



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

## **Rapport spécial du Protecteur du citoyen**

Pour des services d'éducation de qualité au Nunavik,  
dans le respect de la culture inuit

Québec, le 24 octobre 2018

# La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, signalements ou divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

---

**La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :**

**Responsable de la collecte des données, des analyses et rédactrice**

Chloé Corneau, déléguée aux enquêtes, Direction des enquêtes en administration publique - Québec

**Direction**

Laurence Mosseray, directrice, Direction des enquêtes en administration publique - Québec

Claude Dussault, vice-protecteur, Services aux citoyens et aux usagers

**Collaboration**

Stéphanie Julien, conseillère juridique, Direction des affaires juridiques et des interventions spéciales

Robin Aubut-Fréchette, adjoint exécutif, Vice-protectorat Services aux citoyens et aux usagers et responsable des enjeux liés aux Premières Nations et aux Inuit

Francine Légaré, rédactrice, Direction des communications

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

**Précision**

En inuktitut, le mot Inuit signifie « les hommes ou les humains ». Il correspond au pluriel du mot *Inuk* et l'adjectif qui s'y rapporte, *inuit*, est invariable. Le Protecteur du citoyen fait le choix d'employer ces mots dans le respect de ces principes.

**Dépôt légal**

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018

ISBN : 978-2-550-82436-7 (PDF)

© Protecteur du citoyen, 2018

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

# Table des matières

Sommaire .....	2
1 Mise en contexte .....	5
1.1 <i>Le Nunavik, territoire et population</i> .....	5
1.2 <i>La Commission scolaire Kativik : seul fournisseur de services d'éducation au Nunavik</i> .....	5
1.3 <i>Le fonctionnement des écoles et le programme éducatif : une approche distincte</i> .....	6
2 Intervention du Protecteur du citoyen .....	6
2.1 <i>Les motifs de plainte</i> .....	7
2.2 <i>La compétence du Protecteur du citoyen</i> .....	7
2.3 <i>Le cadre légal : rôles et responsabilités des acteurs clés</i> .....	7
2.4 <i>L'enquête</i> .....	10
3 Constats .....	10
3.1 <i>Un engagement fort des communautés inuit en faveur de services d'éducation de qualité</i> .....	12
3.2 <i>Les défis majeurs que pose l'organisation scolaire</i> .....	12
3.2.1 <i>L'adaptation du programme pédagogique au Nunavik</i> .....	13
3.2.2 <i>Les enjeux de la main-d'œuvre chez le personnel enseignant</i> .....	15
3.2.3 <i>L'adaptation du calendrier scolaire</i> .....	18
3.2.4 <i>L'encadrement des élèves en difficulté ou handicapés</i> .....	18
3.3 <i>La non-fréquentation scolaire</i> .....	20
3.4 <i>Un accès compromis aux études postsecondaires et à la formation des adultes</i> .....	22
3.5 <i>Les données disponibles sur l'éducation au Nunavik</i> .....	24
3.6 <i>Un constat d'ensemble : le Ministère doit assumer pleinement son rôle auprès de la Commission scolaire Kativik</i> .....	25
4 Conclusion .....	26
Annexe 1 : Liste des recommandations .....	29
Bibliographie .....	31

# Sommaire

## Le contexte

S'étendant au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, le Nunavik représente le tiers du territoire du Québec. Les Nunavimmiuts y vivent dans 14 communautés côtières, non reliées par voie terrestre, qui varient entre 200 et 2500 habitants. Plus de la moitié de la population est âgée de moins de 25 ans.

La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* a mené à la création de la Commission scolaire Kativik qui administre, depuis 1978, toutes les écoles du Nunavik.

La Commission scolaire s'est efforcée d'établir un système d'éducation pour le Nunavik qui, d'une part, uniformiserait les systèmes d'éducation existants, et d'autre part, introduirait l'instruction en inuktitut ainsi que des programmes à l'image de la culture inuit.

## L'intervention du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes soulevant des lacunes dans l'organisation des services éducatifs au Nunavik. Plus précisément, les plaintes faisaient état de problèmes liés à la qualité de l'éducation, à la fréquentation scolaire, au recrutement, à la rétention et au taux d'absentéisme du personnel enseignant ainsi qu'aux difficultés que vivent les élèves lorsqu'ils veulent poursuivre des études postsecondaires.

Dans le présent rapport, le Protecteur du citoyen intervient à l'égard du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Il est à noter qu'en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, il n'a pas compétence pour agir auprès des commissions scolaires parce que celles-ci ne sont pas des organismes publics aux fins de cette loi.

Ainsi, l'enquête du Protecteur du citoyen a porté sur les pouvoirs et les responsabilités du Ministère et du ministre concernant l'application de la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis* ainsi que de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* au Nunavik. Le Protecteur du citoyen a constaté plusieurs enjeux qui ont un effet direct sur la qualité des services éducatifs au Nunavik. Il formule ainsi des recommandations pour améliorer ces services.

## Les constats et recommandations concernant l'organisation scolaire

Le Protecteur du citoyen a constaté que différents facteurs compliquent la démarche du jeune Inuk tout au long de son parcours scolaire. L'organisation scolaire pose des défis majeurs, notamment en ce qui concerne l'adaptation du programme pédagogique, la main-d'œuvre chez le personnel enseignant et l'encadrement des élèves en difficulté ou handicapés.

### Adaptation du programme pédagogique

Au Nunavik, le programme pédagogique est adapté à la culture inuit. Il est donc différent de celui du « Sud ». En ce qui concerne les langues d'enseignement, les premières années du primaire sont enseignées en inuktitut. À partir de la 4<sup>e</sup> année, c'est le français ou l'anglais qui est la langue d'enseignement principale des apprentissages. Cette façon de faire exige beaucoup des élèves. De plus, le matériel pédagogique qu'ils doivent utiliser n'est pas toujours adapté à leur réalité ainsi qu'à leur maîtrise de la langue d'enseignement. Selon les témoignages recueillis, en raison du programme pédagogique et de la politique des langues d'enseignement, les retards sur le plan pédagogique et celui de la maîtrise de la langue d'enseignement sont fréquents et importants chez les jeunes Inuit.

Quant aux jeunes qui obtiennent leur diplôme, ils font face à des difficultés additionnelles au postsecondaire. Ils se voient limités dans leurs choix d'études, faute d'avoir eu la possibilité d'acquérir les préalables dans plusieurs programmes postsecondaires (physique, chimie, mathématiques avancées de quatrième secondaire, ainsi que mathématiques de cinquième secondaire).

Or, selon le Protecteur du citoyen, il existe des solutions. La création récente d'une table pédagogique par le Ministère et la Commission scolaire Kativik ainsi que la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones en sont des exemples. Le Protecteur du citoyen considère que le Ministère devrait, en collaboration avec les participants à ces tables, convenir de plans de travail qui précisent les objectifs et leurs échéances afin d'offrir aux élèves des Premières Nations et des Inuit des services éducatifs à la hauteur de leurs attentes et adaptés à leur culture (recommandations 2 et 3).

### **Main-d'œuvre chez le personnel enseignant**

Plusieurs enjeux en éducation au Nunavik sont liés à la main-d'œuvre. Année après année, la Commission scolaire Kativik doit jongler avec le manque d'environ 10 enseignants titulaires de classe en cours d'année scolaire. Ainsi, en raison des difficultés de recrutement et de rétention du personnel, certaines personnes enseignent même si elles n'ont pas complété leur formation. S'ajoute à cela le fait que la Commission scolaire manque de logements pour loger tout le personnel enseignant du « Sud » et que ces derniers manquent de préparation aux enjeux qui les attendent. Quant au haut taux d'absentéisme du personnel enseignant, il contraint la Commission scolaire à fermer des classes tous les jours.

Afin de résoudre ces enjeux, le Protecteur du citoyen est d'avis que le Ministère devrait donner suite au *Plan d'infrastructure 2016-2025* déposé par la Commission scolaire Kativik qui concerne notamment la construction de nouveaux logements (recommandation 4). Le Ministère devrait également encourager les établissements d'enseignement supérieur à offrir un cours sur les réalités autochtones et sur les compétences requises pour l'enseignement aux élèves inuit et des Premières Nations (recommandation 5). Il devrait également soutenir les établissements d'enseignement supérieur à cet égard. Finalement, le Ministère devrait collaborer avec la Commission scolaire pour élaborer un plan afin d'accroître de façon importante et le plus rapidement possible le nombre d'enseignants et d'enseignantes inuit qualifiés. Cela permettrait d'augmenter le bassin de personnel enseignant suppléant et qualifié (recommandations 6 et 7).

### **Encadrement des élèves en difficulté ou handicapés**

Selon les témoignages que le Protecteur du citoyen a recueillis, plusieurs élèves en difficulté ou handicapés ne bénéficient d'aucun service. Par ailleurs, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik affirme que des bris de services en matière de scolarisation de ces jeunes sont survenus par le passé lorsque ceux-ci devaient être placés en établissement durant une certaine période ou lorsqu'ils devaient recevoir des services de santé dans un établissement situé au « Sud ». Le Protecteur du citoyen recommande donc que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et le ministère de la Santé et des Services sociaux soutiennent la Commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik dans l'établissement d'une entente officielle qui permettra l'arrimage des services de santé et des services sociaux avec les services éducatifs (recommandation 8).

### **Les constats et recommandations concernant la non-fréquentation scolaire**

Le Protecteur du citoyen a observé chez les élèves rencontrés un vif intérêt pour l'école. Toutefois, la proportion des élèves absents est élevée. Cette situation s'explique par différents facteurs ainsi que par le fait qu'aucun suivi n'est effectué dans les cas d'absences non motivées.

Selon les témoignages recueillis, un des facteurs pouvant expliquer la non-fréquentation scolaire est le fait qu'en territoire inuit, par temps froid extrême, les autobus ne démarrent pas toujours. Il faut alors faire les déplacements vers l'école en marchant sur de longues distances. Bien des jeunes ne vont donc pas en classe pour cette raison. Aucune donnée ne permet toutefois d'établir l'ampleur du phénomène. Le Ministère devrait donc requérir de la Commission scolaire les renseignements nécessaires pour établir le niveau de non-fréquentation scolaire et déterminer les causes d'absentéisme. Cela lui permettra de proposer des mesures concrètes pour mieux encadrer les élèves et s'assurer qu'ils puissent aller à l'école en toute sécurité, et ce, en tout temps (recommandations 8, 9, 10 et 11).

### **Les constats et recommandations concernant l'accès aux études postsecondaires et à la formation des adultes**

En dépit d'initiatives prometteuses, l'accès aux études postsecondaires pour les jeunes du Nunavik demeure difficile en raison de différents facteurs. Le Protecteur du citoyen est d'avis que le Ministère doit collaborer avec la Commission scolaire Kativik dans la mise sur pied de programmes permettant un meilleur accès aux études postsecondaires. Il doit aussi offrir le soutien demandé par la Commission scolaire Kativik pour l'implantation des programmes de formation des adultes au Nunavik (recommandations 12 et 13).

### **En conclusion : le Ministère doit assumer pleinement son rôle**

Le Ministère doit offrir à la Commission scolaire Kativik les moyens administratifs et financiers nécessaires à la poursuite de son mandat. Pour permettre au Ministère d'assumer pleinement ses responsabilités auprès de la Commission scolaire Kativik et, par conséquent, auprès des Nunavimmiuts, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il devrait avoir en sa possession plus de données relatives au système d'éducation au Nunavik (recommandations 14).

Par ailleurs, une relation continue, fiable et transparente est à implanter entre le Ministère et la Commission scolaire (recommandation 15). L'intervention du Ministère doit s'exercer de façon diligente, dans une attitude solidaire et respectueuse des Inuit et de leurs aspirations pour un meilleur système d'éducation.

Les progrès nécessaires pour que les services éducatifs au Nunavik répondent aux besoins de sa population viendront pour une large part d'une meilleure appropriation par le Ministère de son rôle à cet égard, cela appelant à une action concertée avec la Commission scolaire Kativik. La mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport permettra que les services éducatifs au Nunavik soient davantage adaptés aux besoins particuliers de sa population et favorisera l'implantation d'une situation équitable pour l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec.

Le Protecteur du citoyen tient à souligner que toute volonté d'améliorer les services éducatifs au Nunavik nécessite de se pencher concurremment sur l'absence de logements en nombre suffisant. En effet, la surpopulation des logements dans de nombreuses communautés empêche les Inuit de recevoir les services d'éducation auxquels ils ont droit. Malgré l'ampleur des investissements requis pour régler la situation et bien que cela ne constitue pas l'objet du présent rapport, il apparaît impératif que les autorités compétentes se concertent afin de développer une solution à long terme (recommandation 1).

