédéral, collaboration qui a débouché sur l'adoption de la Loi sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique.

Cette loi a été adoptée il y a environ trois ans, mais l'organisation n'a pas vu le jour parce que des pourparlers ont toujours lieu à propos d'accords financiers. Je crois que cela donne une idée du type d'obstacles et de problèmes auxquels les organisations des Premières nations font face au moment où elles tentent de former des alliances concrètes. À quelles conditions doivent-elles répondre? Quelles exigences précises en matière de reddition de comptes les Premières nations sont-elles censées respecter? Qu'est-ce que le gouvernement du Canada leur offre en retour? On dirait que chaque nouvelle négociation fait table rase de la précédente; chaque fois, on doit recommencer à zéro, sans l'appui d'une quelconque disposition législative.

J'oserais affirmer que le Parlement n'a pas fait son travail. Aucune loi ne régit l'éducation des Premières nations. À l'heure actuelle, la loi pertinente est la Loi sur les Indiens, laquelle n'aborde assurément aucune question d'éducation — pour l'essentiel, cette loi se limite presque exclusivement à mentionner la question de la fréquentation scolaire.

À l'heure actuelle, tous les élèves et étudiants du Canada poursuivent leurs études dans le cadre d'un système d'éducation régi par des lois, hormis les élèves et étudiants des Premières nations. Il

that will ask the executive function of government — represented by the Department of Indian and Northern Affairs Canada, INAC, in this case — about its roles and responsibilities: What are you accountable for? What must you provide to First Nations? In return, what do you expect First Nations to provide to you? None of this is set out anywhere in law.

A First Nations education act could be achieved by piecing together the bits and pieces that function under the authority of the executive. Currently, everything seems to be done under Treasury Board authority, which I suppose is an application of portions of the Treasury Board Act, which is quite broad. I challenge anyone to find the actual authorities because I have never been able to find them.

While all of these elements could be put together under the executive power, I see a First Nations education act as an opportunity for Parliament to say what is expected. It can also create the political momentum to change a serious stalemate on one of the most serious fundamental social and economic problems that Canada faces; and it can begin to change the character and nature of how that issue is addressed.

I will not go through further details, because the issue is covered more eloquently in writing than I can express orally. The document is not that hard to read if you want to sit down with it one evening.

The Acting Chair: Thank you. We have a full house this evening. I ask honourable senators to keep their questions focused, and the same of our witness in his responses.

Senator Sibbeston: Mr. Mendelson, I appreciate that you mean well and that you may have some mandate in having dealt with the Assembly of First Nations, the chiefs and so forth. However, I am leery and suspicious that you advocate an education system for First Nations in Canada that will keep First Nations isolated. I imagine it is perceived that anything INAC does is no good. Therefore, who will create the system of education? Indian and Northern Affairs Canada will provide the money and, perhaps, the personnel for a large new system of education. I do not know how else it would be done. The federal government is not in the education business. You purport that INAC provide the education system for the Aboriginal people in our country.

Education is in the provincial domain. Our system of education in Canada is very successful as a result of hundreds of years of experience and progress. It is like Ford building a truck. The provinces have built beautiful institutions of school boards. Their school system is good and efficient. It has taken a long time to achieve this.

s'agit de quelque chose que Jim Prentice m'a également fait observer. Les Premières nations ne disposent d'un système juridique qui leur permettrait de s'adresser au pouvoir exécutif — représenté, dans le cas qui nous occupe, par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, AINC — pour s'enquérir de leurs rôles et responsabilités : de quoi sommes-nous responsables? Que devez-vous fournir aux Premières nations? Que doivent-elles vous fournir en retour? Aucune loi n'énonce quoi que ce soit à ce sujet.

En rassemblant les éléments épars qui relèvent actuellement du pouvoir exécutif, nous pourrions constituer une loi sur l'éducation des Premières nations. À l'heure actuelle, tout semble relever du pouvoir du Conseil du Trésor, lequel agit, je suppose, en vertu de certaines dispositions de la Loi sur le Conseil du Trésor, dont la portée est assez vaste. Je mets quiconque au défi de trouver l'endroit où ces pouvoirs sont énoncés, car, pour ma part, je n'ai jamais réussi à le faire.

Même si tous ces éléments pourraient être rassemblés sous l'autorité du pouvoir exécutif, j'estime qu'une loi sur l'éducation des Premières nations représenterait une occasion pour le Parlement d'indiquer ce qui est attendu des Premières nations. Une telle loi pourrait également créer le climat politique favorable au dénouement d'une grave impasse sur l'un des problèmes socioéconomiques les plus importants auxquels le Canada est en butte, et pourrait contribuer à ce que nous commencions à changer notre manière d'aborder cette question.

Je n'entrerai pas davantage dans les détails, car je traite de cette question de façon beaucoup plus éloquente par écrit que de vive voix. Si vous vous donnez la peine, un de ces jours, de lire mon article, vous constaterez qu'il n'est pas si difficile à comprendre.

Le président suppléant : Merci. Nous faisons salle comble ce soir. Je demande aux sénateurs de poser des questions précises, et au témoin de fournir des réponses du même acabit.

Le sénateur Sibbeston : Monsieur Mendelson, je comprends que vous avez de bonnes intentions, et que vous êtes peut-être investi d'un mandat quelconque puisque vous avez traité avec l'Assemblée des Premières nations, les chefs, et ainsi de suite. Cependant, le fait que vous plaidez en faveur d'un système d'éducation qui isolerait les Premières Nations du reste du Canada suscite chez moi la méfiance et la suspicion. J'imagine que l'on a l'impression que tout ce que fait AINC est mauvais. Dans ce cas, qui créera le système d'éducation? Affaires indiennes et du Nord Canada fournira le financement et, peut-être, le personnel nécessaires à la création d'un nouveau système d'éducation d'envergure. Je ne vois pas comment un tel système pourrait être créé autrement. Le gouvernement fédéral ne s'occupe pas d'éducation. Vous soutenez qu'AINC devrait mettre en place le système d'éducation des peuples autochtones du pays.

L'éducation est un domaine de compétence provinciale. Au Canada, les systèmes d'éducation donnent de très bons résultats grâce à des centaines d'années d'expérience et de progrès, comme un camion fabriqué par Ford. Les provinces ont mis en place d'extraordinaires conseils scolaires. Les systèmes scolaires provinciaux fonctionnent bien et de manière efficiente. Il a fallu beaucoup de temps pour en arriver là.

You now suggest that First Nations people build a system. I am afraid you will build a Model T. INAC and the federal government will not have the expertise or even the integrity and interest to do something very good for the First Nations of our country.

I am leery when you say there should be a First Nations education system. All the progressive initiatives that have happened in our country through land claims, through the Nisga'a agreement, the Westbank agreement, the two acts that provide for Aboriginal control of education thus far in Canada are associated with the provinces. There are provisions for provincial standards at certain grades. If we are to do anything with education, it should be done in conjunction with the provinces. That is where the expertise is, and they are closest to the people. That is where the action on education should be.

I appreciate that you mean well, but I do not think the answer is for First Nations to create their own education system and to have the federal government or INAC heavily involved in it. The federal government has no knowledge or experience in education. It should stay out of it.

I speak from my experience in the Northwest Territories, where we do not have reserves. We do not have a different system of education for native people and for White people. Everyone in the North goes to the same school. There is tremendous gain from native people and White people being together in schools. You learn to get along. We have the same system and standards in all schools. Native people in the North have benefited greatly from that. White people have also learned about their native brothers and sisters. Both peoples have gained from the experience.

The Acting Chair: You wanted a dialogue, Mr. Mendelson. Here we go.

Mr. Mendelson: I discuss the role of provinces extensively on pages 13 and 14 of the paper in front of you. In a footnote, I also say that what I am discussing does not apply to the territories, which are in a totally different situation.

I appreciate what you are saying about provinces, but it is not correct to say that the federal government is not in the education business. Like it or not, the federal government is in the education business. It has been funding and — for whatever policy framework there is — supplying a policy framework for about 120,000 students who live on reserves. There is no practical way, and I would say there is no desirable way, that those schools can be compelled to function under the authority of provincial ministries. That will not happen. I would say it should not happen. However, even if you thought it should happen, it would

Vous suggérez à présent que les Premières nations mettent sur pied leur propre système d'éducation. Je crains qu'elles ne se retrouvent avec un modèle T. AINC et le gouvernement fédéral n'auront pas l'expertise ni même l'intégrité et l'intérêt nécessaires pour faire quelque chose de très bien pour les Premières nations du pays.

Je suis suspicieux lorsque je vous entends dire qu'il faudrait créer un système d'éducation des Premières nations. Les provinces ont participé à toutes les initiatives progressistes qui ont été mises en oeuvre dans notre pays grâce aux revendications territoriales, à l'Accord définitif Nisga'a, à l'accord de Westbank et aux deux lois adoptées à ce jour au Canada et énonçant que les Autochtones ont la compétence en ce qui concerne leur éducation. Des dispositions prévoient l'établissement de normes provinciales en ce qui concerne certains niveaux scolaires. Si nous devons faire quoi que ce soit en matière d'éducation, nous devons le faire en collaboration avec les provinces. Ce sont les provinces qui possèdent l'expertise dans ce domaine, et ce sont elles qui sont le plus près de la population autochtone. Tout ce qui se fait en éducation devrait se faire à l'échelon provincial.

Je comprends que vous êtes bien intentionné, mais je ne pense pas que la solution réside dans le fait de permettre aux Premières nations de créer leur propre système d'éducation et de demander au gouvernement fédéral ou à AINC de participer très activement à ce processus. Le gouvernement fédéral n'a pas de connaissances ni d'expérience en éducation. Il devrait rester en dehors de cela.

Ma position est fondée sur la situation que je connais, à savoir celle des Territoires du Nord-Ouest, où il n'y a pas de réserves. Là-bas, il existe un seul et même système d'éducation pour les Autochtones et le reste de la population. Dans le Nord, tout le monde est assujéti au même système scolaire, il y a d'énormes avantages à ce que les Autochtones et les non Autochtones se côtoient à l'école. Ils apprennent à s'entendre. Toutes les écoles sont assujéties au même système et aux mêmes normes. Dans le Nord, les Autochtones en ont grandement bénéficié. Les non Autochtones ont également appris des choses de leurs confrères et consoeurs autochtones. L'expérience a profité aux deux populations.

Le président suppléant : Vous souhaitez un dialogue, monsieur Mendelson, alors allez-y.

M. Mendelson : Aux pages 18, 19 et 20 de l'article que vous avez sous les yeux, j'aborde en profondeur la question du rôle des provinces. En outre, dans une note de bas de page, je mentionne que tout ce dont je parle ne s'applique pas aux territoires, où la situation est totalement différente.

Je comprends ce que vous dites à propos des provinces, mais il est inexact d'affirmer que le gouvernement fédéral ne se mêle pas d'éducation. Que cela nous plaise ou non, le gouvernement fédéral se mêle d'éducation. Il a offert du financement et élaboré un cadre stratégique — quel qu'il soit — visant les quelque 120 000 élèves et étudiants vivant dans des réserves. D'un point de vue pragmatique, il n'est pas possible — et j'ose dire qu'il n'est pas souhaitable — que ces écoles soient contraintes de fonctionner sous l'autorité des ministères provinciaux. Cela n'arrivera pas. Je dirais même que cela ne devrait pas arriver. Cependant, même si

not happen. In the paper, I call it a chimera. It is one of these things that we chase after but we can never capture. It is not a realistic alternative.

I would say that the federal government, like it or not, has a fiduciary responsibility on-reserve. I am sure it is a constitutional responsibility, and it may be a treaty responsibility as well. Like it or not, there it is. There are several questions: Will we be stalemated? How will we address this? Will we say there is another alternative, but it will never come to be, or will we deal with it head on?

I am advocating that we not ignore the provincial ministries but that we set up a system so that First Nations can enter into partnerships with the provincial ministries, use their standards for teacher education and use their standards of other kinds, use their expertise and their knowledge, but be able to draw on them as partners. Right now, they cannot do that, and they do not do that.

I think it is a good point, and I am glad you raised it, senator. I just do not think it is realistic.

The Acting Chair: Could you elaborate on how this voluntary partnership would work?

Mr. Mendelson: There are two elements necessary for a school system. One is school boards that administer and manage schools, and the other is the equivalent of provincial ministries that are responsible for management, essentially school boards and the provision of combined functions, such as curriculum, the setting of standards, and so on and so forth.

My policy suggestion is that a series of regional First Nations education authorities be established across Canada, likely one in each of the provinces of Manitoba, Saskatchewan, Alberta and B.C., Ontario, and Quebec, and then one for all the Maritimes. I do not see this as a huge, elaborate bureaucracy. I see these as relatively small organizations. In fact, the kernel of these organizations exists in almost every province. For example, in Manitoba there is a Manitoba First Nations education organization. I cannot remember the name. There are organizations like this in B.C., and to some extent the B.C. First Nations jurisdiction group also provides that kind of nascent authority.

vous êtes d'avis contraire, cela n'arriverait pas. Dans mon article, j'indique qu'il s'agit là d'une chimère — l'un de ces fantasmes que nous nourrissons, mais que nous ne réaliserons jamais. Il ne s'agit pas d'une solution réaliste.

J'avancerais que le gouvernement fédéral, que cela nous plaise ou non, a une responsabilité fiduciaire à l'égard des réserves. Il s'agit assurément d'une responsabilité constitutionnelle, et peut-être d'une responsabilité issue d'un traité. Que cela nous plaise ou non, cette responsabilité existe. Il en découle plusieurs questions : nous retrouverons-nous dans une impasse? Comment agirons-nous face à cela? Disons-nous qu'il existe une autre solution, mais qu'elle ne se concrétisera jamais, ou prendrons-nous le taureau par les cornes?

L'approche que je préconise est la suivante : nous devons tenir compte des ministères provinciaux, mais nous devons mettre en place un système qui permette aux Premières nations de créer des partenariats avec les ministères provinciaux et d'adopter leurs normes en matière de formation des enseignants et en d'autres matières, et d'avoir recours à leur expertise et leurs connaissances, mais de le faire à titre de partenaire des provinces. En ce moment, les Premières nations ne peuvent pas faire cela, et elles ne le font pas.

J'estime qu'il s'agit d'un bon point, et je suis content que vous l'ayez soulevé, sénateur. Je crois seulement que cela n'est pas réaliste.

Le président suppléant : Pouvez-vous nous fournir plus de détails quant à la façon dont de tels partenariats volontaires fonctionneraient?

M. Mendelson : Un système scolaire comporte deux éléments essentiels, à savoir des conseils scolaires qui administrent et gèrent les écoles, et l'équivalent d'un ministère provincial responsable d'administrer, pour l'essentiel, les conseils scolaires et divers autres aspects comme les programmes d'études, l'établissement des normes, et cetera.

Sur le plan politique, je recommande l'établissement d'une série d'autorités scolaires des Premières nations partout au Canada, vraisemblablement une au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec, et une pour l'ensemble des provinces de l'Atlantique. Je ne crois pas que cela créerait une bureaucratie énorme et complexe — il s'agirait d'organisations relativement petites, du moins de la manière dont je conçois les choses. En fait, le noyau de ces organisations existe déjà dans presque toutes les provinces. Par exemple, au Manitoba, il existe une organisation des Premières nations — dont le nom m'échappe — qui s'occupe d'éducation. Des organisations similaires existent en Colombie-Britannique, et, dans une certaine mesure, le groupe qui a milité pour la reconnaissance de la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique exerce également ce genre d'autorité, qui est à l'état de germe.

I would see these First Nations regional authorities functioning as partners with the provincial ministries to provide services to First Nations school boards and working closely with ministries. In fact, I would hope that in most cases they would be co-located.

The report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples said the same thing. Other people, such as Harvey McCue, who ran the Mi'kmaq and the Cree school boards for a while, have argued for a similar kind of structure. Others have looked at the need to establish a First Nations education system.