# 1 Mise en contexte

## 1.1 Le Nunavik, territoire et population

- 1 Le Nunavik représente le tiers du territoire du Québec, s'étendant sur environ 500 000 km au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. Ses habitants, les Nunavimmiuts, vivent dans 14 communautés côtières le long de la baie d'Hudson, du détroit d'Hudson et de la baie d'Ungava. Aucune route ne relie les communautés entre elles ou avec le « Sud »<sup>1</sup>. Les échanges sont assurés par voie aérienne et parfois maritime.
- 2 Ce territoire est sous la gouverne de l'Administration régionale Kativik, qui a été créée en 1975 par suite de la signature de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*<sup>2</sup> (*Convention*), dans le but d'offrir des services publics aux Nunavimmiuts et notamment une assistance technique aux 14 communautés nordiques<sup>3</sup>.
- 3 Les populations des différentes communautés varient de 200 à 2 500 habitants, pour une population totale d'environ 12 000 personnes<sup>4</sup>. Plus de la moitié de la population inuit est âgée de moins de 25 ans<sup>5</sup>.

## 1.2 La Commission scolaire Kativik : seul fournisseur de services d'éducation au Nunavik

- 4 La Commission scolaire Kativik, créée en 1975 à la suite de la *Convention*, administre depuis 1978 toutes les écoles du Nunavik qui étaient jusqu'alors sous la compétence des gouvernements fédéral et provincial. La Commission scolaire s'est efforcée d'établir un système d'éducation pour le Nunavik qui, d'une part, uniformiserait les systèmes d'éducation existants et, d'autre part, introduirait l'instruction en inuktitut ainsi que des programmes à l'image de la culture inuit<sup>6</sup>.
- 5 La Commission scolaire Kativik sert les 14 communautés du Nunavik, que leurs résidents et résidentes soient inuit ou non. Dans le cadre de son mandat, elle administre 17 écoles primaires et secondaires et 5 centres d'éducation des adultes<sup>7</sup>. Pour l'année scolaire 2016-2017, 3 686 élèves étaient inscrits auprès de la Commission scolaire Kativik,

---

<sup>1</sup> L'expression « Sud » est communément utilisée pour faire référence au territoire du Québec situé au sud du 55<sup>e</sup> parallèle.

<sup>2</sup> *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Secrétariat aux affaires autochtones, Les Publications du Québec, 1998. Elle résulte d'une entente entre, d'une part, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec (et la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James et Hydro-Québec) et, d'autre part, le Grand Council of the Crees (of Quebec), les Cris de la Baie James, la Northern Quebec Inuit Association, les Inuits du Québec et les Inuits de Port Burwell.

<sup>3</sup> Au moment de la signature de la *Convention*, il y avait 15 communautés. L'ancienne communauté de Killiniq, située à la pointe de la péninsule d'Ungava, était partie de l'entente.

<sup>4</sup> Statistique Canada, *Les Inuits. Feuille d'information du Nunavik*, disponible en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-656-x/89-656-x2016016-fra.htm>.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Commission scolaire Kativik, *Plan stratégique 2016-2023*, Kativik Iisamiliriniq, disponible en ligne : <https://www.kativik.qc.ca/fr/commission-scolaire/strategic-plan/>.

<sup>7</sup> Selon les données qu'elle fournit, la Commission scolaire Kativik compte pour l'année 2017-2018 :

- 468 enseignants à la formation générale (178 Inuit, 290 non-Inuit);
- 17 enseignants à l'éducation des adultes;
- 90 gestionnaires;
- 109 professionnels;
- 305 employés de soutien.

dont 3 311 élèves à la formation générale des jeunes<sup>8</sup>, ces derniers représentant 30 % de la population inuit du Nunavik.

### 1.3 Le fonctionnement des écoles et le programme éducatif : une approche distincte

- 6 À l'instar des commissions scolaires ailleurs au Québec, la Commission scolaire Kativik est régie par un conseil des commissaires composé de personnes élues venant de chacune des 14 communautés. De plus, un comité d'éducation est institué pour chaque communauté et joue un rôle consultatif auprès de la Commission scolaire Kativik<sup>9</sup>. Ces comités d'éducation sont composés de parents, de représentants de l'école ainsi que du commissaire élu de la communauté. Quant aux bureaux administratifs de la Commission scolaire, les services pédagogiques sont situés à Kuujuaq et le siège social est à Montréal.
- 7 Parmi les particularités du fonctionnement du réseau scolaire au Nunavik, on retient que dans 11 des 14 communautés, l'école regroupe sous un même toit l'ensemble de l'effectif scolaire. Le parcours scolaire est adapté afin de privilégier l'apprentissage de l'inuktitut, qui est la seule langue d'enseignement de la maternelle à la deuxième année du primaire. Par la suite, l'inuktitut est enseigné à demi-temps en troisième année et devient une matière au programme, de la quatrième année jusqu'à la fin du secondaire. Le cursus scolaire se distingue également de celui du « Sud » par l'implantation d'un programme pédagogique adapté à la culture inuit, comprenant des cours de culture et d'inuktitut ainsi que des sessions de survie dans la toundra.
- 8 Pour ce qui est du personnel de la Commission scolaire, on note que la direction des écoles est généralement mixte (un directeur non inuit et un directeur adjoint inuit). Les enseignants sont majoritairement inuit de la maternelle à la troisième année, et non inuit de la quatrième année jusqu'en cinquième secondaire. Le nombre d'élèves par classe est inférieur à celui du « Sud » étant donné la réalité démographique de chacune des communautés ainsi que la division des classes par niveau, selon la langue d'enseignement choisie (français ou anglais). Quant au personnel de soutien, il est majoritairement inuit.
- 9 En plus de la formation générale des jeunes, la Commission scolaire Kativik offre des cours et des programmes de formation professionnelle en inuktitut, en français et en anglais dans les centres d'éducation des adultes situés au Nunavik.
- 10 Pour la poursuite d'études postsecondaires, les élèves du Nunavik doivent s'inscrire dans un établissement d'enseignement au « Sud ». En effet, le nombre d'élèves inuit poursuivant des études postsecondaires ne représente pas actuellement une masse critique permettant l'implantation d'un établissement d'enseignement supérieur au Nunavik.

## 2 Intervention du Protecteur du citoyen

- 11 À la suite de plaintes, le Protecteur du citoyen a procédé à une enquête relativement aux enjeux liés à l'éducation au Nunavik. Cette enquête a permis d'évaluer les actions et interventions du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (Ministère) dans l'organisation des services éducatifs au Nunavik.

---

<sup>8</sup> Selon les données du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pour l'année scolaire 2016-2017. L'effectif comprend les élèves inscrits à la formation générale des jeunes et des adultes ainsi qu'à la formation professionnelle.

<sup>9</sup> *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, RLRQ, c. I-14, art. 606 à 612 et 657.



## 2.1 Les motifs de plainte

- 12 Les plaintes ont soulevé des lacunes dans l'organisation des services éducatifs au Nunavik. Plus précisément, les plaintes faisaient état de problèmes liés à la qualité de l'éducation, à la fréquentation scolaire, au recrutement, à la rétention et au taux d'absentéisme du personnel enseignant ainsi qu'aux difficultés que vivent les élèves lorsqu'ils veulent poursuivre des études postsecondaires.

## 2.2 La compétence du Protecteur du citoyen

- 13 Le Protecteur du citoyen est soucieux de la qualité des services éducatifs offerts au Nunavik. Dans le présent rapport, il intervient à l'égard du Ministère. Il est à noter qu'en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, il n'a pas compétence pour agir auprès des commissions scolaires parce que celles-ci ne sont pas des organismes publics aux fins de cette loi<sup>10</sup>.

## 2.3 Le cadre légal : rôles et responsabilités des acteurs clés

- 14 La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*<sup>11</sup> a été signée le 11 novembre 1975 dans un contexte de revendications territoriales des Inuit et des Cris, qui s'opposaient à la construction du barrage hydroélectrique de la Baie-James.
- 15 La *Convention* a permis la mise en place de structures administratives régionales, dont l'objectif est la prise en charge d'un ensemble de services. L'éducation, la santé et la gestion de plusieurs services municipaux relèvent désormais d'organismes régionaux contrôlés par les communautés sous l'autorité du gouvernement du Québec et financés en partie par ce dernier et par le gouvernement du Canada<sup>12</sup>.
- 16 Bref, la *Convention* confirme non seulement le droit des communautés du Nord québécois de participer à l'administration des services, mais elle octroie aussi à certains organismes de larges pouvoirs. C'est le cas notamment de la Commission scolaire Kativik, qui a acquis la compétence et la responsabilité de l'enseignement élémentaire et secondaire et de l'éducation des adultes au Nunavik, préalablement du ressort fédéral.
- 17 La *Convention* est aussi venue encadrer les champs de compétence des différents ministères et organismes du gouvernement du Québec au Nunavik. Dans le discours prononcé le 5 novembre 1975 par John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec, lors de l'ouverture de la Commission parlementaire permanente de l'Assemblée nationale sur les richesses naturelles, les terres et les forêts, spécialement convoquée pour étudier la *Convention* avant sa signature, la philosophie de la *Convention* pour le gouvernement du Québec est expliquée :

Ces autochtones sont des habitants du Québec et il est donc tout à fait normal et naturel que le Québec assume à leur égard les mêmes responsabilités qu'il assume envers le reste de la population. Dorénavant, c'est ce que notre gouvernement sera en mesure de faire dès que la *Convention* aura été conclue. Le Québec sera dès lors le garant déclaré

---

<sup>10</sup> RLRQ, c. P-32, art. 13 et 14. Dans le cadre de son mandat en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, le Protecteur du citoyen a compétence pour agir auprès d'une commission scolaire s'il reçoit une divulgation ou s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

<sup>11</sup> *Convention*, préc. note 2.

<sup>12</sup> Papillon, Martin et Sénécal, Sacha, *Traités modernes, qualité de vie et gouvernance des peuples autochtones au Canada : l'expérience des Cris et des Inuit sous la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, dans Petit, Jacques-Guy et al., *Les Inuit et les Cris du Nord du Québec. Territoire, gouvernance, société et culture*, Rennes et Québec, Presses universitaires de Rennes et Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 257.

des droits, du statut juridique et du bien-être des populations autochtones habitant le nord de son territoire.

[...]

Les habitants du Nord québécois ont besoin comme tout le monde d'avoir des écoles. [...]

Nous créerons des commissions scolaires locales [...] Et toutes ces institutions dépendront des ministères correspondants du gouvernement du Québec. Ces divers ministères, comme par exemple celui de l'Éducation, conserveront intacte la juridiction qui leur revient. Et tous ces services seront fournis par l'entremise des structures gouvernementales du Québec<sup>13</sup>.

- 18 Ce discours portait la promesse de relations régulières et normales entre les organismes autochtones et les organismes du gouvernement<sup>14</sup>.
- 19 Le chapitre 17 de la *Convention* est consacré plus précisément à l'éducation des Inuit et précise notamment ceci :
- ▶ La Commission scolaire Kativik a compétence sur l'enseignement élémentaire et secondaire et l'éducation des adultes et en a la responsabilité<sup>15</sup>.
  - ▶ La Commission scolaire Kativik est représentée par son conseil qui en administre les affaires. Ce conseil est connu sous le nom de « Conseil de la Commission scolaire Kativik »<sup>16</sup>.
  - ▶ Les ordonnances, résolutions et autres actes de la Commission scolaire Kativik sont adoptés par le Conseil en session<sup>17</sup>.
  - ▶ Le Conseil peut, par ordonnance, pourvoir à l'établissement de programmes, à l'enseignement de matières et à l'utilisation de matériel didactique fondés sur la culture et la langue des Inuit<sup>18</sup>.
  - ▶ Toutes les ordonnances sont immédiatement transmises au ministre de l'Éducation dès leur adoption. Le ministre examine ces ordonnances dans les quarante (40) jours qui suivent et il peut les désavouer par écrit, sauf lorsque les matières y étant traitées sont fondées sur la culture et sur la langue des Inuit. À moins qu'elles ne soient désavouées, toutes les ordonnances entrent automatiquement en vigueur quarante (40) jours après la date de leur adoption ou, avant la fin de ce délai, à la date indiquée par le ministre<sup>19</sup>.
- 20 Le gouvernement québécois a procédé à la mise en œuvre du chapitre 17 de la *Convention* en adoptant la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones, cris, inuit et naskapis*<sup>20</sup> (*Loi*). Cette *Loi* a permis de mettre sur pied la Commission scolaire Kativik.
- 21 Généralement, au Québec, le système d'éducation compte trois niveaux de prestation de services éducatifs. Pour ce qui est du fonctionnement des écoles, soit le premier niveau, les commissions scolaires sont responsables des services qui sont fournis directement aux élèves par le personnel enseignant, les directeurs ou directrices d'école, le personnel

---

<sup>13</sup> *Philosophie de la Convention* par M. John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec, en introduction de la *Convention*, préc. note 2, p. xi.