We are not talking about recreating provincial ministries. We are not talking about isolating students any more than they are isolated now — far from it. We are talking about modernizing First Nations education, about providing quality First Nations education, and about providing First Nations education such that students in First Nations can then transfer, in a meaningful way, to schools that are not on the reserve. Right now, about 40 per cent of on-reserve high school students go to schools off-reserve. It is not isolation any more than the existence of Catholic schools is isolation or that confessional schools were isolation.

Senator Poirier: When you speak about your First Nations regional authorities, saying there is one for each province, with maybe the Maritime provinces being together as one, do you see this body that you are calling an authority as similar to the education department's role in a province?

Mr. Mendelson: I would not see it as duplicating the province. Yes, I would see the role as similar, but I would see it fulfilling that role by drawing on the resources of the province, as well as developing some resources of its own. For example, in Manitoba, a Cree or Ojibway curriculum, which would probably be shared in Northern Ontario and in Saskatchewan as well, might be one of the specific roles that would be undertaken by the regional authority. However, the authority would draw upon the other curriculum standards for subjects like mathematics and English, which are developed by the provincial ministries.

Senator Poirier: Would these authorities be the group responsible for setting up either an elected or an appointed school board?

Mr. Mendelson: No. I would see the school boards as being elected by First Nations, not by the chiefs but by First Nations members themselves, just like school boards in the rest of Canada. However, the regional authorities could be structured in a number of ways. I would see them as being structured democratically, perhaps with some appointees from a province or from some of the political organizations, but probably structured through elected representatives from the school boards that they are

Je conçois ces autorités régionales des Premières nations comme des entités fonctionnant en partenariat avec les ministères provinciaux pour dispenser des services aux conseils scolaires des Premières nations. Ces autorités régionales travailleraient en étroite collaboration avec les ministères. En fait, je souhaiterais que, dans la plupart des cas, ces autorités régionales et les ministères provinciaux partagent les mêmes locaux.

Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones disait la même chose. D'autres personnes, comme Harvey McCue, qui a dirigé les conseils scolaires des Micmacs et des Cris pendant un bon moment, ont plaidé en faveur d'une structure similaire. D'aucuns se sont penchés sur la nécessité de créer un système d'éducation des Premières nations.

Il ne s'agit pas de recréer les ministères provinciaux. Il ne s'agit pas, loin de là, d'isoler davantage les élèves et étudiants qu'ils ne le sont actuellement. Ce dont il s'agit, c'est de moderniser l'éducation des Premières nations, de dispenser aux Premières nations un enseignement de qualité, et de faire en sorte que les élèves des Premières nations reçoivent une éducation qu'ils pourront mettre à profit, d'une manière significative, dans des écoles qui ne sont pas situées dans une réserve. À l'heure actuelle, environ 40 p. 100 des élèves qui ont fréquenté l'école secondaire située dans une réserve poursuivent leurs études dans une école hors réserve. Des écoles des Premières nations n'isoleraient pas les élèves davantage que le font les écoles catholiques ou les écoles confessionnelles.

Le sénateur Poirier : Vous nous avez parlé de votre idée de créer des autorités régionales des Premières nations, et vous avez indiqué qu'il y en aurait une dans chaque province, et peut-être une seule pour l'ensemble des provinces de l'Atlantique. Selon vous, est-ce que ces organismes — que vous appelez « autorités » — joueraient un rôle similaire à celui d'un ministère provincial de l'Éducation?

M. Mendelson : Je ne crois pas que les activités des autorités régionales feraient double emploi avec celles des provinces. Oui, leur rôle serait similaire, mais d'après-moi, les autorités régionales joueraient leur rôle en mettant à profit les ressources des provinces, tout en créant leurs propres ressources. Par exemple, au Manitoba, l'autorité régionale serait notamment appelée à élaborer un programme d'études pour les Cris ou les Ojibway, lequel serait probablement utilisé également dans le nord de l'Ontario et en Saskatchewan. Cependant, l'autorité régionale s'inspirerait des normes provinciales en matière de programmes d'études pour des matières comme les mathématiques et l'anglais.

Le sénateur Poirier : Est-ce que ces autorités seraient responsables de l'établissement d'un conseil scolaire élu ou nommé?

M. Mendelson : Non. À mes yeux, les membres des conseils scolaires devraient être élus par les Premières nations, non pas par les chefs, mais par les membres des Premières nations, comme c'est le cas pour les conseils scolaires du reste du Canada. Toutefois, la structure des autorités régionales pourrait varier d'un endroit à l'autre. Elles seraient constituées de façon démocratique, compteraient peut-être quelques membres nommés par une province ou une quelconque organisation politique, mais seraient

supervising. There might be some popular election too. There are different ways of doing that, but ultimately there has to be accountability, electorally, of responsible elected officials.

Senator Poirier: You mentioned that currently about 40 per cent of First Nation students are in the provincial system of education. Should that number be worked on and partnerships increased, or do you think it would be better to try to make the on-reserve system better rather than trying to promote outside of the reserve?

Mr. Mendelson: Let me clarify that number. First, it is not certain. One of the issues is that there is very little data that is certain. Out of the 110,000 to 120,000 kindergarten to grade 12 students who are resident on-reserve, most go to a high school where they are bused, or otherwise go to a high school that is not on the reserve. That is the 40 per cent I am talking about.

There are 500 and some schools on reserves. Most of those, but not all, go up to grade 6 or grade 9. On some of the larger reserves there are high schools. There are many high schools.

About 40 per cent of the students on-reserve currently go to provincial schools, and their tuition is paid for them by INAC, usually by the band. In other words, the band gets the money and the band pays the province. However, that is not really known. Nobody has really done a study of what goes on across Canada, so I am not sure of that, either.

Senator Poirier: I am aware that that does happen, because in the area where I live in New Brunswick, most of the schools that are experiencing a growth in population are doing so due to First Nations students going to them, and there is a transfer from the federal to the provincial government.

Do you believe that we should promote more of that, or, on the contrary, should we focus more on the First Nations schools?

Mr. Mendelson: I would want First Nations themselves to try to make these decisions, but where it is efficient and reasonable I think there should be schools on reserves, because a community school functions better and can have a deeper relationship with parents and families, which is one of the critical components of successful education.

probablement structurées par des représentants élus des conseils scolaires qu'elles supervisent. On pourrait également tenir une élection populaire. On pourrait procéder de différentes manières, mais, au bout du compte, l'essentiel est que ces autorités soient composées de membres élus et responsables, et que des comptes soient rendus quant à leur élection.

Le sénateur Poirier : Vous avez mentionné que, à l'heure actuelle, environ 40 p. 100 des élèves des Premières nations fréquentaient une école faisant partie du système provincial de l'éducation. Est-ce que vous croyez qu'il faudrait faire en sorte que ce nombre augmente et que davantage de partenariats soient conclus, ou êtes-vous plutôt d'avis que l'on doit non pas faire la promotion du système d'éducation hors réserve, mais tenter d'améliorer le système en place dans les réserves?

M. Mendelson : Permettez-moi de vous fournir quelques éclaircissements à propos de ce pourcentage. Tout d'abord, cette statistique n'est pas sûre. L'un des problèmes auxquels nous faisons face, c'est qu'il y a très peu de données pouvant être considérées comme sûres. La plupart des 110 000 à 120 000 élèves de la maternelle à la 12^e année vivant dans une réserve fréquentent une école secondaire où ils se rendent en autobus; les autres fréquentent une école secondaire située hors réserve. Ces derniers forment les 40 p. 100 d'élèves dont je vous ai parlé plus tôt.

Quelque 500 écoles sont situées dans les réserves. La plupart de ces écoles dispensent un enseignement jusqu'à la sixième ou à la neuvième année. Dans certaines réserves de plus grande envergure, on trouve des écoles secondaires. De nombreuses écoles secondaires sont situées dans des réserves.

Environ 40 p. 100 des élèves vivant dans les réserves fréquentent actuellement une école provinciale. Leurs droits de scolarité sont assumés par AINC, habituellement par le truchement de la bande. En d'autres termes, le conseil de bande reçoit l'argent, puis le verse à la province. Cependant, cela n'est pas très bien connu. Personne n'a mené de véritable étude à propos de ce qui se passe au Canada, et je ne suis donc pas certain de cela non plus.

Le sénateur Poirier : Je suis au courant du fait que cela se passe, car dans la région où j'habite, au Nouveau-Brunswick, l'augmentation du nombre d'élèves dans un certain nombre d'écoles est attribuable, dans la plupart des cas, au fait que ces écoles accueillent des élèves des Premières nations. Un transfert s'effectue du gouvernement fédéral au gouvernement provincial.

Croyez-vous que nous devrions favoriser cela, ou, au contraire, nous concentrer davantage sur les écoles des Premières nations?

M. Mendelson : J'aimerais que les Premières nations tentent de prendre elles-mêmes ces décisions, mais, dans les cas où cela est efficient et raisonnable, j'estime qu'il devrait y avoir des écoles dans les réserves, car une école communautaire fonctionne mieux et peut nouer des relations plus étroites avec les parents et les familles, ce qui constitue l'un des aspects essentiels de la réussite scolaire.

However, due to size, that is not practical or efficient in many cases, particularly for high schools. It is a question of mixing what is pragmatically possible and efficient with what is desirable and what First Nations want.

The Acting Chair: I think you were referring to the Manitoba First Nations Education Resource Centre and Healthy Child Manitoba.

Mr. Mendelson: Yes, I was.

Senator Stewart Olsen: I commend you for thinking a bit outside the box. However, first, I am not sure what the legislation you envision would say. Would we be ordering the provinces to comply or the bands to comply? That is the first difficulty.

Second, in my limited experience here I have learned that most bands are very proud of their own traditions on their reserves and proud of their own way of doing things. I do not think you could have one entity that would oversee this. I think you would end up with 500 entities trying to oversee this and creating another layer of bureaucracy to try to do the same thing, probably unsuccessfully.

Mr. Mendelson: I will try to answer this directly. We would not be ordering bands to comply. As Parliament, you would be ordering INAC to comply. Your job in Parliament is to develop legislation and laws that govern the actions of the executive branch. The executive branch is the government. Right now the government is operating under a series of —

Senator Stewart Olsen: I am sorry to interrupt you, but to keep it as brief as possible, we would be ordering INAC to do what?

Mr. Mendelson: You would be ordering INAC to allow bands that want to form an educational alliance that has the characteristics of and that functions as a school board to do so. It would allow those bands to form a real, honest school board, and it would set out the reciprocal accountability of the bands to their members and to the Government of Canada as well as the accountability of the Government of Canada to the bands. It would set out the terms of funding for those arrangements, if the First Nations decided to enter into them.

One of my points is that this is not about compelling bands; it is about allowing bands to opt in. I made a list of approximately 20 First Nations alliances where First Nations have been trying to come together to do precisely this. It is not like they have not been seeing the need and trying; they have been, but it is very difficult. The House of Commons and the Senate passed the First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act, and for

Cependant, dans de nombreux cas, surtout en ce qui concerne les écoles secondaires, cela n'est pas pratique ni efficient en raison de la taille de la réserve. Il s'agit d'établir un juste équilibre entre ce qui est possible et efficient sur le plan pragmatique et ce qui est désirable et souhaité par les Premières nations.

Le président suppléant : Je crois que vous faisiez allusion au Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba et à Enfants en santé Manitoba.

M. Mendelson : Oui, c'est exact.

Le sénateur Stewart Olsen : Votre vision des choses sort des sentiers battus, et je vous en félicite. Cependant, d'une part, je me demande ce que les dispositions législatives que vous envisagez énonceraient. À qui serait-il enjoint de se conformer à ces dispositions, aux provinces ou aux conseils de bande? Il s'agit de la première difficulté.

D'autre part, mon expérience au sein du comité est limitée, mais j'ai appris que la plupart des conseils de bande sont très fiers de leurs traditions et fiers de leur propre façon de faire les choses. Je ne pense pas que l'on pourrait créer une autre entité appelée à les superviser. Selon moi, on se retrouverait avec 500 entités qui tenteraient de superviser cela, et chacune de ces entités contribuerait à alourdir la bureaucratie. Ces entités se chevaucheraient et seraient probablement inefficaces.

M. Mendelson : Je vais tenter de répondre de façon directe à cette question. Les conseils de bande ne seraient pas sommés d'observer la loi — le Parlement enjoindrait à AINC de s'y conformer. Le travail du Parlement consiste à élaborer des dispositions législatives régissant le fonctionnement du pouvoir exécutif. Par « pouvoir exécutif », j'entends le gouvernement. À l'heure actuelle, le gouvernement fonctionne sous l'autorité d'une série de...

Le sénateur Stewart Olsen : Je suis désolée de vous interrompre, mais j'aimerais que vous me répondiez de la manière la plus brève possible. Le Parlement enjoindrait à AINC de faire quoi?

M. Mendelson : D'autoriser les bandes qui le souhaitent à créer, en matière d'éducation, des alliances en vue de mettre sur pied une entité possédant des caractéristiques semblables à celles des conseils scolaires et fonctionnant de la même façon qu'eux. Ces dispositions législatives autoriseraient ces bandes à créer de véritables conseils scolaires, des conseils scolaires intègres, et énonceraient les responsabilités des bandes à l'égard de leurs membres et du gouvernement du Canada, de même que celles du gouvernement du Canada à l'égard des bandes. Elles énonceraient les modalités du financement de ces ententes, dans l'éventualité où les Premières nations décidaient d'y souscrire.

L'une des choses que je tente de faire valoir, c'est que tout cela doit viser non pas à contraindre les bandes, mais à les autoriser à participer. J'ai dressé une liste d'environ 20 alliances conclues par des Premières nations dans ce but précis. On ne peut pas prétendre que les Premières nations ne sont pas conscientes de la nécessité et qu'elles n'ont pas fait d'efforts; toutefois, cela est très difficile. La Chambre des communes et le Sénat ont adopté la Loi

almost four years they have been negotiating the financing agreements. Why is the framework for financing not set out in the statute like it would be in every other statute I know of?

I have negotiated many federal-provincial fiscal arrangements, and we do not start from ground zero with a blank slate every time we begin a negotiation, which would take six or seven years. I am not saying that we are not making progress, but it will take 500 years before all the bands will have completed negotiations and are in a situation where they can set up functioning schools.

Senator Stewart Olsen: Are you saying that INAC is actually telling them that they cannot form this?

Mr. Mendelson: No, because INAC does not have to say no; it just has to not be able to provide the kind of framework that is necessary to allow them to function adequately as school boards, and it is not able to do that now. It is not that they do not want to; they cannot. They do not have the legislative framework to do it.

When we, outside of First Nations, formed consolidated rural school districts, how and why was that done? If you look at history, you will see that there were screams from rural mayors everywhere, particularly in Saskatchewan.

Senator Stewart Olsen: It was done within the parameters of the provinces that hold educational rights. You are suggesting taking that away from the provinces and legislating —

Mr. Mendelson: The provinces do not have jurisdiction over First Nations education on-reserve. You have that jurisdiction. I do not know whether Canada wants it or not, but it has it. I am not a lawyer, but I would be very surprised if the over-100-year exercise of this constitutional jurisdiction was not backed up by the courts. You have a school system with 120,000 students on-reserve.

Senator Stewart Olsen: Thank you.

Mr. Mendelson: I am sorry to be disputatious.

The Acting Chair: That is fine. You asked for a dialogue and you are getting it.

Senator Stewart Olsen: I do not agree with you, but that is good.

Senator Lang: I want to make a couple of observations at the outset. I think I heard the witness say that we are in the education business. From these statistics, I would say that we are not in the education business.

sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique, et depuis près de quatre ans, elles discutent en vue de conclure des accords financiers. Pourquoi le cadre de financement n'est-il pas énoncé dans la loi, comme cela est le cas dans toutes les autres lois que je connaisse?