<sup>14</sup> Gourdeau, Éric, *L'État québécois et la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, dans Gagnon, Alain-G. et Rocher, Guy, *Regard sur la convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Éditions Québec Amérique inc., 2002, p. 215.

<sup>15</sup> *Convention*, préc. note 2, art. 17.0.3.

<sup>16</sup> *Ibid.*, art. 17.0.4.

<sup>17</sup> *Ibid.*, art. 17.0.5.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art. 17.0.64, p. 304.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. 17.0.65.

<sup>20</sup> *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, préc. note 9.

professionnel et de soutien (ex. : l'enseignement et l'administration scolaire). Le deuxième niveau est constitué de services de soutien au personnel professionnel de premier niveau. Offerts par la commission scolaire, ces services visent à améliorer le rendement des élèves et à renforcer les classes, l'enseignement et les écoles (ex. : les professionnels en adaptation scolaire). Les services de troisième niveau sont habituellement offerts par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et comprennent un large éventail de services éducatifs (ex. : l'élaboration de règlements et de politiques et la certification et la mise au point du programme d'études).

22 En plus des pouvoirs des commissions scolaires québécoises, la Commission scolaire Kativik détient, en vertu de la *Convention* et de la *Loi*, les pouvoirs suivants :

- ▶ pouvoir à l'établissement de programmes, à l'enseignement de matières et à l'utilisation de matériel didactique en inuktitut, en anglais et en français, fondés sur la culture inuit et l'inuktitut<sup>21</sup>;
- ▶ établir un centre de développement des programmes visant le choix et l'élaboration des cours, manuels et matériel didactique en vue de préserver et de perpétuer la langue et la culture inuit, en plus de conclure des ententes avec les institutions, les collèges ou les universités correspondant aux programmes et services offerts par la Commission scolaire<sup>22</sup>;
- ▶ établir un calendrier scolaire distinct<sup>23</sup>;
- ▶ mettre sur pied un programme de formation des maîtres permettant de qualifier des Inuit appelés à enseigner dans les écoles de la Commission scolaire<sup>24</sup>;
- ▶ conclure des ententes pour l'enseignement postsecondaire aux personnes relevant de sa compétence<sup>25</sup>.

23 De leur côté, le Ministère et le ministre de l'Éducation doivent exercer les fonctions suivantes à l'égard de la Commission scolaire Kativik, tout en respectant l'autonomie et la compétence de cette dernière :

- ▶ s'assurer d'exercer leurs fonctions mentionnées à la *Loi* en tenant compte du droit de tout enfant de bénéficier d'un système d'éducation qui favorise son plein épanouissement<sup>26</sup>;
- ▶ adopter des mesures propres à contribuer à la formation et au développement des personnes<sup>27</sup>;
- ▶ assurer le développement des établissements d'enseignement et veiller à la qualité des services éducatifs dispensés<sup>28</sup>;
- ▶ favoriser la consultation et la concertation des ministères, organismes et personnes intéressées<sup>29</sup>;
- ▶ favoriser et coordonner le développement et la diffusion de l'information<sup>30</sup>;
- ▶ approuver les cours, les manuels et le matériel didactique choisis par la Commission scolaire<sup>31</sup>;

---

<sup>21</sup> Ibid., art. 663 et 664.

<sup>22</sup> Ibid., art. 663.

<sup>23</sup> Ibid., art. 667.

<sup>24</sup> Ibid., art. 669.

<sup>25</sup> Ibid., art. 605.

<sup>26</sup> *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15.1.0.1, préambule.

<sup>27</sup> Ibid., art. 2, par. 1.

<sup>28</sup> Ibid., art. 2, par. 2.

<sup>29</sup> Ibid., art. 2, par. 3.

<sup>30</sup> Ibid., art. 2, par. 4.

<sup>31</sup> *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, préc. note 9, art. 663, par. 1.

- ▶ procéder à l'examen des ordonnances<sup>32</sup> de la Commission scolaire Kativik concernant l'organisation des services éducatifs (établissement de programmes, enseignement de matières, utilisation de matériel didactique), à l'exception de celles qui sont fondées sur la culture et la langue<sup>33</sup>;
  - ▶ maintenir un financement adéquat<sup>34</sup>;
  - ▶ approuver le budget pour le service de transport scolaire et les dépenses d'immobilisations<sup>35</sup>.
- 24 En outre, le ministre de l'Éducation a des pouvoirs additionnels. Il peut fournir à tout organisme les services qu'il juge nécessaires<sup>36</sup>, accorder une aide financière<sup>37</sup>, contribuer au développement d'établissements d'enseignement<sup>38</sup> et mener une enquête, ou déléguer les pouvoirs pour ce faire<sup>39</sup>.

## 2.4 L'enquête

- 25 L'enquête du Protecteur du citoyen a porté sur les pouvoirs et les responsabilités du Ministère et du ministre concernant l'application de la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis* ainsi que de la *Convention* au Nunavik.
- 26 La présente enquête s'est déroulée en deux volets. Le premier volet consistait à examiner les actions du Ministère concernant les services éducatifs offerts, la fréquentation scolaire, la pénurie de main-d'œuvre chez les enseignants ainsi que l'accès aux études postsecondaires et à la formation générale des adultes.
- 27 Le second volet a permis de compléter l'analyse à l'aide de témoignages recueillis et d'observations faites dans les communautés inuit de Kuujuaq et de Puvirnituq. Cette étape s'est déroulée en février 2018. Le Protecteur du citoyen a eu accès, dans les locaux d'enseignement et ailleurs dans les communautés, à l'ensemble des acteurs concernés par l'éducation au Nunavik : personnel de la Commission scolaire Kativik (dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire), personnel de la direction d'école, personnel enseignant, élèves et membres de la communauté.
- 28 À la suite de son intervention, le Protecteur du citoyen a noté une amélioration de la collaboration entre le Ministère et la Commission scolaire qui a donné naissance à des initiatives s'annonçant fructueuses. Il en est question plus loin dans le présent rapport.

## 3 Constats

- 29 D'abord, il ressort de l'enquête que le milieu de l'enseignement, les parents et les jeunes ont à cœur de faire de l'éducation une des voies d'accès privilégiées à la connaissance de leur identité culturelle et à d'intéressantes perspectives d'avenir. La Commission scolaire Kativik vise à implanter le meilleur système d'éducation possible, et ce, en collaboration avec le Ministère.

<sup>32</sup> Dans ce contexte précis, lorsqu'il est fait mention du terme « ordonnances », on fait référence à une décision de la Commission scolaire dont certaines, selon la Loi, doivent être transmises au ministre qui peut les désavouer par écrit, et ce, dans les 40 jours suivant leur réception (définition libre).

<sup>33</sup> *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, préc. note 9, art. 665.

<sup>34</sup> Ibid., art. 683.

<sup>35</sup> Ibid., art. 672 et 675.

<sup>36</sup> *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, préc. note 24, art. 1.3, par. 1.

<sup>37</sup> Ibid., art. 1.3, par. 2.

<sup>38</sup> Ibid., art. 1.3, par. 3.

<sup>39</sup> *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, préc. note 9, art. 340, 341, 343, 344 et 346.

- 30 Le Protecteur du citoyen a toutefois constaté plusieurs enjeux qui ont un effet direct sur la qualité des services éducatifs : l'organisation scolaire, la pénurie de main-d'œuvre chez le personnel enseignant et la non-fréquentation scolaire. Le Protecteur du citoyen a aussi observé que l'accès aux études postsecondaires et à la formation des adultes est compromis pour certains élèves.
- 31 D'entrée de jeu, un constat général s'impose : le Ministère doit assumer pleinement ses responsabilités en matière de soutien et de collaboration auprès de la Commission scolaire Kativik afin que des services d'éducation de qualité soient offerts au Nunavik, et ce, dans le respect de la culture inuit.
- 32 Avant de traiter davantage du système éducatif au Nunavik, le Protecteur du citoyen tient à souligner que toute volonté de l'améliorer nécessite de se pencher concurremment sur l'absence de logements en nombre suffisant.
- 33 L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS) évalue que 33 % des Inuit qui vivent au Nunavik résident dans un logement surpeuplé, c'est-à-dire un logement comptant plus d'une personne par pièce (le taux est de 2,5 % ailleurs au Québec)<sup>40</sup>. De plus, près de 22 % des Inuit vivant au Nunavik habitent un logement nécessitant des réparations majeures – soit près de 4 fois plus qu'ailleurs au Québec<sup>41</sup>. En 2013, la Commission populaire itinérante sur le droit au logement indiquait dans un rapport que certaines familles sont obligées d'établir un horaire – des « quarts de sommeil » – afin que tous et toutes puissent dormir dans un lit<sup>42</sup>. De son côté, l'Office municipal d'habitation Kativik estimait qu'il manquait 813 logements en 2017 pour satisfaire aux besoins des familles dans les différentes communautés<sup>43</sup>.
- 34 Les conséquences de la surpopulation des logements dans de nombreuses communautés sont bien connues<sup>44</sup> et la suroccupation des logements, pouvant aller jusqu'à quatre familles dans quelques pièces<sup>45</sup>, ne contribue pas à un environnement propice à la réussite scolaire. Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette situation empêche les Inuit de recevoir les services d'éducation auxquels ils ont droit.
- 35 Le Protecteur du citoyen prend acte de la volonté du gouvernement du Québec d'accorder dorénavant une attention prioritaire aux problèmes sociaux et culturels autochtones ainsi que d'approfondir son engagement et de participer activement au développement des sociétés autochtones<sup>46</sup>. Au surplus, le Protecteur du citoyen retient que le gouvernement du Québec considère comme une priorité l'amélioration des conditions de vie des communautés autochtones situées sur le territoire du Québec<sup>47</sup>.
- 36 **Malgré l'ampleur des investissements requis pour régler la situation et bien que cela ne constitue pas l'objet du présent rapport, il apparaît impératif que les autorités compétentes, fédérales, provinciales et inuit, se concertent afin de développer une solution à long terme à la surpopulation des logements au Nunavik. Tout plan visant à améliorer les conditions**

---

<sup>40</sup> IRIS, *Portrait des inégalités socioéconomiques touchant les Autochtones au Québec*, janvier 2018, p. 9.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> FRAPRU, *Urgence en la demeure. Rapport de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement*, mars 2013.

<sup>43</sup> Selon l'estimation du déficit de logements de l'Office municipal d'habitation Kativik obtenue du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

<sup>44</sup> Ibid.; Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, *The Housing Situation in Nunavik: A Public Health Priority*, last update December 2009.

<sup>45</sup> Société d'habitation du Québec, *Housing in Nunavik*, 2014.

<sup>46</sup> Québec, *Faire plus, faire mieux – Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits*, 2017-2022.

<sup>47</sup> Idem.

d'habitation contribuera non seulement à la réussite scolaire, mais aussi à l'amélioration des problématiques sociales auxquelles les Inuit sont confrontés.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-1 Que la Société d'habitation du Québec, en concertation avec les autorités compétentes (fédérales, provinciales et inuit), élabore, avant le 1<sup>er</sup> avril 2020, des propositions d'actions pour combler le manque de logements au Nunavik, en prenant en considération les besoins exprimés par les organismes de la région ainsi que les disponibilités budgétaires gouvernementales.**

### **3.1 Un engagement fort des communautés inuit en faveur de services d'éducation de qualité**

- 37 D'emblée, le Protecteur du citoyen observe que l'éducation est un facteur d'enracinement, de consolidation culturelle et de développement, bien qu'il existe différentes visions quant à l'approche éducative à privilégier. La Commission scolaire Kativik a pour objectif de développer un système d'éducation moderne qui est adapté aux besoins linguistiques, identitaires et culturels des Nunavimmiuts et « qui prépare les jeunes du Nunavik à réussir dans un monde globalisé<sup>48</sup> ». Elle affirme sans équivoque sa volonté d'instaurer les changements nécessaires tout en préservant les valeurs identitaires.
- 38 Valeur phare parmi les fondements identitaires, la langue inuktitut représente pour la population inuit et pour la Commission scolaire un sujet de première importance, reflet de la culture, des valeurs, de l'identité et de la fierté des Inuit.
- 39 Le Protecteur du citoyen reconnaît la volonté des Inuit de valoriser leur langue en tant que véhicule de transmission de leur culture, de rassemblement et d'épanouissement. Il est important de faire état de ce constat et de partager les objectifs suivants de la Commission scolaire<sup>49</sup> :
- ▶ promouvoir l'usage de l'inuktitut en tant que langue première du Nunavik;
  - ▶ maintenir et renforcer l'usage de l'inuktitut dans toutes les activités liées à l'éducation et à la promotion du patrimoine culturel des Inuit;
  - ▶ en assurer une bonne maîtrise, tout en insérant les autres langues d'enseignement.

### **3.2 Les défis majeurs que pose l'organisation scolaire**

- 40 Au Nunavik, le taux de sorties sans diplôme ni qualification est de 79 %<sup>50</sup>, soit 4 fois plus qu'ailleurs au Québec. En corollaire, le taux de diplomation y est de 25,9 %, comparativement à 77,7 % pour l'ensemble du Québec<sup>51</sup>. Au surplus, 54,2 % des Inuit ne détiennent aucun certificat, diplôme ou grade, comparativement à 13 % ailleurs au Québec<sup>52</sup>.
- 41 Le Protecteur du citoyen a constaté que différents facteurs viennent compliquer la démarche du jeune inuit tout au long de son parcours scolaire.

<sup>48</sup> Commission scolaire Kativik, *Plan stratégique 2016-2023*, préc. note 6.

<sup>49</sup> Commission scolaire Kativik, *Politique sur les langues d'enseignement*, adoptée par le Conseil des commissaires le 3 avril 2003, résolution no 2002/03-34, amendée par CC 2010/2011-25 et CC 2010/2011-26.

<sup>50</sup> Après sept ans d'études, selon la moyenne des plus récentes données disponibles du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, pour les années scolaires 2010-2011, 2011-2012 et 2013-2014.

<sup>51</sup> Selon les plus récentes données du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, pour la cohorte de 2007 suivie jusqu'en 2013-2014.

<sup>52</sup> IRIS, préc. note 40, p. 4.



### 3.2.1 L'adaptation du programme pédagogique au Nunavik

- 42 La Commission scolaire Kativik a établi, pour le préscolaire, le primaire et le secondaire, un programme pédagogique qui est adapté à la culture inuit.
- 43 Au primaire, le programme pédagogique actuel de la Commission scolaire Kativik a été élaboré en grande partie par cette dernière et diffère de celui du « Sud ». Au secondaire, pour permettre aux élèves d'obtenir les unités requises pour la sanction de leurs études par le Ministère, le programme pédagogique de la Commission scolaire Kativik est similaire à celui du « Sud », tout en comportant certaines adaptations culturelles, notamment en histoire. De plus, du primaire au secondaire, des cours d'inuktitut et de culture sont offerts.
- 44 En ce qui concerne les langues d'enseignement, les premières années du cursus scolaire sont enseignées en inuktitut. Par la suite, l'inuktitut est enseigné à demi-temps en troisième année. À compter de la quatrième année, l'anglais ou le français devient la langue d'enseignement principale des apprentissages. On exige alors beaucoup des élèves. On attend d'eux qu'ils apprennent à communiquer, à lire et à écrire dans une langue seconde ou une langue tierce, qui leur est parfois étrangère, tout en poursuivant l'acquisition des apprentissages du cursus scolaire (mathématiques, sciences, univers social, etc.) enseignés dans une autre langue que l'inuktitut.
- 45 Selon les témoignages recueillis, en raison du programme pédagogique et de la politique des langues d'enseignement actuels, les retards sur le plan pédagogique et sur celui de la maîtrise de la langue d'enseignement (français ou anglais) sont importants à la fin de la sixième année. Pour tenter de remédier à ce retard, la Commission scolaire a instauré une année additionnelle au primaire, soit une septième année, qui s'ajoute ainsi au parcours scolaire de l'élève du Nunavik. Or, toujours selon les témoignages recueillis, cette année supplémentaire ne permet pas de pallier le retard cumulé des élèves, ce qui nuit à leur réussite scolaire au secondaire.
- 46 Les élèves inuit sont aux prises avec un enjeu supplémentaire tout au long de leur parcours scolaire. En effet, ils doivent acquérir les connaissances des différentes matières du programme pédagogique à l'aide de matériel didactique qui n'est souvent pas adapté à leur degré de maîtrise de la langue d'enseignement. Par exemple, au secondaire, ils doivent travailler avec un livre de mathématiques rédigé pour des élèves dont la langue maternelle est le français ou l'anglais.
- 47 Ces différentes difficultés peuvent entre autres expliquer le faible taux de diplomation des élèves de la Commission scolaire Kativik. Afin d'améliorer la situation, cette dernière offre aux jeunes inuit n'ayant pas obtenu les unités requises pour l'obtention du diplôme d'études secondaires la possibilité de faire une année supplémentaire. Toutefois, cette solution n'est offerte que dans l'une des 14 communautés, à Kangiqsujuaq. L'élève qui souhaite s'en prévaloir doit donc y déménager.
- 48 Quant aux jeunes qui obtiennent leur diplôme, ils font face à des difficultés additionnelles au postsecondaire. Ils se voient limités dans leurs choix d'études, faute d'avoir eu la possibilité d'acquérir les préalables dans plusieurs programmes postsecondaires, tels que physique, chimie, mathématiques avancées de quatrième secondaire ainsi que mathématiques de cinquième secondaire. En effet, ces cours ne sont actuellement pas offerts par la Commission scolaire Kativik.
- 49 Les élèves de la Commission scolaire Kativik suivent des programmes de sciences et de mathématiques de quatrième secondaire quand ils sont en cinquième secondaire. Ils n'ont pas accès, pour ces matières, aux cours avancés de quatrième secondaire ni aux cours de cinquième secondaire, qu'ils soient de base ou avancés. Malgré une possible modification de son programme pédagogique, la Commission scolaire mentionne qu'elle

ne serait pas en mesure d'offrir certains cours, soit ceux de physique et de chimie et les programmes avancés de mathématiques en anglais et en français, et ce, en raison du faible nombre d'élèves et des ressources limitées.

- 50 Les difficultés auxquelles sont confrontés les élèves du Nunavik dans leur parcours scolaire sont donc nombreuses. Or, il existe des solutions.
- 51 En effet, en plus de la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones qui a été mise sur pied à l'automne 2017<sup>53</sup>, à laquelle participent le Ministère et certaines organisations autochtones<sup>54</sup> et non autochtones, le Ministère et la Commission scolaire Kativik ont créé une table pédagogique en mars 2018 afin d'échanger sur les différents enjeux liés à l'éducation au Nunavik. Cette table pédagogique réunit présentement différentes directions de la Commission scolaire Kativik ainsi que la Direction des services aux autochtones et du développement nordique du Ministère. La Table pédagogique permet précisément de traiter les enjeux auxquels font face les élèves de la Commission scolaire, notamment en matière de diplomation, de l'octroi d'unités pour la sanction des études, des programmes en vigueur ainsi que des programmes en cours de développement et des demandes de dérogation de la Commission scolaire. Pour favoriser la persévérance scolaire et éviter que les élèves prennent un retard important au cours de leur parcours scolaire, il est essentiel que des travaux conjoints sur le programme pédagogique soient menés par la Commission scolaire et le Ministère. Ces travaux doivent nécessairement permettre d'instaurer une meilleure progression des apprentissages dans le programme pédagogique et assurer qu'il conduise à l'obtention du diplôme d'études secondaires.
- 52 Par ailleurs, à titre de solution, la Commission scolaire Kativik envisage aussi la création d'un programme éducatif bilingue. L'objectif serait d'améliorer la maîtrise de l'inuktitut et de faciliter les apprentissages des élèves en leur enseignant davantage de matières dans cette langue, tout en leur permettant d'acquérir une connaissance appropriée de l'anglais ou du français<sup>55</sup>. Créer un curriculum bilingue de la maternelle à la fin du secondaire est un défi majeur qui prendra plusieurs années, voire des décennies. Pour y arriver, la Commission scolaire Kativik devra pouvoir compter sur une masse critique d'enseignants inuit bilingues, ainsi que sur des professionnels inuit qui seraient notamment spécialisés dans le développement des programmes éducatifs.
- 53 Bien que ces avenues soient prometteuses, il n'en demeure pas moins que la situation appelle des solutions rapides et efficaces pour les jeunes, et ce, en ce qui a trait tant à leur motivation qu'à leur persévérance, afin de faire de l'école un lieu de réussite. Pour développer des solutions et en assurer la mise en place dans des délais raisonnables, il doit y avoir une bonne communication et une étroite collaboration entre la Commission scolaire Kativik et le Ministère. Des objectifs clairs et un échéancier précis doivent également être définis. La collaboration entre le Ministère et la Commission scolaire doit viser à offrir aux élèves inuit des services éducatifs à la hauteur de leurs attentes et adaptés culturellement.

---

<sup>53</sup> Mesure découlant de la *Politique de la réussite éducative* du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur annoncée en juin 2017. Cette table regroupe des organisations autochtones et non autochtones. Elle a pour mandat d'établir une concertation entre les organisations qui œuvrent auprès des élèves des Premières Nations et des Inuit et d'exercer un leadership concernant la reconnaissance de leurs besoins et de leurs réalités, et ce, dans le but de permettre à l'ensemble de ces élèves l'atteinte de leur plein potentiel et l'amélioration de leurs persévérance et réussite scolaires.

<sup>54</sup> La Commission scolaire Kativik fait partie de la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones.

<sup>55</sup> Comité national sur la scolarisation des Inuits, *Les Premiers Canadiens, Canadiens en Premiers. Stratégie nationale sur la scolarisation des Inuits 2011*, Ottawa, Inuit Tapiriit Kanatami, 2011.



- 54 À cet égard, le Protecteur du citoyen note la volonté du gouvernement du Québec d'établir avec les milieux autochtones des mécanismes de concertation continue<sup>56</sup>.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :**

- R-2** Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur convienne, en collaboration avec les intervenants et les participants, d'un plan de travail pour la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones qui précise les objectifs ainsi que les échéanciers permettant de les atteindre.
- R-3** Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur convienne, en collaboration avec la Commission scolaire Kativik, d'un plan de travail pour la Table pédagogique, mise sur pied en mars 2018, qui précise les objectifs ainsi que les échéanciers permettant de les atteindre.

### 3.2.2 Les enjeux de la main-d'œuvre chez le personnel enseignant

- 55 Le personnel enseignant de la Commission scolaire Kativik est composé de personnes détenant un brevet d'enseignement, de maîtres inuit<sup>57</sup>, d'enseignants ne possédant pas les qualifications en enseignement conformes aux normes québécoises et d'enseignants inuit donnant les cours de culture et d'inuktitut.
- 56 On compte 40 % d'enseignants inuit titulaires de classes de la maternelle à la troisième année qui n'ont pas terminé la formation des maîtres inuit, selon la Commission scolaire. Ces enseignants sont inscrits, à temps partiel, à la formation des maîtres inuit donnée par la Commission scolaire en partenariat avec l'Université McGill et l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, mais le temps généralement requis pour accumuler les 60 unités du programme est de 10 ans.
- 57 Par ailleurs, selon la Commission scolaire Kativik, pour l'année scolaire 2018-2019, 43 enseignants (14 % du personnel enseignant), de la 4<sup>e</sup> année à la 5<sup>e</sup> année du secondaire, ne possèdent pas les qualifications requises pour être autorisés à enseigner au Québec. On compte parmi ces personnes celles qui détiennent un diplôme d'enseignement d'une autre province et celles qui ont un diplôme dans une des matières du programme pédagogique, mais sans avoir de qualifications en enseignement.
- 58 La présence d'enseignants non qualifiés à la Commission scolaire Kativik s'explique par les difficultés de recrutement et de rétention du personnel enseignant au Nunavik ainsi que par le taux d'absentéisme du personnel.

#### 3.2.2.1. Difficultés de recrutement et de rétention du personnel enseignant

- 59 Les difficultés de recrutement de la Commission scolaire Kativik sont principalement dues au faible nombre d'enseignants inuit détenant un brevet d'enseignement au Nunavik. Cela contraint la Commission scolaire Kativik à recruter à l'extérieur de son territoire. Elle effectue le recrutement dans plusieurs provinces au Canada, notamment pour pourvoir les postes des enseignants devant donner l'enseignement en anglais.
- 60 Année après année, la Commission scolaire Kativik doit jongler avec un manque d'environ 10 enseignants titulaires de classe en cours d'année scolaire, sur un nombre total de

<sup>56</sup> Québec, *Faire plus, faire mieux – Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits*, 2017-2022.