J'ai participé à de nombreuses négociations fédérales-provinciales visant la conclusion d'accords financiers, et je peux vous dire que nous ne commençons pas chaque fois à partir de zéro, auquel cas il nous aurait fallu six ou sept ans pour en arriver à une entente. Je ne suis pas en train de dire que les choses n'avancent pas, mais au rythme actuel, il faudra attendre 500 ans avant que toutes les bandes aient terminé leurs négociations et soient en mesure d'établir des écoles qui fonctionnent.

Le sénateur Stewart Olsen : Êtes-vous en train d'affirmer que, dans les faits, AINC dit aux bandes qu'elles ne peuvent pas créer ces conseils?

M. Mendelson : Non, car AINC n'a pas à dire non; il n'a qu'à ne pas être en mesure d'offrir le type de cadre nécessaire pour autoriser les bandes à créer des conseils scolaires fonctionnant adéquatement, et, en ce moment, il n'est pas capable de le faire. Le problème tient non pas à ce qu'elles ne veulent pas le faire, c'est qu'elles ne peuvent pas le faire. Elles ne disposent pas du cadre législatif qui leur permettrait de le faire.

Lorsque nous, je veux parler des non-Autochtones, avons procédé au regroupement des districts scolaires ruraux, comment et pourquoi l'avons-nous fait? Si vous fouillez dans les archives, vous constaterez que cela avait soulevé l'ire des maires des villes rurales un peu partout, surtout en Saskatchewan.

Le sénateur Stewart Olsen : Cela s'était déroulé selon les règles des provinces, lesquelles ont compétence en matière d'éducation. Vous suggérez que l'on retire cette compétence aux provinces et que nous imposions par voie législative...

M. Mendelson : Les provinces n'ont pas compétence en ce qui concerne l'éducation des Premières nations dans les réserves. Cette compétence relève du gouvernement fédéral. Je ne sais pas si le Canada tient à cette compétence, mais il la détient. Je ne suis pas juriste, mais je serais très étonné d'apprendre que les tribunaux ne reconnaissent pas une compétence constitutionnelle exercée depuis plus de 100 ans. Le gouvernement fédéral est responsable d'un système scolaire duquel font partie 120 000 élèves vivant dans des réserves.

Le sénateur Stewart Olsen : Merci.

M. Mendelson : Je suis désolé de me montrer raisonneur.

Le président suppléant : Il n'y a pas de problème. Vous vouliez un dialogue, vous l'avez.

Le sénateur Stewart Olsen : Je ne suis pas d'accord avec vous, mais ce n'est pas grave.

Le sénateur Lang : D'emblée, j'aimerais faire deux ou trois observations. Je crois avoir entendu le témoin dire que nous sommes responsables de l'éducation. D'après ces statistiques, je dirais que ce n'est pas le cas.

Mr. Mendelson: We are in the education failures business.

Senator Lang: We can start from the premise that, although intentions may be good, in reality it is a failed system. I do not see how a system separate from that of the provinces will necessarily fix the problem of the way education is currently delivered on the reserves.

I come from an area in Yukon where schools are intermixed. All the children go to the same schools in the community in which they live. It is not perfect, but at the end of the day the children who get the necessary guidance and care come out with an education, and in many cases a very good education.

You used the word “compel.” You said that we could not have a cross-country system with the provinces unless it was done on a separate type of partnership agreement, because otherwise we would be compelling the First Nations to take part in the provincial system. One way of thinking outside the box would be to look at a system that would be enabling for those who wish to participate. Those who do not want to participate do not have to.

We do not have to go to the lawyers or to the constitutional experts. I will bet you we have spent more money on constitutional experts and lawyers on this committee in the last 20 years than we have on the education system. We do not have to go there; we have been there and failed.

The point I am making here is that Canada is so thinly and sparsely populated, and there are so many differences across this country between New Brunswick, British Columbia and Manitoba, for instance. To say that we will bring in one federal act, no matter what you call it, that will fix all the problems in Northern British Columbia and Manitoba, I would submit to you that we are dealing in Alice in Wonderland.

From my perspective, I think we should be looking at those schools close by where there is an elementary system on the reserve, yet it is close enough to bus students to a high school. It seems to me that you should be looking at trying to combine the forces that are there, and if they are close enough, to get those elementary kids in conjunction with the school close by. Or vice versa: maybe the school on the reserve is in better shape than the one off-reserve, so kids could come in from the other side and have a school council or school board that is represented by the various segments of the population to run the organization with the provinces.

The other problem I see with what you are submitting, although on the surface it sounds good, is that in every department of education across this country, it is just not the teacher in the classroom; there are also the special education

M. Mendelson : Nous sommes responsables des échecs en éducation.

Le sénateur Lang : Nous pouvons partir de la prémisse selon laquelle, dans les faits, et malgré les bonnes intentions, ce système est un échec. Je ne vois pas en quoi le fait de créer un système distinct de celui des provinces réglerait forcément le problème relatif à la manière dont l’enseignement est dispensé actuellement dans les réserves.

Je viens d’une région du Yukon où tous les enfants — Autochtones et non Autochtones — fréquentent les mêmes écoles dans les collectivités où ils vivent. Il ne s’agit pas d’un système parfait, mais au bout du compte, les enfants qui reçoivent l’orientation et les soins dont ils ont besoin reçoivent une éducation, et dans de nombreux cas, une très bonne éducation.

Vous avez utilisé le mot « contraindre ». Vous avez dit que nous ne pourrions pas mettre en place un système pancanadien en collaboration avec les provinces, à moins de conclure une entente de partenariat distincte, car autrement, nous contraindrions les Premières nations à adopter le système provincial. Si nous voulions sortir des sentiers battus, nous pourrions envisager de créer un système qui permettrait à ceux qui le souhaitent de participer. Ceux qui ne veulent pas participer n’auraient pas à le faire.

Nous n’avons pas à nous adresser à des juristes ou à des experts en matière constitutionnelle. Je suis prêt à parier que le comité a dépensé davantage d’argent au cours des 20 dernières années en consultations de juristes et d’experts en matière constitutionnelle qu’il n’en a été dépensé pour le système d’éducation. Il n’est pas nécessaire d’agir de cette façon — nous l’avons fait, et nous avons échoué.

Ce que je tente de dire, c’est que le Canada est peu peuplé, que sa population est très éparsée et qu’il y a de nombreuses différences entre les diverses régions du pays, par exemple entre le Nouveau-Brunswick, la Colombie-Britannique et le Manitoba. Si vous croyez que nous adopterons une loi fédérale, appelez cela comme vous le voulez, qui réglerait à la fois tous les problèmes du nord de la Colombie-Britannique et ceux du Manitoba, permettez-moi de vous dire que vous rêvez en couleur.

À mon avis, nous devrions nous intéresser aux écoles dans les réserves qui sont situées près d’une école faisant partie d’un système d’éducation primaire, mais située assez près pour que les élèves puissent être menés en autobus à une école secondaire. Il me semble que nous devrions envisager de combiner les capacités de ces écoles, si elles sont situées suffisamment près l’une de l’autre, pour que ces élèves du primaire puissent fréquenter l’école située à proximité. Où alors l’inverse : il se peut que l’école située dans la réserve soit plus performante que celle située hors réserve, et le cas échéant, les élèves de cette dernière pourraient fréquenter l’école située dans la réserve, et demander à un conseil ou une commission scolaire comptant des représentants des diverses couches de la population de s’occuper, avec les provinces, de la logistique entourant cette façon de faire.

À première vue, ce que vous dites a du sens, mais je vois un autre problème : les ministères de l’Éducation du pays ne s’occupent pas seulement des enseignants qui donnent leurs cours dans les écoles. Les ministères doivent également s’occuper

programs and all the other ancillary things that come together to make an education system. If you have a separate system to the side, those kids will not get the care and attention they require, because everyone will be fighting over the power.

Have you considered the concept of enabling legislation that would permit those First Nations in some provinces to take advantage of that as an option?

Mr. Mendelson: Yes. I discuss that in this paper, actually. The short answer is yes, I have thought about that, and I do recommend it as a possibility, if a band decides to do so.

There are some examples in Canada today of bands that have opted to run under the authority of the provincial ministry. There is the Cree school board in Northern Quebec, which is an agreement that is pretty old now. It is a special school board under Quebec legislation jointly funded by the province and the federal government. I think it is 75 per cent federal and 25 per cent provincial.

In Northern Manitoba, there is the Frontier School Division, which is the northern school board. It is not the Frontier Policy Centre. It is an entirely different thing. It is a public school board that allows bands to opt in, and it now runs eight First Nations schools in Northern Manitoba that have voluntarily opted in.

I do recommend that if a band wants democratically to be part of a provincial system, then it ought to be. What I am suggesting to you is that it is good to have an option, but for the vast majority of First Nations in Canada, that will not be acceptable. It will also not be acceptable to provinces. We can talk about it more if you want.

Consequently, I am very concerned about something aside from cultural and other issues of autonomy. Let us not worry about that. Let us just be practical. I am worried about a solution that says we will not reorganize First Nations schools, develop a First Nations school system or put in the effort to make it better. The solution is that we will allow them to go under the authority of provincial ministries and the provinces will take care of it. I guarantee that another four generations will pass by. That is a 50-year approach. It will not happen. There will be tremendous resistance from the vast majority of First Nations, and there will be resistance from provinces for both political and financial reasons. Consequently, in my view, it is a policy that will just not work. I think this is an urgent social problem. There are other issues as well.

Senator Lang: I appreciate your observations, Mr. Mendelson, because I think in part you are right, but not totally right.

des programmes d'éducation spécialisés et de tous ces autres aspects accessoires dont il faut tenir compte pour créer un système d'éducation. Si l'on crée un système distinct, certains enfants n'obtiendront pas les soins et l'attention dont ils ont besoin, car tout le monde sera mêlé à des querelles de compétence.

Avez-vous envisagé la possibilité de créer une loi habilitante qui autoriserait les Premières nations de certaines provinces à profiter de cette option?

M. Mendelson : Oui. En fait, j'en parle dans mon article. Pour vous répondre brièvement, je vous dirai que oui, j'ai envisagé cela, et je recommande que cela devienne une possibilité pour les bandes qui décident de le faire.

Au Canada, il existe actuellement quelques exemples de bandes qui ont choisi de fonctionner sous l'autorité du ministère provincial, notamment le conseil scolaire cri, dans le nord du Québec. Cela fait déjà un bon moment que ce conseil scolaire a conclu une entente avec le gouvernement. Il s'agit d'un conseil scolaire particulier, qui fonctionne sous l'autorité des dispositions législatives québécoises et qui est financé conjointement par les gouvernements provincial et fédéral. Si je ne m'abuse, le fédéral fournit 75 p. 100 du financement, et le provincial, 25 p. 100.

Dans le nord du Manitoba, il y a la Division scolaire Frontier. Il s'agit du conseil scolaire du Nord qui n'a rien à voir avec le Frontier Policy Centre — il s'agit d'une entité totalement distincte. La Division scolaire Frontier est un conseil scolaire public auquel les bandes peuvent décider de se joindre; actuellement, huit écoles des Premières nations du nord du Manitoba ont volontairement choisi d'être administrées par elle.

Je recommande que les bandes qui veulent démocratiquement faire partie d'un système provincial puissent le faire. Ce que je soutiens, c'est qu'il est bien d'avoir le choix, mais que, pour la vaste majorité des Premières nations du Canada, cela ne sera pas admissible, et que cela ne sera pas admissible non plus pour les provinces. Nous pourrions en parler davantage si vous le voulez.

Par conséquent, je suis très préoccupé par quelque chose qui n'a rien à voir avec les questions relatives à la culture ou à l'autonomie. Laissons cela de côté. Parlons de choses concrètes. Ce qui me préoccupe, c'est que nous en arrivions à la décision de ne pas réorganiser les écoles des Premières nations, de ne pas créer un système scolaire des Premières nations ou de ne pas déployer des efforts pour améliorer celui qui existe en ce moment. La solution consiste à autoriser les écoles des Premières nations à se placer sous l'autorité des ministères provinciaux et à laisser les provinces s'en occuper. Cependant, je peux vous garantir que cela ne se produira pas; quatre autres générations se succéderont avant cela — il s'agit d'une approche qui s'étend sur une cinquantaine d'années. La vaste majorité des Premières nations opposeront une résistance très forte, tout comme les provinces, pour des raisons de nature politique et financière. Ainsi, à mes yeux, il s'agit d'une politique qui ne fonctionnera pas. Je pense qu'il s'agit d'un problème social urgent. Il y a également d'autres problèmes.

Le sénateur Lang : Je suis sensible à ce que vous nous faites observer, monsieur Mendelson, car j'estime que vous avez partiellement raison — non pas totalement, mais partiellement raison.

I will say this again: Yes, in some cases, because of geography and a number of other reasons, that ability could be there for them to run their own schools. However, in so many other cases, that other option is available to them. I am saying that perhaps thinking outside of the box, we should have enabling legislation. The rules outline where those First Nations want to work with the community next door and with the provincial education department to put it into place. I do not want to wait four generations, and I do not think anybody around this table does. I think we have already waited four generations.

Mr. Mendelson: There is a lot of cooperation happening now. I do not want to leave the impression there is not, including kids living in proximity to reserves where that is the closest school and there are reverse tuition payments.

I would see this First Nations education act as enabling bands to do so, if they wish. I mention that. I see that as part of the statute, but I am certain that the vast majority of bands would say they want a First Nations education authority themselves and will not accept provincial jurisdiction. Consequently, we need to deal with that reality.

However, I would see this as one of the enabling functions in this legislation.

Senator Lovelace Nicholas: Do you see INAC having control over the school boards for funding and reporting responsibilities?

Mr. Mendelson: I would hope that INAC could set up a well-functioning education component and be a supportive entity, but I would expect that the legislation would set out the framework, which would govern INAC. Ultimately, if you are paying the money, someone at the federal government has to sign the cheques. Unless the Government of Canada is willing to set up a new education ministry — which maybe it would be, and I would not be opposed to it, but I doubt it — I would see that having to be INAC. Frankly, it would be a management and administrative challenge.

However, well-designed legislation should set out the functions that INAC would have to perform as well as its accountability. I am told the Auditor General said there is no way for her to hold INAC accountable because there is no legislation that it operates under. I would hope it had legislation it could operate under.

I suppose my long answer is yes, but with a lot of change and effort going into it.

Senator Lovelace Nicholas: I feel there should be a change in INAC's policy, because the fact is that Aboriginal children do want an education, but sometimes they pick a field that is not

Je vais répéter ce que j'ai dit plus tôt : oui, dans certains cas, les Premières nations pourraient se voir accorder la capacité de diriger leurs propres écoles, pour des raisons liées à leur situation géographique et à un certain nombre d'autres facteurs. Cependant, dans la vaste majorité des cas, l'autre option leur est offerte. Ce que je dis, c'est que nous devrions peut-être sortir des sentiers battus, et adopter une loi habilitante. Les règles énonceraient à quels égards les Premières nations collaboreraient avec la collectivité avoisinante et avec le ministère de l'Éducation de la province. Je ne veux pas attendre que quatre générations passent, et je ne crois pas que quiconque autour de la table le veut. Selon moi, cela fait déjà quatre générations que nous attendons.

M. Mendelson : Il y a beaucoup de coopération en ce moment. Je ne veux pas donner l'impression qu'il n'y en a pas — il y en a, y compris en ce qui concerne les enfants vivant à proximité d'une réserve où est située l'école la plus proche, et les droits de scolarité sont payés d'une manière qui va à l'inverse de ce qui se fait habituellement.

À mes yeux, une loi sur l'éducation des Premières nations habiliterait les bandes à le faire, si elles le souhaitent. Je souligne ce point. J'aimerais qu'une telle disposition figure dans la loi, mais je suis certain que la vaste majorité des bandes diront qu'elles veulent exercer elles-mêmes l'autorité en ce qui a trait à l'éducation des Premières nations, et qu'elles refuseront que les provinces exercent leur compétence en la matière. Nous devons donc composer avec cette réalité.

Cependant, cela devrait être l'une des fonctions habilitantes d'une telle loi.

Le sénateur Lovelace Nicholas : D'après vous, est-ce que les conseils scolaires devraient être sous la tutelle d'AINC pour ce qui est du financement et des responsabilités redditionnelles?

M. Mendelson : Je souhaite qu'AINC puisse mettre en place un programme d'éducation qui fonctionne bien et être une entité qui offre du soutien, mais je m'attends à ce que le cadre régissant AINC soit énoncé dans les dispositions législatives. En fin de compte, si vous versez de l'argent, quelqu'un du gouvernement fédéral doit signer les chèques. Selon moi, ce rôle ne peut revenir qu'à AINC, à moins que le gouvernement du Canada soit disposé à créer un ministère de l'Éducation — il le fera peut-être, et je n'y serai pas opposé, mais j'en doute. Franchement, cela serait un véritable défi sur le plan de la gestion et de l'administration.

Des dispositions législatives bien conçues devraient énoncer les fonctions qu'AINC devrait exercer, de même que les responsabilités qu'il devrait assumer. On me dit que la vérificatrice générale va affirmer qu'il n'était pas question pour elle de tenir AINC responsable de quoi que ce soit, car aucune disposition législative n'énonce les responsabilités qui lui incombent. J'aimerais qu'AINC fonctionne sous l'autorité d'une loi.

Je me suis montré bavard, mais en deux mots, ma réponse est la suivante : oui, mais moyennant beaucoup de changements et d'efforts.

Le sénateur Lovelace Nicholas : J'estime que la politique d'AINC devrait être modifiée parce que, dans les faits, les enfants autochtones veulent poursuivre des études, mais parfois

covered under INAC. For example, if someone wanted to take a one-year or two-year program, it is not covered by INAC; it must be university and whatnot. That should be one of the changes that INAC or the school boards undertake.

Mr. Mendelson: This is primarily about kindergarten to grade 12 and sometimes pre-kindergarten, which is one of the issues.

Senator Lovelace Nicholas: Eventually they do go to higher schooling.

Mr. Mendelson: Yes. There are other issues around post-secondary education I am not personally in favour of, except in certain circumstances — separate post-secondary education. I think that is a whole other issue.

Geographically, we have First Nation schools. Are we going to pretend they do not exist, or are we going to make them work so that kids can get a decent education, graduate from high school and have some options?

Senator Lovelace Nicholas: You mentioned provincial partnerships with First Nation communities, but that will be hard to do because of racism. I remember wanting a higher education and having to protest the nearby school so that I could attend. I would say good luck on those partnerships.

Mr. Mendelson: Senator, there was a time when you would lose your status if you got a higher education, as I am sure you know. There are many barriers to overcome. Your point is about falling under the responsibility of the provincial ministry. Points could be made either way.

Senator Hubley: This is my second committee today on education. The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology is looking at post-secondary education. Today's witnesses were from three associations of universities and community colleges. They are very much aware of the First Nations educational system and the gaps therein. They are also aware that the success of our First Nations will in many ways indicate the success of the provinces, that we have to address this issue, that we are missing out on such a great potential, and that we have to find solutions to help them.

At page 7, you give examples of First Nations multi-school organizational initiatives in 2006. Certainly there has been some concern within First Nations communities and within educational systems in provinces that there must be organizations, which seem

dans un domaine qui ne relève pas d'AINC. Par exemple, des programmes d'une durée de un ou deux ans sont régis non pas par AINC, mais par une université ou je ne sais quoi d'autre. Il s'agit de l'un des aspects qui doivent être modifiés par AINC ou par les conseils scolaires.

M. Mendelson : Cela concerne principalement les programmes de la maternelle à la deuxième année, et parfois la prématernelle, ce qui est l'un des problèmes.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Un jour ou l'autre, ils atteignent le niveau postsecondaire.

M. Mendelson : Oui. Il y a d'autres aspects touchant les études postsecondaires avec lesquels je ne suis pas d'accord, sauf dans certaines circonstances, par exemple l'enseignement postsecondaire distinct. Selon moi, il s'agit d'une tout autre question.

Des écoles des Premières nations se trouvent sur notre territoire. Allons-nous prétendre qu'elles n'existent pas, ou allons-nous plutôt faire en sorte qu'elles fonctionnent de manière à ce que les enfants puissent recevoir un enseignement convenable, terminer leurs études secondaires et avoir la possibilité de choisir entre diverses options?

Le sénateur Lovelace Nicholas : Vous avez évoqué les partenariats entre les provinces et les collectivités des Premières nations, mais ces partenariats seront difficiles à mettre en exécution en raison du racisme. Je me souviens que, au moment où j'ai voulu poursuivre des études supérieures, j'ai dû me battre afin d'obtenir le droit de fréquenter l'école située à proximité de chez moi. À ceux qui concluront de tels partenariats, je souhaite bonne chance.

M. Mendelson : Sénateur, à une certaine époque, comme vous le savez sûrement, les Autochtones qui poursuivaient des études supérieures perdaient leur statut d'Indien. Il y a de nombreux obstacles à surmonter. Ce dont vous parlez, c'est du fait d'être sous la responsabilité du ministère provincial. On pourrait présenter des arguments en faveur de l'un ou l'autre des points de vue.

Le sénateur Hubley : Il s'agit de la deuxième réunion sur l'éducation à laquelle j'assiste aujourd'hui. Je fais partie du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, et nous nous penchons actuellement sur l'éducation postsecondaire. Nous avons entendu aujourd'hui des représentants de trois associations d'universités et de collèges communautaires. Ces associations connaissent très bien le système d'éducation des Premières nations, et sont très au fait de ses lacunes. En outre, elles savent que, à de nombreux égards, la réussite des Premières nations sera un indice révélateur de la réussite des provinces, que nous devons nous pencher sur cette question, que nous laissons un énorme potentiel nous filer entre les doigts et que nous devons trouver des solutions pour les aider.

À la page 12, vous donnez des exemples d'initiatives sur les organismes de services assurant le soutien de plusieurs écoles des Premières nations qui ont été menées en 2006. À coup sûr, les collectivités des Premières nations et les systèmes provinciaux

to have started. What role do they play, and how do they affect the movement toward a better educational system for First Nations?

At page 10, you talk about First Nations SchoolNet Regional Management Organizations. What is their role, and how do they affect the educational system of First Nations?

Mr. Mendelson: On page 7 of my document, I provide a list, taken from a piece by Harvey McCue, of First Nations multi-school organizational initiatives. They are everything from the Mi'kmaq Kina'matnewey, which is the Mi'kmaq school board established a number of years ago. It functions much better as a board now after much trouble and difficulty and is taking hold of negotiated initiatives. The Union of Ontario Indians has been attempting to negotiate an agreement with Ottawa for about 10 years on setting up a First Nations jurisdiction act. Some of the ones I listed have fallen apart.

The point is that it is difficult to do. The Mi'kmaq school board has a separate piece of legislation in Ottawa. The B.C. act has a separate piece of legislation. Each negotiation starts afresh with no consideration of any previous negotiations, no ground rules stated in advance and no written framework. These negotiations can easily take 10 to 12 years. During that time, people come and go. The story of the First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act bears repeating. It has been almost four years since that legislation was passed and signed, but there is still no B.C. First Nations education authority because they have not finished their negotiation, and there were no ground rules. It is difficult for these First Nations organizations to do what they are trying to do.

I have many friends in INAC, and I am not trying to blame them because they do not have any ground rules either. I suppose I am blaming Parliament for not setting the ground rules and for not establishing a framework to tell INAC what it is supposed to do and what it should be accountable for. This has to be set up in law so that we are able to have successful negotiations.

As well, there is not a good evaluation system. For example, we have the Cree and the Mi'kmaq school boards and the experiences of the Frontier School Division in Manitoba. We have unique arrangements across the country. However, it is hard to find out what they are, and it is even harder to find any evaluation of them. You would think that with all these natural experiments happening, we would evaluate them to know what they mean for others. You cannot always translate one experience into another experience, because there are always unique aspects. There are

d'éducation ont manifesté un certain intérêt quant à la nécessité de créer des organisations, ce qui semble avoir été fait. Quel rôle jouent ces organisations, et de quelle manière influent-elles sur le mouvement en faveur de l'amélioration du système d'éducation des Premières nations?

À la page 15, vous parlez des organismes de gestion régionaux du programme Premières nations sur Rescol. Quel est le rôle de ces organismes et quelle est leur incidence sur le système d'éducation des Premières nations?

M. Mendelson : À la page 12 de mon article, je fournis une liste — tirée d'une étude de Harvey McCue — d'initiatives sur les organismes de service assurant le soutien de plusieurs écoles des Premières nations. Il s'agit d'initiatives touchant des organisations de toute sorte, entre autres Mi'kmaq Kina'matnewey, le conseil scolaire des Micmacs, établi il y a quelques années. Après avoir connu bien des problèmes et bien des difficultés, ce conseil fonctionne à présent beaucoup mieux, et prend en charge des initiatives convenues. L'Union des Indiens de l'Ontario a tenté pendant environ 10 ans de conclure une entente avec Ottawa en vue de l'adoption d'une loi sur la compétence des Premières nations. Certaines des initiatives qui figurent sur la liste ont échoué.

Ce que je veux dire, c'est que cela est difficile. Le conseil scolaire des Micmacs est régi par des dispositions législatives fédérales, et la loi de la Colombie-Britannique énonce des dispositions législatives distinctes. Chaque fois qu'on entreprend une nouvelle négociation, on recommence à zéro — on ne tient aucun compte des ententes conclues précédemment, et les pourparlers se déroulent sans règles ni cadre préétablis. Ces négociations peuvent facilement durer de 10 à 12 ans. Pendant ce temps, des gens arrivent, et d'autres partent. Il vaut la peine de rappeler l'histoire de la Loi sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique — cette loi a été adoptée et approuvée il y a près de quatre ans, mais comme les pourparlers ne sont pas terminés et qu'il n'existait aucune règle de base, la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique n'est toujours pas reconnue. Il est difficile pour ces organisations des Premières nations de faire ce qu'elles tentent de faire.

J'ai de nombreux amis aux AINC, et je ne tente pas de les rendre responsables de l'impasse puisqu'ils ne disposent eux non plus d'aucune règle de base sur laquelle s'appuyer. J'imagine que je reproche au Parlement de ne pas avoir fixé de règles de base et de ne pas avoir établi un cadre énonçant les rôles et responsabilités d'AINC, lesquels doivent être énoncés dans des dispositions législatives de manière à ce que nous puissions mener des négociations fructueuses.

En outre, il n'y a pas un bon système d'évaluation. Nous avons, par exemple, les conseils scolaires cri et micmac et les expériences de la Division scolaire Frontier au Manitoba. Des accords extraordinaires ont été conclus partout au pays, mais il est difficile de savoir en quoi ils consistent, et encore plus difficile de trouver une quelconque évaluation menée à leur sujet. On aurait pu s'attendre à ce que toutes ces expériences fassent l'objet d'évaluations, lesquelles pourraient être profitables pour les autres. On ne peut pas toujours transposer une expérience d'un lieu à un autre, car à chaque endroit,

things to learn. Maybe things have been done in private, but I cannot find any evaluations done by neutral parties. That would be called for.

To the second part of your question, the regional net is composed of organizations that provide access to the Internet and other technology supports for schools. Some people here probably know more about it than I know. They have been so successful that almost all the schools, even remote ones, have access. Sometimes that access is not great, but the technology functions. I use them as an example. There are six regional organizations, which demonstrates the possibility of setting up regional authorities. This is only one component of the kind of work that a regional education authority would do. We are not talking about something outlandish, in that they work in partnership with the provinces. I am sure there are complaints about it because there are complaints about everything.

Senator Hubley: The Indian Act is legally in force. I believe you said that sections of it are so obsolete as to be inoperative.

Mr. Mendelson: Yes, I said that.

Senator Hubley: Should sections 114 to 122 be carved out of the Indian Act?

Mr. Mendelson: They should be thrown out.

Senator Hubley: Should they be replaced by a First Nations education act? Is that what you recommend?

Mr. Mendelson: The mechanism I would argue for is that Parliament would pass a First Nations education act. Bands that wish to opt into it could do so. In opting in, they would then be opted out of the Indian Act. Those bands that did not want to change would not be compelled to change. It is all about enabling change and a bit more. If it were well done, it would also encourage change.

Senator Raine: I find this discussion very interesting. I have followed the First Nations Education Steering Committee in British Columbia.

Mr. Mendelson: The steering committees.

Senator Raine: Are they getting bogged down solely because there is no framework for INAC? I understand from reading the newspaper that this is the third agreement of its kind. We have

il y a des caractéristiques particulières dont il faut tenir compte. Il y a des leçons à tirer des expériences antérieures. Des évaluations privées ont peut-être été menées, mais je n'ai pas réussi à mettre la main sur une quelconque évaluation indépendante. Des évaluations indépendantes seraient de mise.

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, le réseau régional est constitué d'organismes offrant aux écoles un accès à Internet et d'autres services de soutien technologiques. Il est probable que certaines personnes ici présentes connaissent mieux que moi ce programme. Il a remporté un franc succès, à telle enseigne que presque toutes les écoles, même celles en région éloignée, ont désormais accès à Internet. Il arrive parfois que la connexion laisse à désirer, mais la technologie fonctionne. Il ne s'agit que d'un exemple. Il y a six organismes régionaux, et cela montre qu'il est possible de mettre en place des autorités régionales. Il ne s'agit que d'un aspect du travail que pourrait faire une autorité régionale de l'éducation. Ces organismes ne sont pas des anomalies — il s'agit d'organismes qui travaillent en partenariat avec les provinces. Je suis certain que des plaintes ont été formulées à leur égard, car je ne connais rien qui n'ait fait l'objet d'une plainte.

Le sénateur Hubley : La Loi sur les Indiens est en vigueur. Si je ne m'abuse, vous avez affirmé que certains articles de cette loi étaient désuets à un point tel qu'ils en étaient inopérants.

M. Mendelson : Oui, j'ai dit cela.

Le sénateur Hubley : Les articles 114 à 122 devraient-ils être retirés de la Loi sur les Indiens?

M. Mendelson : Ils doivent être jetés au rebut.

Le sénateur Hubley : Doivent-ils être remplacés par une loi sur l'éducation des Premières nations? Est-ce là ce que vous recommandez?

M. Mendelson : Ce que je préconise, c'est l'adoption, par le Parlement, d'une loi sur l'éducation des Premières nations. Les bandes qui souhaitent être assujetties à cette loi pourront décider de le faire, et, du coup, elles cesseraient d'être régies par la Loi sur les Indiens. Les bandes qui veulent continuer à fonctionner de la même façon ne seraient pas obligées d'adopter le mécanisme de la nouvelle loi. Il s'agit, entre autres, de permettre aux bandes qui le souhaitent de changer leur manière de fonctionner. Si la loi est bien conçue, les bandes seront incitées à changer.

Le sénateur Raine : Je trouve que cette discussion est très intéressante. Je me suis tenue au courant des progrès du Comité directeur de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique.

M. Mendelson : Les comités directeurs.

Le sénateur Raine : Est-ce qu'ils se sont enlisés seulement parce qu'il n'existe aucun cadre énonçant les rôles et les responsabilités d'AINC? En lisant les journaux, j'ai cru comprendre qu'il

the Cree, the Mi'kmaq and now B.C. Is it better than the others? Did they learn from previous mistakes? Is it a model for what could be if we achieve this framework?