<sup>57</sup> Les Inuit qui ne détiennent pas de brevet d'enseignement ont la possibilité de suivre un programme de 60 crédits, généralement offert durant la période estivale par l'Université McGill et l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. Ce programme permet d'obtenir le brevet d'enseignement du Ministère et un certificat en éducation pour les Premières Nations et les Inuit.

298 titulaires de classe. Au cours de l'année scolaire 2017-2018, les difficultés de recrutement ont notamment eu comme conséquence qu'une classe d'élèves de quatrième année primaire n'a pu fréquenter l'école avant octobre, tandis qu'une classe d'élèves de septième année a attendu jusqu'en janvier.

- 61 S'ajoute également le fait que la Commission scolaire manque de logements disponibles pour loger les enseignants de l'extérieur. Le parc immobilier de la Commission scolaire ne permet pas de loger tout le personnel du « Sud ». Par exemple, pour l'année scolaire 2017-2018, la Commission scolaire a recruté deux enseignants en cours d'année pour une communauté en manque d'effectifs. Toutefois, elle n'a pu les embaucher faute d'endroit où les loger. Or, en 2015, la Commission scolaire a soumis au Ministère son plan décennal d'infrastructures, dans lequel elle l'informait notamment de ses besoins en matière de logements pour le personnel enseignant venant de l'extérieur. À ce jour, le Ministère n'a toujours pas répondu à la Commission scolaire, en dépit de multiples relances de cette dernière ainsi que de son obligation légale d'approuver le budget d'immobilisations<sup>58</sup>. Le Protecteur du citoyen constate que les efforts entrepris par la Commission scolaire pour recruter du personnel ne peuvent avoir les résultats escomptés sans la collaboration du Ministère.
- 62 La Commission scolaire est par ailleurs d'avis que les avantages accordés aux enseignants de l'extérieur nuisent au recrutement des enseignants inuit qui n'y ont pas accès, alors que plusieurs autres organismes au Nunavik offrent de tels avantages à leur personnel inuit. Ainsi, les enseignants de l'extérieur ont accès plus facilement à un logement convenable, étant hébergés par la Commission scolaire. Ils ont aussi droit à des déplacements par avion vers le « Sud » et à une « prime de cargo » qui leur permet d'obtenir à meilleur coût des marchandises venues d'ailleurs au Québec<sup>59</sup>.
- 63 Quant aux difficultés de rétention et au taux élevé de roulement du personnel, le manque de préparation des enseignants non inuit aux enjeux qui les attendent est un facteur souvent relevé par les différents acteurs rencontrés pour expliquer les difficultés de rétention du personnel. On mentionne également le manque de préparation à enseigner dans un contexte où les élèves apprennent dans une langue seconde ou tierce. Le Protecteur du citoyen constate le besoin de sensibiliser les enseignants actuels et futurs au contexte des communautés autochtones et à ses particularités pour l'exercice de leur profession. En outre, les élèves du Nunavik doivent recevoir des services éducatifs de la part d'enseignants qui font preuve de sensibilité et de compétences culturelles. Une avenue à envisager serait de rendre disponible, dans le cadre de la formation universitaire en enseignement au Québec, un cours lié aux réalités autochtones et aux compétences requises pour l'enseignement pédagogique offert aux Premières Nations et aux Inuit.
- 64 **La participation accrue des Nunavimmiuts est essentielle pour renforcer la stabilité des effectifs. De plus, les objectifs de la Commission scolaire Kativik, notamment en ce qui concerne la langue, la culture et le cursus scolaire bilingue, ne pourront se concrétiser qu'au moment où le Nunavik se sera doté d'une masse critique d'enseignants et d'enseignantes inuit. Même s'il appartient à la Commission scolaire Kativik de décider des gestes qui doivent être posés pour offrir des services éducatifs de qualité au Nunavik et protéger la langue et la culture inuit, le Ministère peut jouer un rôle important en concertation avec elle pour augmenter de façon importante et le plus rapidement possible le nombre d'enseignants et d'enseignantes inuit qualifiés.**

---

<sup>58</sup> *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, préc. note 9, art. 675.

<sup>59</sup> Entente intervenue entre le Comité patronal de négociation pour la Commission scolaire Kativik et la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) pour le compte de l'Association des employés du Nord québécois (AENQ) dans le cadre de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans le secteur public et parapublic*, 2010-2015.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :**

- R-4** Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur indique à la Commission scolaire Kativik les suites qu'il entend donner au plan d'infrastructure déposé par celle-ci en 2015, notamment par rapport au financement demandé pour la construction de logements.
- R-5** Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur encourage et soutienne les établissements d'enseignement supérieur à rendre disponible, dans le cadre de la formation universitaire en enseignement, un cours particulier lié aux réalités autochtones et aux compétences requises pour l'enseignement pédagogique offert aux Premières Nations et aux Inuit.
- R-6** Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur participe, avec la Commission scolaire Kativik, à l'élaboration d'un plan d'action pour augmenter de façon importante et le plus rapidement possible le nombre d'enseignants et d'enseignantes inuit qualifiés.

**3.2.2.2. Taux d'absentéisme du personnel enseignant**

- 65 La Commission scolaire Kativik doit faire face à un taux d'absentéisme important chez le personnel enseignant. Le Protecteur du citoyen a constaté l'absence des ressources financières et humaines nécessaires pour soutenir un plan de suppléance adapté à la réalité inuit. En raison de l'éloignement géographique des communautés, pour qu'un plan de suppléance soit mis en place au Nunavik, les règles de financement de la Commission scolaire Kativik doivent prévoir la possibilité d'engager un nombre additionnel d'enseignants, à titre de personnel suppléant, dans chacune des communautés. Pour permettre le recrutement de ce personnel, les suppléants doivent être engagés à temps complet puisque l'éloignement des communautés les empêche de se déplacer d'une école à l'autre, comme c'est le cas au « Sud ».
- 66 Le Protecteur du citoyen a constaté que l'absence d'options pour remplacer les personnes absentes force trop souvent les directions des écoles à fermer plusieurs classes, et ce, quotidiennement. Selon les données fournies par la Commission scolaire, on annule en moyenne 8 cours de 45 minutes pour chaque jour de classe, pour chaque école, en raison de l'absence du personnel enseignant. Par ailleurs, lorsque les directions d'école réussissent à combler ces absences, la personne suppléante est souvent non qualifiée ou inexpérimentée, ce qui ne permet pas d'assurer un climat propice à l'apprentissage.
- 67 Alors que la Commission scolaire Kativik doit mettre en place des moyens pour réduire le taux d'absentéisme de son personnel, le Ministère doit revoir les ressources financières qu'il accorde à cette dernière afin de lui permettre l'embauche à temps complet de personnel enseignant qualifié à titre de personnel suppléant, de maintenir un financement adéquat et d'offrir les services et programmes éducatifs de qualité à la population du Nunavik<sup>60</sup>. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen est d'avis que par un tel financement adapté au Nunavik, le gouvernement du Québec remplirait son engagement de permettre l'embauche de ressources afin de soutenir l'élève dans son cheminement scolaire ainsi que ses parents<sup>61</sup>.
- 68 Le Protecteur du citoyen a aussi pu constater que le personnel enseignant, les directions d'école et la Commission scolaire sont ouverts à la mise en place de solutions innovantes pour pallier les absences des professeurs. À cet égard, la création d'un programme éducatif bilingue augmenterait le bassin disponible de personnel suppléant qualifié. Dans

<sup>60</sup> Convention, préc. note 5, art. 17.0.84.

<sup>61</sup> Québec, préc. note 56.

le même sens, un calendrier scolaire adapté permettrait au personnel enseignant de retourner dans sa famille durant de plus grandes périodes, ce qui faciliterait le recrutement de personnes qualifiées.

- 69 Au chapitre des solutions qu'apportent les technologies, le Protecteur du citoyen prend acte du montant de 12 millions de dollars qu'accorde le gouvernement du Québec dans le cadre du Plan Nord au regard des infrastructures de télécommunication du Nunavik<sup>62</sup>. La diversification des modalités d'enseignement à distance pourrait représenter une solution prometteuse dans un avenir rapproché.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande**

**R-7 Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur prenne les mesures nécessaires pour fournir à la Commission scolaire Kativik les ressources financières permettant l'embauche de personnel enseignant suppléant et qualifié, et ce, après avoir convenu avec cette dernière des besoins en cette matière.**

### 3.2.3 L'adaptation du calendrier scolaire

- 70 Le calendrier scolaire actuel, qui est une réplique de celui du « Sud », n'est pas adapté à la culture inuit. L'adaptation du calendrier scolaire figure parmi les avenues envisagées par la Commission scolaire Kativik et les autres organismes concernés par l'éducation au Nunavik pour faire face aux enjeux liés à l'éducation (difficultés de recrutement et rétention des enseignants, non-fréquentation scolaire)<sup>63</sup>.
- 71 Plus précisément, la Commission scolaire Kativik songe à étaler la fréquentation scolaire sur toute l'année. Ce faisant, il serait possible d'accorder de longs congés propices à des activités saisonnières de chasse et de pêche, tout en permettant des retours dans la famille plus longs aux enseignants et enseignantes du « Sud ». Ce changement, pressenti par la Commission scolaire comme un facteur de valorisation de la culture inuit, de renforcement identitaire et d'enracinement, serait également un facteur de mobilisation et de persévérance scolaire. Il doit cependant être précédé de réflexions et d'analyses approfondies.
- 72 **Par conséquent, le Protecteur du citoyen considère qu'une étroite collaboration entre le Ministère et la Commission scolaire Kativik est requise dans la foulée des réflexions et analyses nécessaires à l'élaboration d'un calendrier scolaire inuit adapté culturellement, cela dans le respect du fait qu'il appartient à la Commission scolaire Kativik d'effectuer les adaptations au calendrier scolaire.**

### 3.2.4 L'encadrement des élèves en difficulté ou handicapés

- 73 Les principaux services disponibles pour l'encadrement des élèves en difficulté ou handicapés à la Commission scolaire Kativik sont octroyés par l'intermédiaire du programme de « l'école compatissante ». Il s'agit d'un plan de soutien au milieu scolaire que la Commission scolaire a mis sur pied pour mieux outiller le personnel enseignant et

<sup>62</sup> Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, *Plan d'action en économie numérique. Pour l'excellence numérique des entreprises et des organisations québécoises*, Gouvernement du Québec, 2016. Le gouvernement du Québec est ici en cofinancement avec le gouvernement du Canada et l'Administration régionale Kativik. Cette contribution permettra de maintenir un service Internet par satellite dans les collectivités et commerces du Nunavik jusqu'à l'arrivée de la fibre optique sur le territoire. Elle facilitera également le remplacement du réseau de distribution local sans fil et assurera l'implantation d'un réseau local de fibres optiques dans les quatre collectivités inuit de plus de 1 000 habitants, soit Kuujuaq, Puvirnituq, Inukjuak et Salluit.

<sup>63</sup> Centrale des syndicats du Québec, *L'AENQ réclame la mise en place d'un calendrier scolaire adapté au Nunavik*, 21 août 2007.

offrir aux élèves un environnement permettant le développement de leurs « compétences sociales et émotionnelles », et ce, afin d'améliorer les apprentissages scolaires. Le financement d'un tel projet, ainsi que la mise en œuvre de services de scolarisation pour les élèves handicapés et pour ceux qui ont des troubles du comportement ou des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage, s'effectue en vertu de règles budgétaires négociées entre la Commission scolaire et le Ministère.