Mr. Mendelson: There are regional management organizations that have significant control over their education. The Nishnawbe in Northwestern Ontario set up significant educational structures that they share among bands. It is very heterogeneous around the country. You cannot find a description of everything that is happening. I am out of date on the various initiatives.

Regarding the B.C. situation, B.C. First Nations often lead in many activities in the country. First Nations have a well-functioning education group, the First Nations Education Steering Committee, which has worked with the province and federal government for a long time. The First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act is quite different than the Mi'kmaq act. The Mi'kmaq act has almost nothing about education in it. It simply enables the administrative organization to be established. There is little content in the act.

The B.C. negotiations include significant educational content. They talk about the standards. They clearly set out the responsibilities of First Nations opting in and what they can do to opt out. Components of the act provide important models.

There are problems. It mixes up tertiary and secondary responsibility. In other words, what is the role of a school board and what is the role of a ministry? Many undertakings are more ministry-level undertakings simply because of their expense. It is well thought through.

Having set out responsibilities and accountabilities, you then need financing to go with it. That financing was not worked out. I am not privy to the current negotiations. Some of the people I knew who were involved have left because they have had enough. It has been four years. I am told, second-hand, that the current issue is financing. If you tell First Nations they will be accountable for X, Y and Z, then the Government of Canada is responsible to provide the resources for First Nations to do X, Y and Z. Otherwise, they do not want to be held accountable.

I urge senators to call in the group to have them report to you on what is happening. I may have it all wrong. You passed this legislation four years ago. Does no one care?

s'agissait de la troisième entente du genre. Il y a eu les Cris, les Micmacs, et maintenant, la Colombie-Britannique. Cette dernière entente est-elle meilleure que les deux précédentes? A-t-on tiré des leçons des erreurs commises dans le passé? S'agit-il d'un modèle dont nous pourrions nous inspirer dans l'avenir si nous parvenons à élaborer ce cadre?

M. Mendelson : Certaines organisations régionales de gestion exercent une autorité considérable en matière d'éducation. Dans le nord-ouest de l'Ontario, la Première nation Nishnawbe a mis en place d'importantes structures scolaires qu'elle partage avec d'autres bandes. Tout cela varie grandement d'une région du pays à l'autre. Vous ne pourriez pas obtenir un résumé de tout ce qui est en train de se passer. En ce qui concerne les diverses initiatives en cours, mes renseignements ne sont pas à jour.

Quant à la situation en Colombie-Britannique, les Premières nations de cette province mènent souvent diverses activités partout au pays. Ces Premières nations disposent d'un organisme en matière d'éducation qui fonctionne bien, le Comité directeur de l'éducation des Premières nations, lequel a collaboré pendant longtemps avec les gouvernements provincial et fédéral. La Loi sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique est assez différente de la Loi sur l'éducation des Micmacs, laquelle ne contient à peu près rien à propos de l'éducation. Cette loi donne simplement le pouvoir de mettre en place l'organisation administrative. Il y a très peu de contenu dans cette loi.

En Colombie-Britannique, l'éducation a occupé une place importante durant les négociations. Il a été question des normes. Les responsabilités des Premières nations choisissant d'être assujetties à la loi sont clairement énoncées, de même que les mesures qu'elles doivent prendre si elles décident de cesser d'y être assujetties. D'importants modèles sont fournis dans diverses sections de la loi.

Il y a des problèmes. Les responsabilités tertiaires et secondaires sont confondues. En d'autres termes, le rôle du conseil scolaire et celui du ministère ne sont pas clairement définis. De nombreux engagements relèvent davantage du ministère simplement en raison de leur coût. Tout cela a été bien pensé.

Après avoir établi les rôles et les responsabilités de chacun, il faut établir un cadre financier. Les discussions ont achoppé sur la question du financement. Je ne suis pas au courant des négociations actuelles. Quelques personnes que je connais ont quitté la table de négociations parce qu'elles en avaient assez. Ces pourparlers durent depuis quatre ans. Je me suis laissé dire que le financement était la pierre d'achoppement. Si vous dites aux Premières nations qu'elles seront responsables de ceci et cela, il incombe dès lors au gouvernement du Canada de fournir aux Premières nations les ressources qui leur permettront de faire ceci et cela. Autrement, elles ne veulent pas être tenues responsables de ceci et de cela.

J'enjoins au comité d'inviter le groupe en question à témoigner devant lui pour qu'il lui fasse part de ce qui est en train de se passer. Peut-être que je fais complètement fausse route. Le Parlement a adopté cette loi il y a quatre ans. Est-ce que tout le monde s'en lave les mains?

Senator Raine: Does the B.C. legislation include setting up school boards?

Mr. Mendelson: No, it proposes a mix of a school board and a regional authority in one. It is like a school board. First Nations opt in, but the body does not have all of a school board's responsibilities. In some sense, a school board needs to own the schools. This legislation would subrogate authority to individual bands. It does not take that further step.

It is complicated. As I understand it, bands are not allowed to opt out. I am unsure of the exact boundaries, but the body is a regional authority — a provincial ministry — and a school board in one. The Mi'kmaq and Cree organizations are clearly school boards.

Senator Raine: I was a school trustee myself years ago. I understand clearly what school boards do. They own, operate and look after schools.

Mr. Mendelson: Yes.

Senator Raine: When I think of scattered rural schools in the different reserves, there is no economy of scale. If you hire a schoolteacher for a small school, you cannot expect the teacher to look after the school as well. There are good reasons to form school boards that could share those kinds of services.

Mr. Mendelson: Senator, that is why every person and every study that has looked at this issue has said there must be school boards. It is why we created school boards for non-First Nations schools and why Minister Jim Prentice asks why there is not a school system. It is not an ideological issue. Everyone has come to the same conclusion, particularly those like you who have experience on the ground.

Senator Raine: As I understand it currently, funding for schools goes from INAC, based on some formula, to the band administration to be spent on schools. I do not know their guidelines or how they report, but I see how that could be difficult.

Mr. Mendelson: There are several different arrangements for funding bands. Some bands have consolidated financing. They are given one lump sum. They can move funds around within that, and they can and they sometimes have to move funds.

Some bands do great things. I know the band in The Pas because a friend of mine works for it. The band decided that its education funding is "ring fenced," that it will go only to schools. I am sure you can find examples of other bands that end up using

Le sénateur Raine : Est-ce que les dispositions législatives adoptées en Colombie-Britannique prévoient l'établissement de conseils scolaires?

M. Mendelson : Non, elles prévoient la création d'entités constituant un mélange de conseil scolaire et d'autorité régionale. Cela ressemble à un conseil scolaire. Les Premières nations qui le souhaitent peuvent choisir d'en faire partie, mais l'organisme n'a pas toutes les responsabilités d'un conseil scolaire. Un conseil scolaire doit, dans une certaine mesure, posséder ses propres écoles. La loi dont nous parlons déléguerait le pouvoir à chaque bande. Elle ne va pas plus loin.

C'est compliqué. Si je comprends bien, les bandes ne sont pas autorisées à choisir de cesser d'être assujetties au conseil scolaire. Je ne suis pas certain des paramètres exacts, mais l'organisme est à la fois une autorité régionale — l'équivalent d'un ministère provincial — et un conseil scolaire. Les organisations des Micmacs et des Cris constituent manifestement des conseils scolaires.

Le sénateur Raine : Il y a bien des années, j'ai été commissaire d'école. Je comprends parfaitement le travail d'un conseil scolaire. Ils dirigent et supervisent les écoles, et celles-ci leur appartiennent.

M. Mendelson : Oui.

Le sénateur Raine : Lorsque je songe aux écoles rurales disséminées dans les différentes réserves, je me dis que nous ne réalisons pas d'économies d'échelle. Si l'on embauche une personne pour qu'elle enseigne dans une petite école, on ne peut pas s'attendre à ce que cette personne s'occupe également de l'école. Il y a de bonnes raisons de créer des conseils scolaires qui pourraient partager les services de ce genre.

M. Mendelson : Sénateur, c'est la raison pour laquelle chaque personne qui s'est penchée sur la question et chaque étude menée à ce sujet a indiqué que l'on devait créer des conseils scolaires. C'est la raison pour laquelle nous avons créé des conseils scolaires pour les écoles des populations non autochtones, et c'est la raison pour laquelle le ministre Jim Prentice s'est demandé pourquoi les Autochtones ne disposent d'aucun système scolaire. Il ne s'agit pas d'une question idéologique. Tout le monde en est arrivé à la même conclusion, particulièrement ceux qui, comme vous, ont travaillé sur le terrain.

Le sénateur Raine : À l'heure actuelle, si je comprends bien, le financement des écoles est versé par AINC, selon une formule quelconque, au conseil de bande, qui doit le dépenser pour les écoles. J'ignore quelles lignes directrices respectent les conseils de bande, et j'ignore de quelle manière ils s'y prennent pour rendre des comptes quant à la façon dont ils dépensent l'argent, mais je peux imaginer les difficultés que cela pourrait créer.

M. Mendelson : Plusieurs ententes distinctes régissent le financement des bandes. Certaines bandes reçoivent un financement consolidé; un montant forfaitaire leur est versé, puis elles virent certains fonds — elles peuvent le faire, et des fois, elles doivent le faire.

Certaines bandes font des choses extraordinaires. Je connais la bande de The Pas, car l'un de mes amis travaille pour elle. La bande a décidé que le financement qu'elle recevait pour l'éducation serait affecté à une utilisation précise, à savoir qu'il

the money for social assistance. However, in the last 10 years, First Nations have really turned to wanting education. Education used to be questionable. I am sure you can find exceptions, but First Nations are looking toward education. We need to find a way to let First Nations realize these aspirations.

Senator Raine: From my experience as a trustee, I understand that the kind of a person who wants to be an education trustee in the community is not necessarily the same kind of person who wants to run the band. It is a different viewpoint. Anything we can do to move that along should be encouraged.

Mr. Mendelson: I am not quite old enough to remember, but I am told that mayors used to like to appoint their mothers-in-law as the principal of the school. That was one issue taken on in rural consolidation of the school system.

I do not say that is happening in bands. What I said about bands aspiring to improve education is I think overwhelmingly true and becoming truer every day in Canada.

This comes back to human nature and things happen. I agree with you strongly.

The Acting Chair: The Assembly of First Nations Grand Chief has made education his theme.

Further on that, on page 11 of your paper you talk about the same question that Senator Raine raised, which is that First Nations granting full authority to a special purpose First Nations organization, a school board, would be a challenge to the current status quo in First Nations governance.

Could you expand on how you see that as a challenge and how you would propose that it be met?

Mr. Mendelson: In the same way as it was a challenge to mayors to take the power to run the schools out of their hands and put the power into school boards that were responsible. It is human nature to think that you will do a better job than someone else on anything you are doing. I am sure many bands and councillors would be reluctant to part with the responsibility for running the school. It is a big part of every budget. I am just trying to be realistic. On the other hand, I am sure that many bands and councils would jump at the opportunity to improve their schools. In fact, many bands are trying to set up independent organizations.

I would see the First Nations education act as an enabling act that would allow bands to opt in, and I am sure that there are many that would do so, as we have seen. I suspect that if it were proven

serait versé exclusivement aux écoles. Je suis certain que vous pourriez trouver des exemples de bandes qui finissent par affecter à l'aide sociale les fonds qui leur sont attribués pour l'éducation. Cependant, depuis les 10 dernières années, les Premières nations sont véritablement intéressées par l'éducation. Auparavant, on doutait de l'importance de l'éducation, mais à présent, et malgré le fait que vous pourriez certainement trouver des exceptions, les Premières nations s'orientent vers l'éducation. Nous devons trouver un moyen de permettre aux Premières nations de concrétiser ces aspirations.

Le sénateur Raine : À titre d'ancienne commissaire d'école, je comprends que le type de personne qui souhaite être commissaire d'école dans une collectivité et le type de personne qui souhaite diriger une bande ne sont pas forcément semblables. Ces deux personnes ont une perspective différente sur la réalité. Nous devons encourager toute mesure pouvant faire avancer les choses à cet égard.

M. Mendelson : Je ne suis pas suffisamment âgé pour m'en souvenir, mais on m'a dit que les maires avaient l'habitude de nommer des belles-mères à titre de directrices d'école. Il s'agit de l'un des problèmes qui ont été réglés dans le cadre des regroupements au sein du système scolaire rural.

Je ne suis pas en train de dire que les choses se passent de cette façon dans les bandes. Ce que j'ai dit à propos des aspirations en matière d'éducation est vrai pour l'immense majorité des bandes, et devient de plus en plus vrai chaque jour au Canada.

Cela nous ramène à la nature humaine. Toutes sortes de choses arrivent. Je suis extrêmement d'accord avec vous.

Le président suppléant : Le grand chef de l'Assemblée des Premières Nations a fait de l'éducation son cheval de bataille.

En outre, à la page 16 de votre article, vous abordez une question qui a été mentionnée par le sénateur Raine : le fait que les Premières nations aient accordé les pleins pouvoirs à une organisation des Premières nations ayant un mandat particulier — un conseil scolaire — constituait une remise en question du statu quo actuel en matière de gouvernance des Premières nations.

Pouvez-vous nous en dire plus long quant à la raison pour laquelle vous considérez que cela constitue un défi, et nous dire comment nous devrions nous y prendre, à votre avis, pour le relever?

M. Mendelson : C'est comme la difficulté qu'il y avait pour les maires de retirer aux bandes le pouvoir d'administration des écoles pour le remettre entre les mains des conseils scolaires qui en étaient responsables. La nature humaine étant ce qu'elle est, on croit toujours pouvoir faire mieux que l'autre, quelle que soit la tâche. Je suis sûr que bon nombre de bandes et de conseillers hésiteraient à l'idée de se départir de la responsabilité d'administrer l'école. C'est une part importante de chaque budget. J'essaie seulement d'être réaliste. Par ailleurs, je suis sûr que bon nombre de bandes et conseils profiteraient sans hésiter de l'occasion d'améliorer leurs écoles. De fait, les bandes sont nombreuses à essayer de mettre sur pied une organisation indépendante.

Je verrais la loi sur l'éducation pour les Premières nations comme une loi habilitante permettant aux bandes qui choisissent de le faire de profiter de la mesure, et je suis sûr que bon nombre

that there was indeed functional, reciprocal accountability — that is, not just accountability of First Nations for how they spend their money, but also accountability by the government to First Nations for creating the conditions that allow for education — I am sure the majority of bands would opt in over time. I think that is the way we have to go about it.

To answer your question in a shorter way, I would see this as enabling legislation that would allow bands that wished to do so to opt in. I believe many bands would opt in initially, and most would in a short order of time, if it was a good piece of legislation and if it proved effective.

Senator Brazeau: Thank you Mr. Mendelson, for being here. I have to say from the onset that I am glad we are having this dialogue around your paper. Others have recently issued their own papers, such as the Macdonald-Laurier Institute's paper entitled *Free to Learn: Giving Aboriginal Youth Control over Their Post-Secondary Education*, which is another piece for greater dialogue.

Let me be blunt. You mentioned at the beginning that one reason that led you to write this paper was that you met with a subcommittee of chiefs of the Assembly of First Nations. Having had a lot of experience with national Aboriginal organizations, and having headed one myself, I know that usually one of their mandates is to provide policy input to the federal government to move forward on several issues. I am glad the Assembly of First Nations did that with respect to education.

When one goes to an outside source for recommendations or for advice or for a position paper, obviously it will always reflect the interests of the clients who are requesting the paper or recommendations or advice. Consultation has always been important. We constantly hear, from chiefs in particular, about the importance of consultations.

What level of consultations have you had with grassroots Aboriginal peoples leading up to the development of this paper?

Mr. Mendelson: Let me first clarify, because I do not want to leave a wrong impression. I was challenged by chiefs, and not only by chiefs but by others, who said, "If this is such a problem, what would you do about it?" I developed these policy proposals on my own. I am not representing the AFN. In fact, I thought long and hard about whether I should take on this task.

I am not First Nation myself, obviously, and I am not in government, but I do see myself as having some pretty deep experience in policy. I sort of made myself a self-appointed mediator, if I can use that term, and I tried to develop a policy proposal that I thought could be acceptable both to government

d'entre elles le feraient, comme nous l'avons constaté. Je soupçonne que s'il était prouvé qu'il y a bel et bien une reddition de comptes fonctionnelle et réciproque — c'est-à-dire non seulement que les Premières nations aient à rendre compte de l'usage qu'elles font de l'argent, mais aussi que le gouvernement rende compte aux Premières nations du fait qu'il crée les conditions nécessaires à l'éducation —, je suis sûr que la majorité des bandes finiraient par choisir d'adhérer. Selon moi, c'est de cette façon-là qu'il faut procéder.

Pour répondre à votre question d'une manière plus brève, j'y verrais une loi habilitante qui permet aux bandes souhaitant le faire d'adhérer à la mesure. Je crois qu'un grand nombre de bandes adhèreraient dès le départ et que la plupart finiraient par le faire après un temps assez court, si c'était une bonne loi qui se révèle efficace.

Le sénateur Brazeau : Merci, monsieur Mendelson, d'être là. Je dois dire dès le départ que je suis heureux que nous ayons ce dialogue à propos de votre analyse. D'autres ont récemment publié leur propre analyse, celle par exemple du document de l'Institut Macdonald-Laurier intitulé *Free to Learn: Giving Aboriginal Youth Control over Their Post-Secondary Education*, prétexte aussi à un excellent dialogue.

Permettez-moi d'être franc. Comme vous l'avez mentionné au départ, si vous avez rédigé ce document, c'est notamment parce que vous avez rencontré un sous-comité des chefs de l'Assemblée des Premières Nations. Ayant beaucoup d'expérience avec les organismes autochtones nationaux et en ayant dirigé un moi-même, je sais qu'ils ont habituellement pour mandat de contribuer à la réflexion sur les politiques au gouvernement fédéral de façon à faire avancer plusieurs dossiers. Je suis heureux de savoir que l'Assemblée des Premières Nations ait fait cela en rapport avec l'éducation.

Là où il est question de recommandations ou de conseils ou d'un document de principe provenant d'une source externe, évidemment, les idées avancées reflètent toujours les intérêts des clients qui ont demandé le document, les recommandations ou les conseils. La consultation a toujours été importante. Nous entendons toujours parler de l'importance des consultations, particulièrement de la part des chefs.

Quelle est l'ampleur des consultations que vous avez menées auprès des Autochtones à la base pour préparer cette analyse?

M. Mendelson : Permettez-moi d'abord de préciser une chose, car je ne veux pas laisser aux gens une impression erronée. Ce sont les chefs, pas seulement les chefs, mais d'autres personnes aussi, qui m'ont lancé le défi et qui ont dit : « Si c'est un si gros problème, qu'est-ce que vous feriez pour le régler? » J'ai conçu moi-même les orientations proposées ici. Je ne représente pas l'APN. De fait, j'ai réfléchi longuement avant de décider d'accepter de m'attaquer à la tâche.

Je ne suis pas membre d'une Première nation moi-même, évidemment, et je ne travaille pas au gouvernement, mais j'estime avoir une expérience assez vaste des politiques gouvernementales. Je me suis plus ou moins nommé médiateur moi-même, si vous permettez d'utiliser ce terme-là, et j'ai essayé de concevoir un

and to the AFN, but I did it entirely on my own. I am told by some in the AFN, and by others, that they like this approach, but other chiefs have told me they do not like it.

I am representing myself only. I know this paper has been widely read. With that, it has done its function of stimulating thought. I am anxious to get this. I do not want to see another 30 years go by and nothing happen. I go to meetings; I get invited to give talks, and I talk to a lot of educators. I have not spoken to many parents, but the reaction from educators is very good, actually; it is quite positive. From chiefs I have had different reactions. There has sometimes been the response that this is a treaty right, so why do we need a piece of legislation? I have an answer for that.

People are, like you, skeptical. They want to understand their Ps and Qs before they buy anything.

Senator Brazeau: I am certainly not skeptical. I just want to try to get to a place where we are actually going to provide some results and some educational attainment for Aboriginal students, in particular.

The reason I ask that question is because you have been talking about accountability, which I obviously support, but I have not heard you talk about accountability from those who are administering, on the ground, the educational funds today on behalf of their constituents, so the accountability from band chiefs to their citizens.

When we are dealing with INAC, First Nations communities and grassroots people, we are talking about a three-way accountability street. I just heard you talk about two, and you forgot the most important, in my view.

Having said that, let us go to the gist of what you are proposing in your paper, and that is to perhaps create regional school boards across the country. I have some hesitancy in accepting that, similar to my colleague Senator Lang.

Have you done a cost analysis of how much that would cost taxpayers across the country?

Mr. Mendelson: Yes.

Senator Brazeau: Do you see it as sort of a duplication of existing services? Obviously we have provincial school boards, and so why not, instead of reinventing the wheel and creating separate First Nations school boards, have more participation in the existing provincial ones?

Mr. Mendelson: I do talk about the costs in my paper. In the heat of the moment, I cannot find the pages, but I am sure someone will. I talk about the potential costs, and I do a rough risk analysis. The total mature cost that I thought might be the ballpark was about \$200 million, which is a lot of money; I am not trying to minimize it. However, I think that would have significant social returns. If in fact it did result in a substantive

projet d'orientation qui me paraissait acceptable à la fois au gouvernement et à l'APN, mais je l'ai fait tout seul. Certaines personnes à l'APN et d'autres aussi m'ont dit qu'elles appréciaient l'approche, mais d'autres chefs m'ont affirmé que cela ne leur plaisait pas.

Je parle en mon nom seul. Je sais que le document a beaucoup été lu. De ce fait, il a atteint son but, soit de stimuler la réflexion. J'ai hâte d'aborder cette étape. Je ne veux pas voir s'écouler 30 années encore sans que rien ne se produise. J'assiste à des réunions, je suis invité à prononcer des conférences et je m'entretiens souvent avec des enseignants. Je n'ai pas parlé à beaucoup de parents, mais la réaction des enseignants est très favorable, de fait; elle est très positive. J'ai eu droit à différentes réactions de la part des chefs. Parfois, on me dit qu'il s'agit d'un droit conventionnel, alors pourquoi faut-il une loi? J'ai une réponse à cette question-là.

Les gens sont comme vous, ils sont sceptiques. Ils veulent bien comprendre de quoi il retourne avant d'adhérer à quoi que ce soit.

Le sénateur Brazeau : Je ne suis certainement pas sceptique. Je souhaite seulement que nous en arrivions à un point où nous obtenons vraiment des résultats et que le niveau de scolarité des Autochtones en particulier augmente.

Si je pose la question, c'est que vous parliez de responsabilité, et je suis évidemment d'accord sur ce point, mais je ne vous ai pas entendu parler de la responsabilité de ceux qui, sur le terrain, administrent aujourd'hui les fonds alloués à l'éducation au nom de leurs commettants, dont la responsabilité des chefs de bande face à leurs citoyens.

Là où il est question d'AINC, des collectivités des Premières nations et des gens à la base, on voit que c'est une sorte de triangle de la responsabilité. Je viens de vous entendre en nommer deux éléments, mais vous avez oublié celui qui est le plus important à mon avis.

Cela dit, abordons l'essentiel de ce que vous proposez dans votre document, soit peut-être la création de conseils scolaires régionaux partout au pays. Comme mon collègue, le sénateur Lang, j'ai certaines réticences sur ce point.

Avez-vous réalisé une analyse des coûts pour savoir combien cela coûterait aux contribuables au pays?

M. Mendelson : Oui.

Le sénateur Brazeau : Y voyez-vous une forme de dédoublement des services établis? Évidemment, nous avons des conseils scolaires provinciaux, alors, plutôt que de réinventer la roue en créant des conseils scolaires distincts pour les Premières nations, pourquoi ne pas participer davantage aux conseils provinciaux déjà existants?

M. Mendelson : Je traite justement de la question des coûts dans mon document. Comme nous sommes dans le feu de l'action, je n'arrive pas à trouver les pages dont il s'agit, mais je suis sûr que quelqu'un y arrivera. Je parle des coûts éventuels de l'exercice et j'ai procédé à une analyse approximative des risques. La mesure bien établie devrait coûter selon moi, au total, quelque chose comme 200 millions de dollars, ce qui représente une bonne

improvement in kindergarten to grade 12 education, it would probably have the highest rate of return of any investment we could make.

I would argue that is not a lot. On an annualized basis, it is probably about \$20 million to \$40 million. We are not talking about outrageous sums of money for this kind of initiative and given the nature of the problem. If this were effective, it would be hard for me to think of a better use of money. I know that money is tough to come by. I am not making light of it. There are costs involved.

I also want to mention that we have held the growth of the overall budget to 2 per cent a year. Many of the provinces, in particular Ontario, but also Alberta, Manitoba, I think Saskatchewan as well, and B.C., have increased their education funding for kindergarten to grade 12 much more rapidly than 2 per cent, particularly when you look at it on a capitation basis per student.

Consequently, we are falling further and further behind on First Nations reserves. They have to compete in the same labour resource pool. They have to hire teachers and keep them, and that is becoming more and more difficult. Yes, there are costs associated with it, but there will be a bill to pay one way or another, because we are falling further behind. We cannot let that go on forever or they literally will not be able to hire a teacher with credentials.

The other issue was accountability. I like to think about reciprocal accountability, or three-way accountability. In my vision, the school boards would be democratically elected by members, and the ultimate accountability would be to them, but you would want to have in the legislation the kind of reporting and audit responsibilities and so on that are ordinarily required of a public organization. I think that would be met.

I do not want to look backward. Returning to the money issue and the accountability issue, there was a big exercise to try to find out how much First Nations get per student compared to other schools. People did years of forensic accounting and auditing. You can look at it six ways to Sunday and add it up in different ways. How do you take capital costs into account; what is the unclaimed depreciation worth; and everything else? You end up with a huge, long report that no one can really make sense of. I do not want to get involved in that. I do not want to look backwards. We have to look forwards, senator, and find a way to not think about what the accountability was or even is today. I am not that interested in it. I want to think about how we can set up a structure tomorrow that will work with accountability for good education first, and then accountability also to ensure that there is proper expenditure of public funds.

somme d'argent; je n'essaie pas de minimiser la chose. Toutefois, je crois qu'il y aurait d'importantes retombées sociales. Si cela débouchait bel et bien sur une amélioration sensible des résultats à l'école primaire et secondaire, ce serait probablement l'investissement le plus rentable que nous pourrions faire.

Je ferais valoir que ce n'est pas tant d'argent. Le coût annualisé se situerait probablement entre 20 et 40 millions de dollars. Ce ne sont pas des sommes d'argent extravagantes, étant donné le genre d'initiative dont il est question et la nature du problème. Si cela porte fruit, j'aurais de la difficulté à trouver un meilleur usage à l'argent. Je sais que l'argent ne se trouve pas si facilement. Je ne prends pas la question à la légère. Cela comporte bel et bien des coûts.

Je tiens à mentionner aussi le fait que nous avons limité la croissance du budget global à 2 p. 100 par année. Bon nombre de provinces, et en particulier l'Ontario, mais aussi l'Alberta, le Manitoba, la Saskatchewan, je crois, et la Colombie-Britannique, ont augmenté leur budget des écoles primaires et secondaires à un rythme nettement supérieur à 2 p. 100, particulièrement si on fait le calcul par capitation, par étudiant.

Ainsi, le retard devient toujours plus grand dans les réserves des Premières nations. Ces dernières doivent se battre pour attirer les mêmes enseignants. Elles doivent engager des enseignants et les garder chez elles, ce qui devient de plus en plus difficile. Oui, l'exercice comporterait des coûts, mais il y aura un prix à payer d'une façon ou d'une autre, étant donné que notre retard s'accroît. Nous ne pouvons laisser les choses telles qu'elles sont indéfiniment, sinon les réserves n'arriveront carrément pas à engager d'enseignants ayant les titres de compétence voulus.

L'autre question est celle de la responsabilité. J'adhère à la notion de la responsabilité réciproque, ou responsabilité à trois parts. De la façon dont j'envisage la chose, les conseils scolaires seraient élus démocratiquement par les membres, devant lesquels on serait responsable au bout du compte, mais il faudrait que la loi prévoie le genre de rapport à produire et de responsabilité en matière de vérification qu'on exige habituellement d'un organisme public entre autres. Je crois qu'on pourrait y arriver en agissant ainsi.

Je ne veux pas tourner mon regard vers le passé. Pour revenir à la question de l'argent et à la question de la responsabilité, il y a un grand exercice qui visait à déterminer quelles sommes d'argent les Premières nations obtiennent par étudiant, par rapport aux autres écoles. Le travail d'expertise judiciaire en comptabilité et en vérification a duré des années. On peut aborder le problème de tous les angles possibles et faire toutes sortes de calculs savants. Comment faut-il prendre en compte les coûts d'immobilisations, quelle est la valeur de l'amortissement non comptabilité et tout le reste? Cela aboutit à un rapport très, très long que personne ne comprend vraiment. Je ne veux pas m'engager dans cette voie. Je ne veux pas revenir sur le passé. Nous devons nous tourner vers l'avenir, sénateur, et trouver une façon d'oublier ce que la reddition de comptes était il y a un certain temps et ce qu'elle est même aujourd'hui. Cela ne m'intéresse pas. Je veux m'attacher à la structure que nous pouvons établir pour demain avec une reddition de comptes nécessaire à une bonne éducation d'abord et, ensuite, une reddition de comptes pour veiller à ce que les deniers publics soient correctement utilisés.

Senator Brazeau: I agree with you entirely about looking forward and not looking backwards. However, sir, you also spoke about the 2 per cent funding cap. Let facts be facts. Without getting partisan, it was Paul Martin, when he was the finance minister, who introduced this 2 per cent funding cap.

Moving forward, why should we introduce an education act? The current system is basically based on policy. If you talk to chiefs, they will tell you that they are being accountable but there is a lack of funding. If we talk to INAC, which this committee has on several occasions, not only on education but also on other fronts, people there will tell you that they do not have the capacity and the expertise to oversee the administration of the education funding that goes to on-reserve communities. If you talk to grassroots Aboriginal peoples living in those communities, they will tell you that there is a lack of accountability from their chiefs because, let us face it, if you have a toothache you do not call the plumber. They acknowledge that chiefs do not have the expertise to administer education funding.

It all boils down to policy. There could be strengthened mechanisms in Indian and Northern Affairs Canada for more accountability. Nothing is denying that right of any First Nations community to have a body of Aboriginal experts to administer the budget to ensure that there are actual educational outcomes on the reserves. However, the fact remains that band chiefs and councils do not want to let go of their authority to administer those funds. That is why there is hesitancy to look at provincial school boards having more input into their curriculum development.

Why have an education act? How is that better than putting in strengthened mechanisms to tighten up the loose edges?

Mr. Mendelson: I do not think it is fair to characterize all First Nations, bands and chiefs that way. There are increasingly many who are very concerned about education and aspiring to improve it.

However, let us not get into that. We could happily have this discussion for the next decade, but I am advocating changing the channel. I want to change the discussion. I do not want to go back to the same old discussion.

You asked why we should have a First Nations education act. It is an opportunity to change the channel. I do not argue that this is the only way to make change, but I see it as an opportunity for the Government of Canada and First Nations to come together with a new foundation, a new policy for mutual accountability and types of organizations. It will be in a statute and INAC will respond to it. We will have a new framework with a new way to approach a problem.

Le sénateur Brazeau : Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il faut regarder vers l'avenir et non pas vers le passé. Tout de même, monsieur Mendelson, vous avez parlé aussi d'une limite de financement de 2 p. 100. Les faits sont les faits. Sans m'engager dans une querelle partisane, je rappellerai que c'est Paul Martin, ministre des Finances à l'époque, qui a établi cette limite de financement de 2 p. 100.

En songeant à l'avenir, pourquoi adopterions-nous une loi sur l'éducation? Le régime actuel repose essentiellement sur les politiques gouvernementales établies. Si vous en parlez aux chefs, ils vous diront qu'ils rendent des comptes, mais que le financement fait défaut. Si on parle à AINC, ce que le comité a fait à plusieurs occasions, non seulement à propos de l'éducation, mais aussi à propos d'autres questions, les gens diront qu'ils n'ont ni la capacité, ni l'expertise nécessaires pour veiller sur l'administration du financement accordé aux collectivités des réserves pour l'éducation. Si on parle aux Autochtones qui vivent dans les collectivités en question, ils nous disent que leurs chefs ne rendent pas les comptes voulus, car, disons-le honnêtement, celui qui a un mal de dent n'appelle pas le plombier. Ils reconnaissent que les chefs n'ont pas l'expertise nécessaire pour administrer les fonds alloués au chapitre de l'éducation.

On en revient toujours à la question des politiques gouvernementales. Pour une meilleure reddition de comptes, il pourrait y avoir des mécanismes renforcés à Affaires indiennes et du Nord Canada. Rien n'enlève à une quelconque communauté des Premières nations le droit de disposer d'un groupe d'experts autochtones chargés d'administrer le budget, pour veiller à ce qu'il y ait des résultats scolaires dignes de ce nom dans les réserves. Il demeure que les chefs de bande et les conseils ne veulent pas se défaire du pouvoir qu'ils ont d'administrer les fonds en question. C'est pourquoi ils hésitent à demander aux conseils scolaires provinciaux de participer davantage à l'élaboration de leurs programmes d'études.

Pourquoi se donner une loi sur l'éducation? En quoi est-ce mieux que d'instaurer des mécanismes renforcés pour resserrer les choses?

M. Mendelson : À mon avis, il n'est pas juste de décrire ainsi la totalité des Premières nations, des bandes et des chefs. De plus en plus, ils sont nombreux à se soucier vraiment de l'éducation et à aspirer à améliorer les choses sur ce plan.

Tout de même, n'abordons pas cette question. Nous serions heureux de pouvoir en discuter encore pendant 10 ans, mais je dis plutôt qu'il faudrait choisir un autre canal. Je veux changer la discussion. Je ne veux pas revenir à la même discussion éculée.

Vous avez demandé pourquoi nous devrions nous donner une loi sur l'éducation pour les Premières nations. C'est l'occasion de syntoniser un autre canal. Je n'affirme pas que c'est la seule façon de faire le changement en question, mais j'y vois l'occasion pour le gouvernement du Canada et les Premières nations de se réunir autour d'une nouvelle assise, d'une nouvelle politique de responsabilité réciproque et de nouveaux types d'organisations. Cela figurera dans une loi, et AINC devra réagir en conséquence. Nous disposerons d'un nouveau cadre prévoyant une nouvelle façon d'aborder un problème.

We have an enormous social problem, and we can go on trying to deal with it in a piecemeal way, but we need to mobilize ourselves, and I see a First Nations education act as an opportunity to do that.

My answer is the worst answer and the best answer. Ultimately it is a political act, in the best sense of the word "political." It is ultimately a statute that says that our representatives in Canada will try to improve the quality of education on-reserve and that we are dedicated to doing so.

Senator Brazeau: Is the enactment of such legislation possible without input and full participation and cooperation from the provinces?

Mr. Mendelson: It is not possible without the full cooperation of the AFN. That is just realistic.

The new national chief is dedicated to making progress on education. I think there is an opportunity here, and I hope that we will have the sense to take advantage of it. I think the new national chief, Shawn Atleo, would take this on. I think he would engage with the Government of Canada if the Government of Canada said it would do this.

Senator Brazeau: My question was about the provinces.

Mr. Mendelson: The provinces are, in some sense, more difficult. However, I am pretty knowledgeable about the Prairie provinces, and they are desperate, not to put too fine a face on it. Certainly Manitoba and Saskatchewan are, and I think they would happily take part in this kind of negotiation. I do not know the Maritimes that well. I think that Ontario would as well.

The provinces always ask first where the money is. I have negotiated for provinces, so I am not disparaging them in saying that. The provinces will be trying to guard their interests, but I think the Prairie provinces, including Alberta, have recognized that they must do something about First Nations education on-reserve. My sense is that they would be eager to participate and do what they can to be a useful partner.

Senator Brazeau: I thank you for that. I have to respectfully disagree, because nothing is precluding the provinces from entering into some type of arrangement or tripartite agreements with First Nations and the Government of Canada as we speak.

Mr. Mendelson: They are. They did.

Senator Brazeau: Some of them have begun, yes, but not at the rate that you are talking about so that we do not lose four generations.

Mr. Mendelson: The B.C. jurisdiction act was accompanied by a parallel act of the province, as was the Mi'kmaq act, as they must be. I think all the provinces are willing to do that. However, again, will you pass one-off legislation each time? How long will it take?

Nous avons un énorme problème social que nous pouvons continuer à essayer de régler par fragments, mais il nous faut nous mobiliser et, à mes yeux, une loi sur l'éducation pour les Premières nations constitue une occasion d'agir en ce sens.

La réponse que je vous donne est la pire qui soit et la meilleure qui soit en même temps. En fin de compte, c'est une loi d'inspiration politique, le sens du mot « politique » étant le meilleur qui puisse se concevoir dans le contexte. En fin de compte, c'est une loi qui dit que nos représentants au Canada essayeront d'améliorer la qualité de l'éducation dans les réserves et que nous nous engageons vraiment à le faire.

Le sénateur Brazeau : Est-il possible d'adopter une telle loi sans l'apport et la pleine participation et coopération des provinces?

M. Mendelson : Il n'est pas possible de le faire sans la pleine coopération de l'APN. Il est seulement réaliste de le penser.

Le nouveau chef national tient mordicus à progresser dans le dossier de l'éducation. Je crois qu'il y a ici une occasion à saisir et j'espère que nous aurons assez d'intelligence pour en profiter. Je crois que le nouveau chef national, Shawn Atleo, s'attellerait à cette tâche. Je crois qu'il travaillerait de concert avec le gouvernement du Canada si le gouvernement du Canada affirmait qu'il veut faire cela.

Le sénateur Brazeau : Ma question portait sur les provinces.

M. Mendelson : Le cas des provinces est plus difficile, d'une certaine façon. Tout de même, je connais assez bien les provinces des Prairies, et elles se désespèrent de la situation, pour ne pas mettre des lunettes rose bonbon. Certes, le Manitoba et la Saskatchewan sont heureux, je crois qu'ils seraient heureux de prendre part à ce type de négociation. Je ne connais pas si bien les Maritimes. Je crois que l'Ontario participerait elle aussi.

Les provinces demandent toujours d'abord d'où l'argent doit venir. J'ai eu à négocier pour les provinces; je ne les dénigre pas en affirmant cela. Les provinces essaieront de défendre leurs intérêts, mais je crois que les provinces des Prairies, y compris l'Alberta, ont reconnu la nécessité d'agir dans le dossier de l'éducation sur les réserves. J'ai l'impression qu'elles participeraient volontiers à l'exercice et qu'elles pourraient se révéler des partenaires utiles.

Le sénateur Brazeau : Merci. Sauf tout le respect que je vous dois, je ne suis pas d'accord avec vous : rien n'empêche les provinces de conclure un arrangement quelconque sinon une entente tripartite avec les Premières nations et le gouvernement du Canada en ce moment même.

M. Mendelson : Elles le font. Elles l'ont déjà fait.

Le sénateur Brazeau : Certaines d'entre elles ont déjà commencé à le faire, oui, mais pas au rythme que vous évoquez, pour que nous ne perdions pas quatre générations.

M. Mendelson : En Colombie-Britannique, la Loi sur la compétence s'est accompagnée d'une loi provinciale parallèle, tout comme la Loi sur l'éducation des Micmacs, comme ce doit être le cas. Je crois que toutes les provinces sont prêtes à agir ainsi. Par contre, encore une fois, s'agit-il d'adopter une loi de façon ponctuelle, chaque fois? Combien de temps cela prendra-t-il?

Senator Brazeau: And the results of those agreements are yet to be determined.

Mr. Mendelson: That is right. The Mi'kmaq one is in existence and I think is working out, although I have not seen an evaluation.

It is taking a long time, yes. Look at the B.C. situation.

Senator Moore: Thank you for being here, Mr. Mendelson. I think you said in your opening remarks that in Manitoba, 70 per cent of the First Nations young people between the ages of 20 and 24 years have not completed high school. Is that right?

Mr. Mendelson: Yes. That is right.

Senator Moore: What year were those statistics taken?

Mr. Mendelson: That was from Census 2001.

Senator Moore: Do we have any more current figures?

Mr. Mendelson: I do not have —

The Acting Chair: Let me interrupt, if I may. We did receive detailed statistical information that is on the record. Numbers have improved a bit, but not a lot. There is about a one-third provincial success rate in high school for First Nations.

Senator Moore: When was the Royal Commission on Aboriginal Peoples? What was the date of that?

The Acting Chair: It was 1993 or so. It was in the Mulroney era.

Mr. Mendelson: It was appointed by Prime Minister Mulroney, but I think it reported after he was no longer prime minister. It was around that era.

The Acting Chair: The early 1990s.

Senator Moore: Thank you. In your 2008 report, *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*, you stated that the culture at INAC “has become one of sending cheques” since devolution began in 1973. Do you still feel that way, and if so, why?

Mr. Mendelson: I think INAC is trying to develop more of an educational basis, but if you go through and ask how many people in the education branch actually have an education background, “precious few” is the answer.

I am not blaming INAC. The government agreed to the policy of First Nations control over First Nations education, and the interpretation of it was “send a cheque and go away.” That is what the government did. I think in the last few years, it has been

Le sénateur Brazeau : Et les résultats de ces accords restent à voir.

M. Mendelson : Vous avez raison. C'est établi dans le cas des Micmacs, et je crois que ça fonctionne, mais je n'ai pas vu d'évaluation.

Cela prend beaucoup de temps, oui. Regardez la situation en Colombie-Britannique.

Le sénateur Moore : Merci de votre présence, monsieur Mendelson. Vous l'avez dit pendant votre déclaration liminaire, je crois, au Manitoba, 70 p. 100 des jeunes des Premières nations ayant entre 20 et 24 ans n'ont pas terminé leurs études secondaires. C'est bien cela?

M. Mendelson : Oui. C'est cela.

Le sénateur Moore : À quelle année ces statistiques-là remontent-elles?

M. Mendelson : C'est tiré du recensement de 2001.

Le sénateur Moore : Est-ce que nous avons des statistiques plus à jour?

M. Mendelson : Je n'ai pas...

Le président suppléant : Permettez-moi de vous interrompre. Nous avons bien reçu une analyse statistique détaillée de la question, qui figure au compte rendu. Il y a eu une petite amélioration, mais ce n'est pas grand-chose. Le taux de succès dans les Premières nations représente le tiers de ce qu'il est dans l'ensemble de la province.

Le sénateur Moore : À quand remonte la Commission royale sur les peuples autochtones? Quelle en est la date?

Le président suppléant : C'était 1993 ou à peu près. C'était à l'époque du régime Mulroney.

M. Mendelson : C'est le premier ministre Mulroney qui a mis sur pied la commission, mais je crois qu'il n'était plus premier ministre depuis longtemps lorsqu'elle a présenté son rapport. C'était plus ou moins à cette époque-là.

Le président suppléant : Le début des années 1990.

Le sénateur Moore : Merci. Dans votre rapport de 2008 intitulé *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*, vous affirmez que c'est depuis 1973, soit depuis le début de la délégation, qu'AINC se contente d'envoyer des chèques, pour ainsi dire. Êtes-vous toujours de cet avis, et le cas échéant, pourquoi?

M. Mendelson : Je crois qu'AINC essaie d'asseoir son travail sur une assise plus large du point de vue de l'éducation, mais si vous allez y demander combien de gens de la direction de l'éducation ont une formation en éducation, on vous dira qu'il y en a trop peu.

Je ne jette pas la pierre à AINC. Le gouvernement a adhéré à la politique de la maîtrise de l'éducation des Premières nations par les Premières nations, ce qui a été interprété comme étant « envoyez donc un chèque et ne nous dérangez plus. » C'est ce

struggling to deal a little more with the substance of education, but for many years that was not the case.

Senator Moore: With regard to the funding, you said earlier that no one has done the roll-up. In all the years that the federal government has been providing funds for the education of First Nations youth, no one has done a totalling? What do you mean by a “roll-up?”

Mr. Mendelson: Maybe someone has.

Senator Moore: It is hard to believe that in all this time no one has looked at this in an analytical way.

Mr. Mendelson: What I mean is that it is very hard to find national data, either quantitative or qualitative, that is reliable. Maybe they have information I do not have because I deal only with public sources. It is very difficult to find, for example — this is qualitative data — a description of the governance arrangements of First Nations schools, or even to find accurate information as to how many students there are, or to find information as to the amount spent on the schools. All that information is difficult to find.

Senator Moore: I find it difficult to believe there is not an enrolment done every year.

Mr. Mendelson: A nominal roll is done, although finding the total from the nominal roll is not easy, and it is not the same at the end of the year as it is at the beginning of the year. There are bits and pieces of information, but there is not much.

Senator Moore: When you were speaking with Senator Lovelace Nicholas, you mentioned something to the effect that in the past if you sought higher education, you lost your status.

Mr. Mendelson: Yes. That was a long time ago.

Senator Moore: I think she told me in conversation that it was in 1986.

Mr. Mendelson: No, I think it was earlier than that. It was in the 1950s, but it was recent enough that I was alive. We are not totally past this era.

Senator Moore: What I am leading to is the question of whether, if I was a First Nations parent facing that, I would encourage my kids to seek a higher education.

Mr. Mendelson: That is a good question.

Senator Moore: I probably would not in that situation. Has that culture continued among First Nations people, and is that a factor? I find absolutely alarming the number of youth who have not gotten through high school. The role that the parents could play here is critical. How are they being involved to impress them? Have they changed, if I am right in my assumption, in their outlook to encourage the youth to do better?

que le gouvernement a fait. Au cours des quelques dernières années, je crois que le ministère s'attaque un peu plus à la question de l'éducation, mais sur de longues années, cela n'a pas été le cas.

Le sénateur Moore : À propos du financement, vous avez dit que personne n'a fait de cumul. Pendant toutes ces années-là, le gouvernement fédéral a versé des fonds pour l'éducation des jeunes des Premières nations, mais personne n'a fait le total des sommes versées? Qu'entendez-vous par « cumul »?

M. Mendelson : Peut-être que quelqu'un l'a fait.

Le sénateur Moore : Il est difficile de croire que, après tout ce temps, personne n'a procédé à une analyse.

M. Mendelson : Ce que je veux dire, c'est qu'il est très difficile de trouver des données nationales qui soient fiables, qu'elles soient de nature quantitative ou qualitative. Peut-être les gens auront-ils à leur disposition des informations que je n'ai pas étant donné que je consulte seulement des sources publiques. Par exemple, il est très difficile de trouver — je parle ici de données qualitatives — une description des modalités de gouvernance des écoles des Premières nations, voire de trouver des informations rigoureuses sur le nombre d'étudiants, ou encore de découvrir quelle somme d'argent est consacrée aux écoles. Toute cette information-là est difficile à trouver.

Le sénateur Moore : J'ai de la difficulté à croire qu'il n'y a pas d'inscription officielle qui se fait tous les ans.

M. Mendelson : Il y a une liste nominative qui est dressée, mais établir le total à partir de la liste en question n'est pas facile, et la liste en fin d'année n'est pas ce qu'elle était au début de l'année. Il y a des fragments d'information à cueillir ici et là, mais ce n'est pas grand-chose.

Le sénateur Moore : En discutant avec le sénateur Lovelace Nicholas, vous avez plus ou moins affirmé que, par le passé, celui qui voulait faire des études supérieures renonçait à son statut.

M. Mendelson : Oui. Il y a longtemps de cela.

Le sénateur Moore : Pendant une conversation, elle m'a dit que c'était en 1986, je crois.

M. Mendelson : Non, c'est il y a plus longtemps. C'était dans les années 1950, mais c'est quand même de mon vivant. Nous ne sommes pas entièrement sortis de cette époque-là.

Le sénateur Moore : Là où je veux en venir, c'est vous poser la question suivante : si j'étais un parent autochtone, est-ce que j'encouragerais mes enfants à faire des études supérieures?

M. Mendelson : C'est une bonne question.

Le sénateur Moore : Je ne le ferais probablement pas dans cette situation-là. Cette mentalité s'est-elle maintenue chez les gens des Premières nations et est-ce un facteur qui entre en jeu? Je trouve cela tout à fait alarmant qu'un tel nombre de jeunes ne finissent pas leurs études secondaires. Le rôle que les parents pourraient jouer ici revêt une importance capitale. Que font-ils pour les motiver? Ai-je raison de penser qu'ils ont modifié leurs perspectives quand il s'agit d'encourager les jeunes à mieux faire?

Have you looked at that? I would think that that would be an integral part.

Mr. Mendelson: Let me give my impression but also say clearly that I cannot speak on behalf of what is really happening on the ground.

This is anecdotal stuff. I was at a meeting, and a young guy there who had just graduated from high school and was in university said he was alone out of his reserve. The reason is that kids do not see the relevance of education and how it helps them. I need to know how to hunt and fish and live off the land, so what am I doing sitting in a school learning trigonometry? Those are tough questions. I am not trying to say that this kind of approach will be a magic solution to everything. It is not. Schools are only a small part of what makes a good education, although they are a necessary part.

Senator Moore: The trigonometry question applies to White kids as well.

Mr. Mendelson: I know. Let me just go on to say what my sense is. I go to meetings and do presentations, so what do I know? However, I have sensed a change in the last 10 or 15 years in that First Nations want to see education as the most important point of improving their lives.

Senator Moore: Are you getting this from parents as well?

Mr. Mendelson: I am not at that level, to be honest with you. I go to meetings and talk to educators and people engaged in the system, so I do not really know. I think that is a good question.

I was involved in the Urban Aboriginal Peoples Study, which was not on-reserve, done by the Environics Institute, which is a non-profit institute. It is not the Environics Group; it is the non-profit arm. A face-to-face survey was done by Aboriginal students. There were hour-long interviews of 250 Aboriginal people in each of 10 cities. It is a very important study that I think this committee might want to look at.

We did not ask people where they lived and how much money they had but what is in their heart, what barriers they have met and what aspirations they have for their children. We asked people what was in their heads and not their pockets. The questionnaire was designed by an Aboriginal advisory committee, not us. The number one answer was education.

I am optimistic in that I think an opportunity is here, but I think if we engage too much in recriminations about the past, we will find ourselves in a stalemate, and I do not want to see a stalemate for another 20 years.

Vous êtes-vous penché sur cette question? Je crois que ce serait un élément intégral de l'affaire

M. Mendelson : Je vais vous donner mon impression, mais je dirais clairement aussi que je ne peux parler au nom de ceux qui se trouvent réellement sur le terrain.

Nous sommes dans l'anecdote. J'ai assisté à une réunion où il y avait un jeune qui venait de terminer ses études secondaires. Il fréquentait l'université, disant être le seul de sa réserve à le faire. La raison, c'est que les jeunes ne voient pas l'utilité, l'importance de l'éducation. Je dois apprendre à chasser et à pêcher, à vivre des fruits de la terre, alors qu'est-ce que je fais assis dans une salle de classe à apprendre la trigonométrie? Ce sont là des questions difficiles. Je ne dis pas que ce genre d'approches réglera tout comme par magie. Ce n'est pas le cas. Les écoles ne jouent qu'un petit rôle dans ce qui constitue une bonne éducation, mais elles constituent un élément nécessaire.

Le sénateur Moore : La question de la trigonométrie s'applique aux jeunes Blancs aussi.

M. Mendelson : Je sais. Je vais simplement préciser ce dont j'ai l'impression. J'assiste à des réunions et je fais des conférences, alors qui suis-je pour affirmer quoi que ce soit? Tout de même, j'ai l'impression que les choses ont changé depuis 10 ou 15 ans, que les Premières nations voient l'éducation comme la chose la plus importante si on veut une vie meilleure.

Le sénateur Moore : Est-ce que les parents vous en donnent l'impression aussi?

M. Mendelson : Je ne travaille pas à ce niveau-là, pour être franc avec vous. J'assiste à des réunions et je parle à des enseignants et à des gens qui font partie du système; je ne sais donc pas vraiment. Je crois que c'est une très bonne question.

J'ai participé à l'étude sur les Autochtones en milieu urbain, qui n'englobait pas les réserves, étude réalisée par l'Environics Institute, qui est un organisme sans but lucratif. Ce n'est pas l'Environics Group; c'est la division sans but lucratif. Nous avons réalisé des entrevues individuelles avec des étudiants autochtones. Nous avons interviewé 250 Autochtones pendant une heure, dans chacune des dix villes dont il est question. C'est une étude très importante que le comité voudra examiner, à mon avis.

Nous avons demandé aux gens non pas où ils vivent ou combien d'argent ils ont, mais plutôt quelles sont leurs convictions intimes, quels sont les obstacles qui se sont dressés devant eux et quelles sont les aspirations qu'ils nourrissent pour leurs enfants. Nous avons demandé aux gens ce qu'ils avaient dans la tête et non pas dans les poches. C'est un comité consultatif autochtone qui a conçu le questionnaire, pas nous. La première réponse évoquait l'éducation.

Je suis optimiste dans le sens où je crois qu'il y a une occasion à saisir, mais, à mon avis, si nous nous attardons trop à des doléances à propos du passé, nous allons nous trouver dans une impasse, et je ne veux pas qu'il y ait une impasse pendant 20 ans encore.

Senator Poirier: I have been made aware that recently B.C. has identified an off-reserve school as an Aboriginal choice school. Could this option be explored?

Mr. Mendelson: Some of my colleagues are not in favour of it, but if a charter school could be set up to function, then so be it. If we can learn something from it, then so be it. If there is some situation where vouchers could work, then so be it. I am not opposed to having a hundred flowers blossom. That is good. I am not sure what is going on in B.C., but it sounds like an interesting innovation. We need innovation, so let us have it. That is great.

I wish we would evaluate some of our innovations so that we could learn from them in a more systematic way.

The Acting Chair: I will pose one question for the record on something that you discuss at page 26. I would like your comments on the current path of reform begun by the federal government in 2008 toward formal partnerships. What is your opinion of this path of reform? Is it going in the right direction?

Mr. Mendelson: I think the initiatives are useful. However, I know that they will not result in systemic change of the system as a whole, which is why I started talking about whole-system reform in the paper. We cannot achieve this by having application-driven processes where one school sends in an application and gets funding for three years for a special project. This will not change the whole system. It might improve one school for three years, if that.

They are useful, but they would be much more useful if they were part of a process of systemic change. There is some negativity toward them. Having said that, I do not know what has happened in the last few years since they were initiated, so I would like to look at their outcomes.

Senator Lovelace Nicholas: There has been a lot of mention of these reports on Aboriginal peoples in terms of education, land claims, social issues, et cetera. Has anything become of these reports?

Mr. Mendelson: There has been progress in many areas. Although they are not moving along quickly, land claim agreements have been struck. Some reports result in action, and some do not. I cannot say it in general, but it is important to not allow hopelessness to overcome us. Things are improving.

When I was a student at the University of Manitoba, the only identifiable Aboriginal First Nations student was Mr. Ovide Mercredi. Today, there are 20,000 First Nations students in post-secondary education. That is progress.

Senator Lovelace Nicholas: I live in a First Nations community where I see no difference. Thank you.

Le sénateur Poirier : On m'a appris que, récemment, la Colombie-Britannique a déterminé qu'une école hors réserve serait une école de choix du point de vue des Autochtones. Est-ce une option qu'on pourrait explorer?

M. Mendelson : Certains de mes collègues ne sont pas en faveur de cela, mais si une école à charte pouvait être mise sur pied, alors tant mieux. Si nous pouvons en tirer des leçons, tant mieux. S'il y a une situation où les bons seraient utiles, tant mieux. Je ne m'oppose pas à ce que cent fleurs s'épanouissent. Cela est bon. Je ne sais pas très bien ce qui se passe en Colombie-Britannique, mais ça me paraît être une innovation intéressante. Nous avons besoin d'innovation; alors faisons cela. C'est merveilleux.

Je voudrais qu'on évalue certaines de nos innovations, pour que nous puissions en tirer des leçons de façon plus systématique.

Le président suppléant : Je vais poser pour le compte rendu une question portant sur une observation que vous faites à la page 25. J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'actuelle voie de réforme, lancée par le gouvernement fédéral en 2008, en vue de la conclusion d'un partenariat officiel. Quel est votre avis sur cette voie de réforme? Est-elle avisée?

M. Mendelson : Je crois que les initiatives sont utiles. Tout de même, je sais qu'elles ne déboucheront pas sur le changement systémique, le changement du système dans son ensemble, c'est pourquoi j'ai commencé à parler de réforme complète du système dans le document. Nous n'y arriverons pas en ayant des procédés axés sur les demandes, où une école transmet une demande et obtient qu'un projet spécial soit financé pendant trois ans. Cela ne changera pas complètement le système. Ça permettrait peut-être d'améliorer une école pendant trois ans, au mieux.

Elles sont utiles, mais elles seraient nettement plus utiles si elles s'inscrivaient dans un processus de changement systémique. Elles sont associées à quelque chose de négatif. Cela dit, je ne sais pas ce qui est arrivé ces dernières années, depuis qu'elles ont été mises en oeuvre; je voudrais donc en voir les résultats.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Il a beaucoup été question de ces rapports sur les Autochtones en ce qui concerne l'éducation, les revendications territoriales, les questions sociales, et cetera. Ces rapports ont-ils débouché sur quelque chose?

M. Mendelson : Il y a eu des progrès dans bien des domaines. Le dossier n'avance pas très rapidement, mais il y a eu des ententes sur certaines revendications territoriales. Certains rapports débouchent sur une action concrète, d'autres non. Je ne peux pas parler en termes généraux, mais il importe de ne pas se laisser submerger par le désespoir. Les choses s'améliorent.

À l'époque où j'étudiais à l'Université du Manitoba, le seul étudiant qui était visiblement membre d'une Première nation était M. Ovide Mercredi. Aujourd'hui, il y a 20 000 étudiants des Premières nations dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Voilà un progrès.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je vis dans une collectivité des Premières nations où je ne vois aucune différence. Merci.

Senator Raine: Senator Lovelace Nicholas said what you just said: We cannot continue to do what we have been doing. Everyone on this committee is motivated by that. Certainly, it has been great to hear from Mr. Mendelson to know that it is time for a change.

I found your paper to be refreshing and I would like to read from it:

Instead of looking backward, what is needed is a forward-looking strategy that would address funding as part of systemic reform of First Nations on-reserve schools in the future. The *method* of financing First Nations schools has to change, so that the amounts provided as a result of a renewed process are adequate now and into the future.

A new method of funding would require turning the current financing system upside down as it applies to the 'reformed' First Nations school system. Payments to recognized First Nations school boards . . . would become what is known as statutory spending. Statutory spending refers to expenditures that are authorized by a specific law which "sets out both the purpose of the expenditures and the terms and conditions under which they may be made." Statutory expenditures are not approved annually, but instead are paid as required under the terms of their governing statute.

That says it in a nutshell. Without an act of Parliament, we cannot have that, and without that, we are just going to do the same thing we have always done, which is not working. I appreciate this paper and think it is well worth studying. Thank you for being here tonight.

Mr. Mendelson: Thank you for having me and for paying attention to the issue.

The Acting Chair: I note that Budget 2010 released in March made a commitment on the part of the government to work with First Nations groups and other willing partners to develop options, including new legislation, to improve the governance framework and clarify accountability for First Nations elementary and secondary education. Your presentation tonight has been topical. You wanted a dialogue and we had a very good one. I thank you, Mr. Mendelson, and every member of the committee who made worthwhile contributions. It will help us in our work.

(The committee adjourned.)

Le sénateur Raine : Le sénateur Lovelace Nicholas a dit ce que vous venez de dire : nous ne pouvons continuer ainsi. Tous les membres du comité sont motivés à changer les choses. Certes, il est merveilleux d'entendre M. Mendelson le dire, que le moment est venu de changer les choses.

Votre analyse a été pour moi une lecture rafraîchissante. J'aimerais en citer des extraits :

Au lieu de regarder en arrière, ce qu'il faut, c'est une stratégie tournée vers l'avenir qui se pencherait sur le financement dans le cadre d'une réforme systémique de l'avenir des écoles des Premières nations sur les réserves. La *méthode* de financement des écoles des Premières nations doit changer, afin que les montants consentis par suite du processus renouvelé soient adéquats maintenant et à l'avenir.

Une nouvelle méthode de financement nécessiterait le renversement complet du système de financement actuel dans sa portion qui s'appliquerait au système scolaire des Premières nations « réformé ». Les paiements versés aux conseils scolaires des Premières nations reconnues (...) deviendraient ce que nous appelons une dépense législative. Ce type de dépense s'entend de dépenses qui sont approuvées par l'intermédiaire d'autres lois « établissant l'objet des dépenses et les dispositions en vertu desquelles elles peuvent être engagées » (...) Les dépenses législatives ne sont pas approuvées tous les ans, mais sont plutôt versées tel que requis par les dispositions établies dans la loi qui les régit.

Voilà de quoi il retourne, en somme. En l'absence d'une loi fédérale, nous ne pourrions profiter de cette mesure-là et, en l'absence de cette mesure-là, nous allons être contraints de faire ce que nous avons toujours fait, et qui ne fonctionne pas. J'apprécie cette analyse; c'est une lecture qui en vaut largement la peine. Merci d'être venu témoigner ce soir.

M. Mendelson : Merci de m'avoir accueilli et de prêter attention à la question.

Le président suppléant : Je note que, dans le budget de 2010 publié en mars, le gouvernement, en collaboration avec des groupes des Premières nations et d'autres parties intéressées, s'engage à élaborer des options, y compris de nouvelles dispositions législatives, en vue d'améliorer le cadre de gouvernance et de préciser la reddition de comptes en matière d'éducation primaire et secondaire dans les Premières nations. L'exposé que vous avez présenté ce soir tombe à point nommé. Vous souhaitiez qu'il y ait un dialogue; nous venons d'avoir un très bon dialogue. Je vous remercie, monsieur Mendelson, vous et chacun des membres du comité ayant contribué utilement au débat. Voilà qui nous aidera à mener nos travaux.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, April 28, 2010

Indian and Northern Affairs Canada:

Eric Guimond, Acting Director, Research and Analysis Directorate;

Kathleen Keenan, Director General, Education Branch.

Statistics Canada:

Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division;

Evelyne Bougie, Analyst, Social and Aboriginal Statistics Division.

Wednesday, May 5, 2010

Caledon Institute of Social Policy:

Michael Mendelson, Senior Scholar.

TÉMOINS

Le mercredi 28 avril 2010

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse;

Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation.

Statistique Canada :

Jane Badets, directrice, Division de la statistique sociale et autochtone;

Evelyne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone.

Le mercredi 5 mai 2010

Caledon Institute of Social Policy :

Michael Mendelson, chercheur principal.