- 74 Le Protecteur du citoyen a constaté que, selon les plus récents chiffres du Ministère, seulement 2,4 % des élèves inscrits à la Commission scolaire Kativik au cours de l'année scolaire 2015-2016 étaient identifiés comme élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, comparativement à une proportion de 26 % pour l'ensemble du Québec<sup>64</sup>. Il appert que plusieurs jeunes élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage ne bénéficient d'aucun service, ce qui pourrait expliquer ce résultat statistique. Comme l'affirment des directions d'école et des membres du personnel enseignant, malgré une directive sur l'organisation des services pour les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de la Commission scolaire<sup>65</sup>, il est observé :
- ▶ l'absence d'évaluation ou de réévaluation des élèves, ou des retards importants en cette matière;
  - ▶ l'absence de plans d'intervention pour les élèves qui en ont besoin ou des disparités à cet égard d'une école à l'autre;
  - ▶ le manque de ressources qualifiées.
- 75 Au surplus, selon la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, certains bris de services en matière de scolarisation des jeunes en difficulté sont survenus par le passé lorsque ceux-ci devaient être placés en établissement durant une certaine période. Afin d'éviter de telles situations, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik assure présentement l'éducation des élèves en établissement en retenant les services d'enseignants qui ne sont pas liés contractuellement à la Commission scolaire Kativik. Ces élèves demeurent toutefois sur le territoire de la Commission scolaire.
- 76 La Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik a également constaté que certains bris de services en matière de scolarisation des jeunes en difficulté ou handicapés surviennent lorsque ces derniers doivent recevoir des services de santé dans un établissement situé au « Sud ». En vertu des règles en vigueur, un élève qui reçoit un enseignement en anglais au Nunavik doit obtenir de la part du Ministère un certificat d'admissibilité à l'enseignement en anglais pour fréquenter une école anglophone au « Sud » durant la période où il y reçoit des soins de santé. En effet, l'exception prévue à la *Charte de la langue française*<sup>66</sup>, permettant à la Commission scolaire Kativik de donner un enseignement en inuktitut ainsi que dans toutes les autres langues d'enseignement en usage dans la communauté, ne s'applique qu'à la Commission scolaire Kativik et non aux élèves inuit. Or, selon des témoignages recueillis, il est fréquent que la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik ne parvienne à obtenir ce certificat d'admissibilité qu'après plusieurs mois. Ces délais sont imputables à la Commission scolaire et au Ministère, qui mettent longtemps à remplir les documents requis et à traiter la

<sup>64</sup> Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Les indicateurs – Tableau 6 Enseignement secondaire, formation générale des jeunes : quelques caractéristiques des élèves*, Commission scolaire Kativik, Proportion des élèves identifiés HDAA, 2015-2016.

<sup>65</sup> Commission scolaire Kativik, [\*EDU 02 D Directive sur l'organisation des services pour les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage\*](#), en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

<sup>66</sup> RLRQ, c. C-11, art. 88.

demande. Cela a pour conséquence que l'élève, qui n'est pas scolarisé durant ce temps, accumule un retard important, nuisant à sa réussite scolaire.

- 77 Le Ministère doit s'assurer que les élèves en difficulté ou handicapés reçoivent des services éducatifs adéquats, en collaboration avec la Commission scolaire Kativik et le ministère de la Santé et des Services sociaux. En effet, le ministère de la Santé et des Services sociaux a notamment comme responsabilité d'offrir des services à cette clientèle et de prévoir des plans de services personnalisés, lorsque cela est nécessaire<sup>67</sup>. De façon générale, ces acteurs, collectivement, doivent prévoir les modalités des services offerts ainsi que la complémentarité et l'accessibilité de ces services, ce qui n'est pas toujours le cas selon les constats de notre enquête. Certaines initiatives ont toutefois été réalisées par la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, comme l'embauche d'une infirmière ou d'un infirmier en milieu scolaire à l'école secondaire de Kuujuaq.
- 78 Il est donc nécessaire que des ponts soient officiellement établis entre les différents organismes. Le Protecteur du citoyen note la volonté de la Commission scolaire Kativik et de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik de conclure une entente pour bonifier l'offre de services, tout en respectant les compétences de chacun. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et la Commission scolaire Kativik doivent mettre en place une entente formelle de reconnaissance des responsabilités de chaque partie afin d'offrir des services adaptés aux réalités régionales. Une telle entente permettrait d'assurer une offre ainsi qu'un continuum de services pour les élèves en difficulté ou handicapés de chacune des communautés du Nunavik.
- 79 De plus, une telle entente s'inscrit dans la volonté du gouvernement du Québec de maximiser l'efficacité des ressources investies en synchronisant les efforts et en évitant les doublons<sup>68</sup>. La recommandation qui suit s'inscrit également dans la volonté du gouvernement du Québec de poursuivre le renforcement des collaborations indispensables à la création de corridors de services qui mèneront à une prestation de services cohérente et continue pour les Inuit, tout en offrant un meilleur arrimage entre les services assurés par l'État québécois et ceux offerts par la Commission scolaire Kativik<sup>69</sup>.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-8 Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et le ministère de la Santé et des Services sociaux soutiennent la Commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik dans l'établissement d'une entente formelle qui permettra l'arrimage des services de santé et des services sociaux avec les services éducatifs pour les élèves des communautés du Nunavik.**

### 3.3 La non-fréquentation scolaire

- 80 La fréquentation scolaire est obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans au Nunavik<sup>70</sup>. Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a observé chez les élèves qu'il a rencontrés un vif intérêt pour l'école comme milieu d'acquisition de connaissances et comme milieu de vie.

<sup>67</sup> *Loi sur la santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 103.

<sup>68</sup> Québec, préc. note 56.

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, préc. note 10, art. 256, 261 et 262. Au Nunavik, la fréquentation scolaire est obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans et non 16 ans comme le prévoit l'article 14 de la *Loi sur l'instruction publique*. Selon l'article 679, la Commission scolaire peut toutefois exempter de la fréquentation scolaire obligatoire tout enfant qui est totalement ou partiellement soutien de famille.



- 81 Cependant, malgré l'absence de données quant à la fréquentation scolaire, le Protecteur du citoyen a constaté que la proportion des élèves absents est élevée, ce qui a été confirmé par les témoignages obtenus en cours d'enquête. Cette situation s'explique par différents facteurs, notamment la réalité psychosociale et familiale de plusieurs de ces élèves<sup>71</sup>, ainsi que le fait qu'aucun suivi n'est effectué dans les cas d'absences non motivées.
- 82 Or, en vertu de la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*<sup>72</sup>, lorsqu'un enfant ne se présente pas en classe, l'enseignant doit en informer la direction de l'école qui doit, à son tour, aviser la Commission scolaire. Cette dernière doit user de persuasion en communiquant avec le père, la mère, le tuteur ou le gardien de l'enfant et, au besoin, lui donner un avis<sup>73</sup>. Ultimement, si un membre du personnel de l'école ou de la Commission scolaire a un motif raisonnable de croire que la sécurité ou le développement de l'enfant est ou peut être considéré comme étant compromis, il doit s'adresser au Directeur de la protection de la jeunesse<sup>74</sup>. Selon les témoignages recueillis, il arrive souvent que la communication avec la famille soit ardue et que les démarches n'aillent pas plus loin. De façon générale, l'absence non motivée d'un élève demeure donc sans suivi.
- 83 La *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*<sup>75</sup>, qui a été sanctionnée le 5 octobre 2017 et qui doit entrer en vigueur par règlement, prévoit que la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik devra conclure une entente avec la Commission scolaire Kativik. Ces deux organismes auront à convenir des services que devront offrir à un enfant et à ses parents les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation lorsque cet enfant fait l'objet d'un signalement pour une situation de négligence sur le plan éducatif ou lorsqu'il est absent de l'école en dépit de son obligation de fréquentation scolaire. L'entente devra mettre en place une collaboration permettant d'assurer le suivi de la situation de l'enfant et d'instaurer une continuité et une complémentarité des services offerts. Les actions à mener devront l'être de façon concertée.
- 84 Par ailleurs, le Ministère s'est doté dernièrement de mesures additionnelles pour assurer le respect de l'obligation de fréquentation scolaire pour tous les élèves des écoles situées au sud du 55<sup>e</sup> parallèle. La *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire*<sup>76</sup> impose entre autres aux commissions scolaires et aux parents certaines obligations visant à ce que la situation d'un enfant eu égard à son obligation de fréquentation scolaire soit connue et, le cas échéant, régularisée. Elle introduit une interdiction générale d'agir de manière à compromettre la possibilité pour un enfant de remplir cette obligation. De plus, elle attribue aux personnes désignées par le ministre des pouvoirs permettant de vérifier plus particulièrement l'application des dispositions relatives à l'obligation de fréquentation scolaire. En présence de difficultés récurrentes quant à l'obligation de fréquentation scolaire au Nunavik, le Ministère devrait aussi prévoir de nouvelles mesures applicables à la Commission scolaire Kativik, et ce, afin de renforcer le respect de l'obligation de fréquentation scolaire. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs

---

<sup>71</sup> Voir notamment le rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Enquête portant sur les services de la protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson*, avril 2007.

<sup>72</sup> *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, préc. note 9, art. 278.

<sup>73</sup> Ibid., art. 272, 273 et 274.

<sup>74</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P -34.1, art. 39.

<sup>75</sup> Projet de loi n° 99, 2017, c. 18.

<sup>76</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire*, 2017, chapitre 23, art. 3, 4, 8, 14, 15, 17, 18 et 19.

fait part de sa volonté d'élaborer des initiatives concrètes et des projets visant la réussite et la persévérance scolaires des élèves et des étudiants autochtones<sup>77</sup>.

- 85 Finalement, selon les témoignages recueillis, un des facteurs qui pourraient expliquer la non-fréquentation scolaire est le fait qu'en territoire inuit, durant une partie de l'année, par temps froid extrême, les autobus scolaires stationnés à l'extérieur ne démarrent pas toujours. Il faut alors faire les déplacements vers l'école en marchant sur de longues distances. S'ajoute à cela le fait que les écoles ne sont pas pourvues d'infrastructures pour accueillir les élèves le midi. Contraints de se rendre à l'école à pied et de rentrer à la maison pour le dîner, bien des jeunes ne vont pas en classe ou n'y retournent pas l'après-midi. Le Protecteur du citoyen n'a toutefois obtenu aucune donnée pour établir l'ampleur du phénomène puisque la Commission scolaire ne collige pas de données relativement à la disponibilité du transport scolaire ni à la fréquentation scolaire. Par ailleurs, le Protecteur du citoyen tient à rappeler que tous les jeunes qui fréquentent l'école doivent le faire en toute sécurité et sans compromettre leur santé.
- 86 En vertu des règles budgétaires en vigueur<sup>78</sup>, le Ministère peut demander à la Commission scolaire des statistiques sur la clientèle et l'organisation du réseau de transport ainsi que des données liées à l'exploitation du transport scolaire. Toutefois, selon l'information qu'a obtenue le Protecteur du citoyen, le Ministère ne demande pas ces renseignements à la Commission scolaire Kativik. De telles données lui permettraient d'évaluer l'opportunité de construire des infrastructures additionnelles pour entreposer les autobus scolaires.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :**

- R-9 Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur sollicite la Commission scolaire Kativik afin d'obtenir les renseignements nécessaires pour établir la fréquentation scolaire et déterminer les causes d'absentéisme.**
- R-10 Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur propose des mesures pour renforcer le respect de l'obligation de fréquentation scolaire après consultation auprès de la Commission scolaire Kativik.**
- R-11 Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur obtienne de la Commission scolaire Kativik les renseignements nécessaires relativement au transport scolaire en vertu des règles budgétaires en vigueur, notamment :**
- ▶ les données relatives aux véhicules exploités en régie (formulaire TE-100);
  - ▶ les statistiques sur la clientèle et l'organisation du réseau de transport, selon la forme définie par le Ministère;
  - ▶ les données d'exploitation sur le transport scolaire, selon la forme définie par le Ministère.

### **3.4 Un accès compromis aux études postsecondaires et à la formation des adultes**

- 87 Depuis l'été 2017, une vingtaine d'étudiants inuit prennent part à un projet pilote d'études postsecondaires à Montréal, intitulé « Nunavik Sivunitsavut » (« Nunavik, notre avenir »). Durant une année, les personnes participantes ont accès à des cours qui peuvent être crédités par le Collège John Abbott, selon une entente obtenue par la Commission scolaire

<sup>77</sup> Québec, préc. note 56.

<sup>78</sup> Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. *Commission scolaire Kativik, Règles budgétaires pour les années scolaires 2011-2012 à 2013-2014*, Gouvernement du Québec, 2012.



Kativik. La formation est conçue dans le but de créer une masse critique de jeunes dotés des habiletés nécessaires pour préparer la relève de leur région<sup>79</sup>.

- 88 En dépit d'initiatives prometteuses, l'accès aux études postsecondaires demeure cependant difficile : la Commission scolaire Kativik estime à 3 % la proportion des Inuit qui détiennent un diplôme d'études collégiales, comparativement à 37,4 % pour l'ensemble du Québec<sup>80</sup>. Le taux est de 2 % pour l'obtention d'un certificat, diplôme ou grade universitaire<sup>81</sup>, comparativement à 30,9 % pour l'ensemble du Québec<sup>82</sup>.
- 89 Différents facteurs peuvent contribuer à freiner l'accès aux études postsecondaires pour les élèves du Nunavik qui ont terminé leur secondaire :
- ▶ Parce qu'il est peu peuplé, le Nunavik ne compte aucun établissement offrant la formation collégiale et universitaire sur son territoire;
  - ▶ L'absence de cours avancés en sciences et en mathématiques au secondaire limite les choix au postsecondaire, ce qui influe sur la motivation des jeunes à poursuivre leurs études;
  - ▶ La Commission scolaire Kativik comporte un service d'éducation des adultes et de la formation professionnelle pour la clientèle de 16 ans et plus. Implantées dans 6 des 14 communautés, ces ressources demeurent difficiles d'accès pour les élèves des autres communautés. Par ailleurs, la formation à distance requiert de l'étudiant ou de l'étudiante une autonomie et une habileté particulières sur le plan de la langue et de l'écriture, exigences auxquelles tous ne peuvent pas répondre;
  - ▶ Les Inuit ont, selon la Commission scolaire, peu d'accès au programme ministériel de reconnaissance des acquis et des compétences en raison du faible financement disponible.
- 90 De l'avis du Protecteur du citoyen, il y a lieu, au regard d'enjeux individuels et à l'échelle de la communauté, d'accroître la capacité des jeunes Inuit de poursuivre leurs études au-delà de la formation secondaire. Le gouvernement du Québec s'est d'ailleurs engagé à enrichir l'offre de services en éducation en proposant des programmes plus efficaces et mieux adaptés aux réalités énoncées par les Premières Nations et les Inuit et en consolidant les services existants pour créer des complémentarités entre les réseaux de l'État du Québec et les diverses organisations autochtones qui assurent elles-mêmes de nombreux services<sup>83</sup>.
- 91 À titre d'exemple, il serait tout indiqué de mettre en place d'autres partenariats entre le système d'éducation du Nunavik et les cégeps de la province pour donner aux élèves inuit la possibilité d'intégrer tous les programmes de formation au collégial, même ceux nécessitant des préalables en mathématiques et en sciences. Des partenariats intéressants ont déjà été mis en place pour certaines communautés plus isolées du Québec<sup>84</sup>. Les

---

<sup>79</sup> Les étudiants inscrits au programme Nunavik Sivunitsavut en apprennent davantage sur la politique et la gouvernance de leur peuple, la littérature de leur communauté, l'archéologie, les archives et les traditions orales ainsi que sur des enjeux internationaux contemporains d'un point de vue inuit.

<sup>80</sup> Gauthier, Marc-André, Institut de la statistique du Québec, *Coup d'œil sociodémographique, Regard sur deux décennies d'évolution du niveau de scolarité de la population québécoise à partir de l'Enquête sur la population active*, Proportion de la population âgée de 25 à 64 ans selon le plus haut niveau de scolarité atteint, Québec, 1990-2012, février 2014, n° 30.

<sup>81</sup> Source : Commission scolaire Kativik, 2011.

<sup>82</sup> Institut de la statistique du Québec, *Panorama des régions du Québec*, édition 2017.

<sup>83</sup> Québec, préc. note 56.

<sup>84</sup> Par exemple, le Centre régional d'éducation des adultes (CREA) Kitci Amik, situé à Lac-Simon, a créé avec le Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue un partenariat permettant de mettre sur pied les programmes DEC-6 et DEC-10 accessibles aux élèves autochtones de la communauté. Ces programmes permettent à ces élèves ayant obtenu un diplôme d'études secondaires (DES), mais n'ayant pas accumulé les unités requises pour l'admission à certains programmes collégiaux, d'intégrer tout de même le programme collégial de leur choix,

préalables manquants sont alors intégrés au programme collégial de l'élève plutôt qu'il soit exigé de lui qu'il réalise ces cours dans un autre établissement de formation des adultes.

- 92 De plus, un meilleur accès au programme ministériel de reconnaissance des acquis et des compétences permettrait à plus de personnes d'obtenir une confirmation officielle de leurs compétences et apprentissages – expériences en milieu de travail ou autres – à défaut d'avoir suivi certains cours du cursus scolaire. Cette attribution d'équivalences permettrait à certains de poursuivre des études supérieures et à d'autres, d'obtenir de meilleures conditions et possibilités sur le marché du travail.
- 93 De l'avis du Protecteur du citoyen, le Ministère doit collaborer avec la Commission scolaire Kativik dans la mise sur pied de programmes permettant un meilleur accès aux études postsecondaires et au programme de reconnaissance des acquis. Par exemple, la mise en œuvre du nouveau curriculum applicable à l'éducation des adultes (renouveau pédagogique) est devenue obligatoire dans les commissions scolaires linguistiques le 1<sup>er</sup> juillet 2018. La Commission scolaire Kativik n'était pas tenue d'implanter ce nouveau curriculum puisqu'elle n'est pas une commission scolaire linguistique. Cela dit, elle a tout de même entrepris des démarches de mise à niveau dès 2016 afin d'entamer les stades initiaux de l'implantation. Le Protecteur du citoyen a constaté que pour ce faire, la Commission scolaire Kativik a transmis au Ministère un plan d'action 2017-2022 concernant l'implantation du nouveau curriculum de la formation générale des adultes ainsi que la formation des conseillers pédagogiques et des enseignants de la formation générale des adultes. Or, après plus de six mois, la Commission scolaire est toujours en attente d'une réponse du Ministère, et ce, malgré ses relances.
- 94 On notera toutefois qu'en 2017, le Ministère a permis la contribution ponctuelle d'une « équipe-choc organisationnelle » (constituée d'enseignants, de responsables du soutien pédagogique et de gestionnaires) pour offrir un soutien exclusif en matière d'implantation de nouveaux programmes de formation des adultes au Nunavik. Il serait intéressant d'assurer le maintien de cette intervention sur une base continue jusqu'à l'implantation complète des programmes.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-12** Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur indique à la Commission scolaire Kativik les suites qu'il entend donner au *Plan d'action 2017-2022 concernant l'implantation du curriculum de la formation générale des adultes et la formation des conseillers pédagogiques et des enseignants de la formation générale des adultes*.

**R-13** Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur offre le soutien demandé par la Commission scolaire Kativik, par l'intermédiaire d'une équipe-choc, et ce, jusqu'à l'implantation complète des programmes de la formation des adultes.

### 3.5 Les données disponibles sur l'éducation au Nunavik

- 95 L'enquête du Protecteur du citoyen a relevé des lacunes qui contribuent à nuire aux finalités du système d'éducation (ex. : défis majeurs que posent l'organisation scolaire, les

---

à condition qu'ils réussissent les unités manquantes. Le partenariat entre les deux établissements permet aux élèves de ne fréquenter qu'un seul établissement, de n'avoir qu'un seul horaire et de commencer, dès la première session, leurs cours du programme collégial choisi, en plus d'acquérir simultanément les unités manquantes avec un enseignant ou une enseignante du CREA qui se déplace dans les locaux du cégep.

enjeux de main-d'œuvre chez les enseignants, la non-fréquentation scolaire ainsi que l'accès compromis aux études postsecondaires et à la formation des adultes). Afin de pouvoir collaborer adéquatement aux réflexions fondamentales, indispensables et structurantes visant à mettre en place des solutions rapides et efficaces pour corriger ces lacunes, le Ministère doit avoir en sa possession les données nécessaires sur le système d'éducation au Nunavik. Il doit également les transmettre à la Commission scolaire Kativik. Or, l'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le Ministère n'a pas mis à jour, et ce, depuis plusieurs années, bon nombre de ces informations. Le Ministère mentionne qu'il doit effectuer les analyses et le traitement plus approfondi des données non publiées. Par exemple, il n'est pas en mesure de fournir des données récentes concernant la Commission scolaire Kativik telles que :

- ▶ le portrait du personnel enseignant selon la langue maternelle et l'ordre d'enseignement;
- ▶ l'âge et le nombre d'années d'expérience et de scolarité du personnel enseignant comparativement aux autres commissions scolaires;
- ▶ la répartition de l'effectif scolaire de la formation générale des jeunes selon la classe et l'écart par rapport à l'âge modal;
- ▶ la proportion d'élèves n'affichant aucun retard scolaire à la première année du troisième cycle du primaire et du deuxième cycle du secondaire;
- ▶ le taux de passage direct des élèves de cinquième secondaire vers le réseau collégial;
- ▶ les effectifs étudiants des établissements d'enseignement collégial et des universités.

- 96 Pourtant, le Ministère s'acquitte de cette fonction pour les commissions scolaires du « Sud » en obtenant auprès de celles-ci les renseignements nécessaires aux fins de compilation et d'analyse. Il publie d'ailleurs une série de données intéressantes chaque année dans un bulletin statistique<sup>85</sup>. Sans ces informations, il est impossible d'avoir un portrait objectif de la situation, de mettre en place des mesures, de jauger les avancées et de fournir les contributions financières additionnelles requises, le cas échéant.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-14 Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dresse un portrait de l'éducation du Nunavik, qu'il le mette à jour annuellement et qu'il le diffuse sur son site Internet.**

### **3.6 Un constat d'ensemble : le Ministère doit assumer pleinement son rôle auprès de la Commission scolaire Kativik**

- 97 Le Ministère doit assumer pleinement ses responsabilités auprès de la Commission scolaire Kativik et, par conséquent, auprès des Nunavimmiuts. Il doit s'assurer d'exercer ses fonctions dans le respect du droit de toute personne au Nunavik de bénéficier d'un système d'éducation qui favorise son plein épanouissement<sup>86</sup>. Pour ce faire, il doit offrir à la Commission scolaire Kativik les moyens administratifs et financiers nécessaires à la poursuite de son mandat<sup>87</sup>. Il doit également soutenir cette dernière en instaurant une

<sup>85</sup> Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, en vertu de l'article 1.3 de la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15, peut obtenir des ministères et organismes les renseignements nécessaires et compiler, analyser et publier les renseignements disponibles.

<sup>86</sup> *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, préc. note 14, préambule.

<sup>87</sup> *Ibid.*; *Convention*, préc. note 2.

saine collaboration. Le Ministère peut aussi, avec l'autorisation du ministre, fournir à la Commission scolaire Kativik les services qu'il juge nécessaires<sup>88</sup>.

- 98 Or, le Protecteur du citoyen a constaté que des demandes formulées par la Commission scolaire Kativik sont demeurées sans suivi, malgré plusieurs relances, ce qui ne permet pas une saine administration des services éducatifs au Nunavik. Citons, à titre d'exemple, le *Plan d'infrastructure 2016-2025*, le *Plan quinquennal concernant la formation des conseillers pédagogiques et des enseignants de la formation générale des adultes* et le *Plan d'action 2017-2022 concernant l'implantation du curriculum de la formation générale des adultes*.
- 99 Ce manque de suivi entraîne plusieurs conséquences. En attente de la réponse du Ministère depuis plus de deux ans quant au *Plan d'infrastructure 2016-2025*, la Commission scolaire ne peut planifier les travaux d'agrandissement des écoles existantes, la construction de logements pour le personnel enseignant, l'ajout d'une résidence étudiante et de nouveaux abris pour les autobus scolaires. C'est ainsi que le projet d'une nouvelle école secondaire à Inukjuak, soumis en 2015 et approuvé par le Ministère au printemps 2018, sera malheureusement reporté d'un an puisque la Commission scolaire Kativik doit tenir compte, dans la planification des travaux, des arrivages par voie de mer des matériaux ainsi que des contraintes météorologiques limitant la période où il est possible de réaliser les travaux.
- 100 Une relation continue, fiable et transparente est à implanter entre le Ministère et la Commission scolaire. À cet égard, le Protecteur du citoyen salue l'apport fructueux, depuis quelques mois, d'effectifs du Ministère aidant la Commission scolaire à développer des outils technologiques et l'assistant dans ses démarches auprès de fournisseurs dans ce domaine. Pour le moment, la Commission scolaire Kativik ne possède toujours pas les technologies qui lui permettraient de mettre en place des dossiers numériques pour chaque élève, et les bulletins sont encore remplis manuellement. Cela explique que d'une école à une autre, d'une communauté à une autre, d'un enseignant à un employé de la Commission scolaire, les données ne circulent pas comme elles le devraient. Or, elles font partie aujourd'hui des outils grâce auxquels, ailleurs au Québec, le milieu scolaire connaît le profil de l'élève pour, le cas échéant, lui offrir les ressources appropriées. Le Protecteur du citoyen est d'avis que cet exemple de collaboration doit en inspirer d'autres.
- 101 Le Protecteur du citoyen prend note également de la volonté du gouvernement du Québec de mettre à la disposition des Premières Nations et des Inuit des services et des programmes plus efficaces, mieux adaptés à leur réalité et qui répondent à leurs besoins immédiats<sup>89</sup>.

**Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-15 Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur mette en place des canaux de communication efficaces, à différents paliers, stratégiques et opérationnels, avec la Commission scolaire Kativik.**

## 4 Conclusion

- 102 L'enseignement et l'acquisition des savoirs sont parmi les principaux vecteurs de développement et d'épanouissement des cultures et des peuples. Chez les Inuit, les personnes rencontrées conviennent volontiers de ce que l'éducation et l'école peuvent

<sup>88</sup> Ibid., art. 1.3, par. 1.

<sup>89</sup> Québec, préc. note 56.

faire pour nourrir leur culture, donner vie à leurs traditions et, en même temps, orienter leurs communautés vers la modernité.

- 103 Il y a 40 ans, à la suite de la signature de la *Convention*<sup>90</sup>, la Commission scolaire Kativik devenait le seul fournisseur de services éducatifs pour le Nunavik. Différents mécanismes ont alors été inscrits dans la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*<sup>91</sup>, prévoyant que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur devait assumer certaines obligations à l'égard de cette commission scolaire.
- 104 En juin 2017, dans son *Plan d'action pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit*<sup>92</sup>, le gouvernement du Québec a affirmé sa volonté de maximiser l'accessibilité et l'efficacité de la prestation de services de l'État par une adaptation profonde, graduelle et cohérente de celle-ci aux caractéristiques culturelles et historiques propres aux Premières Nations et aux Inuit. Plus particulièrement, en matière d'éducation, le gouvernement du Québec reconnaît que son action peut être consolidée, que les ressources peuvent être redéployées et que les financements peuvent être solidifiés<sup>93</sup>. Ce plan d'action gouvernemental se veut un virage majeur dans la manière de concevoir l'action du gouvernement du Québec à l'égard du développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit.
- 105 Or, au cours de cette enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que des instances administratives hors Nunavik, soucieuses de faire montre de respect à l'égard de l'autonomie des populations autochtones, appliquent une politique de non-ingérence. Toutefois, l'application rigide d'une telle politique génère des situations de non-communication entre des acteurs du « Sud » et du « Nord » qui doivent pourtant se concerter, collaborer et travailler ensemble pour offrir les services publics requis aux citoyens et aux citoyennes du Nunavik.
- 106 Le Protecteur du citoyen a pu constater que le Ministère adopte une vision restrictive de son rôle et que cette position l'amène à ne pas exercer les responsabilités d'approbation, de soutien et d'accompagnement qui lui incombent. Ce faisant, le Ministère ne respecte pas certains de ses devoirs, dont ceux d'encourager et de soutenir la Commission scolaire, tout en lui fournissant l'assistance que requiert l'accomplissement de son rôle. Pour favoriser une situation équitable envers l'ensemble des citoyens et des citoyennes du Québec, le Ministère doit offrir à la Commission scolaire Kativik les outils nécessaires à la réalisation de son mandat et lui ouvrir ses portes pour qu'elle bénéficie de son expertise, si elle le désire. Certaines des approches développées au fil des ans par le Ministère pourraient en effet servir de base à la Commission scolaire, notamment en matière de persévérance et de réussite scolaires et d'organisation des services éducatifs aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.
- 107 Le Protecteur du citoyen est d'avis que l'intervention du Ministère doit s'exercer de façon diligente et transparente, dans une attitude solidaire et respectueuse des Inuit et de leurs aspirations, pour un meilleur système d'éducation. Les progrès nécessaires pour que les services éducatifs au Nunavik répondent aux besoins de sa population viendront pour une large part d'une meilleure appropriation par le Ministère de son rôle à cet égard, cela appelant à une action concertée avec la Commission scolaire Kativik.

---

<sup>90</sup> *Convention*, préc. note 2.

<sup>91</sup> *Loi*, préc. note 2.

<sup>92</sup> Québec, préc. note 56.

<sup>93</sup> *Idem*.

**Concernant le suivi des recommandations du présent rapport, le Protecteur du citoyen recommande :**

**Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur fasse parvenir au Protecteur du citoyen, au plus tard le 15 février 2019, un plan de travail pour le suivi des recommandations et qu'il lui fasse état de l'avancement de ce plan au 15 décembre 2019, puis selon un échéancier à convenir.**

## Annexe 1 : Liste des recommandations

### Le Protecteur du citoyen recommande :

- R-1** **Que** la Société d'habitation du Québec, en concertation avec les autorités compétentes (fédérales, provinciales et inuit), élabore, avant le 1<sup>er</sup> avril 2020, des propositions d'actions pour combler le manque de logements au Nunavik, en prenant en considération les besoins exprimés par les organismes de la région ainsi que les disponibilités budgétaires gouvernementales.
- R-2** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur convienne, en collaboration avec les intervenants et les participants, d'un plan de travail pour la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones qui précise les objectifs ainsi que les échéanciers permettant de les atteindre.
- R-3** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur convienne, en collaboration avec la Commission scolaire Kativik, d'un plan de travail pour la Table pédagogique, mise sur pied en mars 2018, qui précise les objectifs ainsi que les échéanciers permettant de les atteindre.
- R-4** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur indique à la Commission scolaire Kativik les suites qu'il entend donner au plan d'infrastructure déposé par celle-ci en 2015, notamment par rapport au financement demandé pour la construction de logements.
- R-5** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur encourage et soutienne les établissements d'enseignement supérieur à rendre disponible, dans le cadre de la formation universitaire en enseignement, un cours particulier lié aux réalités autochtones et aux compétences requises pour l'enseignement pédagogique offert aux Premières Nations et aux Inuit.
- R-6** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur participe, avec la Commission scolaire Kativik, à l'élaboration d'un plan d'action pour augmenter de façon importante et le plus rapidement possible le nombre d'enseignants et d'enseignantes inuit qualifiés.
- R-7** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur prenne les mesures nécessaires pour fournir à la Commission scolaire Kativik les ressources financières permettant l'embauche de personnel enseignant suppléant et qualifié, et ce, après avoir convenu avec cette dernière des besoins en cette matière.
- R-8** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et le ministère de la Santé et des Services sociaux soutiennent la Commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik dans l'établissement d'une entente formelle qui permettra l'arrimage des services de santé et des services sociaux avec les services éducatifs pour les élèves des communautés du Nunavik.
- R-9** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur sollicite la Commission scolaire Kativik afin d'obtenir les renseignements nécessaires pour établir la fréquentation scolaire et déterminer les causes d'absentéisme.
- R-10** **Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur propose des mesures pour renforcer le respect de l'obligation de fréquentation scolaire après consultation auprès de la Commission scolaire Kativik.

**R-11 Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur obtienne de la Commission scolaire Kativik les renseignements nécessaires relativement au transport scolaire en vertu des règles budgétaires en vigueur, notamment :

- ▶ les données relatives aux véhicules exploités en régie (formulaire TE-100);
- ▶ les statistiques sur la clientèle et l'organisation du réseau de transport, selon la forme définie par le Ministère;
- ▶ les données d'exploitation sur le transport scolaire, selon la forme définie par le Ministère.

**R-12 Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur indique à la Commission scolaire Kativik les suites qu'il entend donner au *Plan d'action 2017-2022 concernant l'implantation du curriculum de la formation générale des adultes et la formation des conseillers pédagogiques et des enseignants de la formation générale des adultes*.

**R-13 Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur offre le soutien demandé par la Commission scolaire Kativik, par l'intermédiaire d'une équipe-choc, et ce, jusqu'à l'implantation complète des programmes de la formation des adultes.

**R-14 Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dresse un portrait de l'éducation du Nunavik, qu'il le mette à jour annuellement et qu'il le diffuse sur son site Internet.

**R-15 Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur mette en place des canaux de communication efficaces, à différents paliers, stratégiques et opérationnels, avec la Commission scolaire Kativik.

**Concernant le suivi des recommandations du présent rapport, le Protecteur du citoyen recommande :**

**Que** le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur fasse parvenir au Protecteur du citoyen, au plus tard le 15 février 2019, un plan de travail pour le suivi des recommandations et qu'il lui fasse état de l'avancement de ce plan au 15 décembre 2019, puis selon un échéancier à convenir.



# Bibliographie

## Table législative

*Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11.

*Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Secrétariat aux affaires autochtones, Les Publications du Québec, 1998.

*Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives concernant principalement la gratuité des services éducatifs et l'obligation de fréquentation scolaire*, RLRQ, c. 23.

*Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, RLRQ, c. I-14.

*Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

*Loi sur la santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2.

*Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15.

*Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

*Projet de loi n° 99*, 2017, c.18.

## Bibliographie

Centrale des syndicats du Québec, *L'AENQ réclame la mise en place d'un calendrier scolaire adapté au Nunavik*, 21 août 2007.

Comité national sur la scolarisation des Inuits, *Les Premiers Canadiens, Canadiens en Premiers*. [\*Stratégie nationale sur la scolarisation des Inuits 2011\*](#), Ottawa, Inuit Tapiriit Kanatami, 2011.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Enquête portant sur les services de la protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson*, avril 2007.

Commission scolaire Kativik, [\*Plan stratégique 2016-2023\*](#), Kativik Iisarniliriniq.

Commission scolaire Kativik, [\*EDU 02 D Directive sur l'organisation des services pour les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage\*](#), en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Commission scolaire Kativik, *Politique sur les langues d'enseignement*, adoptée par le Conseil des commissaires le 3 avril 2003, résolution n° 2002/03-34, amendée par CC 2010/2011-25 et CC 2010/2011-26.

Entente intervenue entre le Comité patronal de négociation pour la Commission scolaire Kativik et la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) pour le compte de l'Association des employés du Nord québécois (AENQ) dans le cadre de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans le secteur public et parapublic*, 2010-2015.

FRAPRU, [\*Urgence en la demeure, Rapport de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement\*](#), mars 2013.

Gagnon, Alain-G. et Rocher, Guy, *Regard sur la convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Éditions Québec Amérique inc., 2002.

Gauthier, Marc-André, Institut de la statistique du Québec, *Coup d'œil sociodémographique, Regard sur deux décennies d'évolution du niveau de scolarité de la population québécoise à partir de l'Enquête sur la population active*, Proportion de la population âgée de 25 à 64 ans selon le plus haut niveau de scolarité atteint, Québec, 1990-2012, février 2014, n° 30.

Institut de la statistique du Québec, *Panorama des régions du Québec*, édition 2017.

IRIS, *Portrait des inégalités socioéconomiques touchant les Autochtones au Québec*, janvier 2018.

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, *Plan d'action en économie numérique. Pour l'excellence numérique des entreprises et des organisations québécoises*, Gouvernement du Québec, 2016.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Les indicateurs Tableau 6 Enseignement secondaire, formation générale des jeunes : quelques caractéristiques des élèves*, Commission scolaire Kativik, Proportion des élèves identifiés HDAA, 2015-2016.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Commission scolaire Kativik – Règles budgétaires pour les années scolaires 2011-2012 à 2013-2014*, Gouvernement du Québec, 2012.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Politique de la réussite éducative*, juin 2017.

Petit, Jacques-Guy et al., *Les Inuit et les Cris du Nord du Québec. Territoire, gouvernance, société et culture*, Rennes et Québec, Presses universitaires de Rennes et Presses de l'Université du Québec, 2010.

Québec, *Faire plus, faire mieux, Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits*, 2017-2022.

Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, *Regional Action Plan for Public Health 2016-2020*.

Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, *The Housing Situation in Nunavik: A Public Health Priority*, last update December 2009.

Société d'habitation du Québec, *Housing in Nunavik*, 2014.

Société Makivik, *Perspectives sur la crise du logement au Nunavik*, Congrès nordique 2017 – La prévention à l'aurore de la santé boréale, 2017.

Statistique Canada, [\*Les Inuits. Feuille d'information du Nunavik\*](#).

[protecteurducitoyen.qc.ca](http://protecteurducitoyen.qc.ca)



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec

Bureau de Québec  
800, place D'Youville  
19<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 3P4  
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal  
1080, côte du Beaver Hall  
10<sup>e</sup> étage, bureau 1000  
Montréal (Québec) H2Z 1S8  
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : [protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca](mailto:protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca)