



Assemblée des Premières Nations

**Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones
et du Nord de la Chambre des communes (INAN)**

Objet : Étude sur les langues autochtones

Le 3 février 2023

Introduction : État d'urgence

Les langues des Premières Nations sont issues de la terre et sont porteuses des valeurs, des coutumes, des visions du monde, des ordres juridiques, des structures de gouvernance, des histoires et des récits de création. À ce titre, les langues des Premières Nations sont essentielles à la transmission des connaissances culturelles et traditionnelles aux générations futures.

Le renforcement du lien avec la culture, les traditions, les langues et la terre est associé à une amélioration de la santé chez les Premières Nations¹. Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations a constaté que les jeunes des Premières Nations âgés de 12 à 17 ans qui participent à des activités culturelles et qui comprennent une langue des Premières Nations ont de meilleures notes que les autres².

Les langues des Premières Nations, cependant, sont dans un état d'urgence, et des mesures immédiates sont nécessaires pour inverser le recul de ces langues. Les politiques et pratiques gouvernementales discriminatoires et assimilatrices ont entraîné une interruption dévastatrice de la transmission intergénérationnelle naturelle des langues des Premières Nations. Les pensionnats (« écoles »), les externats, la rafle des années 1960 et les lois interdisant les cérémonies traditionnelles ont intentionnellement supprimé la culture et les langues des Premières Nations en retirant de force plus de 150 000 enfants autochtones de leur milieu.

Les Premières Nations vivent encore les répercussions de ces actions. Le système de services sociaux sépare les enfants des Premières Nations de leurs familles à un rythme alarmant. Les enfants autochtones représentent 53,8 % de tous les enfants placés en famille d'accueil, alors qu'ils ne représentent que 7,7 % de l'ensemble des enfants³. Ces politiques et pratiques menacent la continuité culturelle et linguistique des communautés des Premières Nations.

Le statut des langues des Premières Nations varie considérablement d'une région à l'autre du pays. Le projet d'Atlas des langues en danger dans le monde de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture a révélé que près de trois langues autochtones sur quatre au Canada sont « en danger » et

¹ Oster et coll. (2014) (en anglais seulement)

https://www.researchgate.net/publication/267043670_Cultural_continuity_traditional_Indigenous_language_and_diabetes_in_Alberta_First_Nations_a_mixed_methods_study

² Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, Factors Associated with School Outcomes among First Nations Youth, https://fnigc.ca/wpcontent/uploads/2021/04/FNIGC-Research-Series-School-Outcomes_FINAL_Dec.212020v2-1.pdf

³ Gouvernement du Canada, Réduire le nombre d'enfants autochtones pris en charge, 2022 <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1541187352297/1541187392851>

qu'aucune n'est considérée comme « sûre⁴ ». Seuls le cri, l'anishinabemowin et l'inuktitut sont censés survivre si nous maintenons la trajectoire actuelle.

Cependant, les Premières Nations restent engagées dans la réappropriation, la revitalisation, le maintien et la normalisation de leurs langues. Bien que le nombre de personnes ayant une langue autochtone comme langue maternelle ait diminué, selon les données du recensement de 2021, le nombre et la proportion de personnes dont la langue seconde est une langue autochtone continuent de croître; la proportion est passée de 24,8 % en 2016 à 27,7 %.

Le gouvernement du Canada a également pris des mesures pour renverser les dommages causés par les politiques discriminatoires afin de rétablir ses relations avec les Premières Nations en s'engageant à mettre en œuvre les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR), la *Loi sur les langues autochtones* (LLA) et la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Le gouvernement du Canada a élaboré la *Loi sur les langues autochtones* (LLA) conjointement avec l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) et le Ralliement national des Métis (RNM). En 2017, les dirigeants autochtones ont lancé l'initiative en produisant une déclaration commune avec le gouvernement du Canada qui exposait les principes d'élaboration conjointe qui guideraient le processus⁵. Un esprit de coopération et de compréhension doit se poursuivre pour assurer la mise en œuvre complète et véritable de cette loi historique.

Élaboration conjointe et mise en œuvre conjointe de la LLA

L'APN a joué un rôle essentiel dans l'élaboration conjointe de la LLA à titre de membre du groupe de travail conjoint, avec des représentants de l'ITK, du RNM et du ministère du Patrimoine canadien.

Avec l'adoption de la LLA le 21 juin 2019, le groupe de travail a évolué pour devenir le Comité directeur de mise en œuvre concertée, et l'APN continue de fournir des orientations sur la mise en œuvre de la LLA. Deux grandes priorités ont été relevées par les partenaires d'élaboration conjointe après l'adoption de la LLA :

- 1) Assurer la transition d'un financement fondé sur des propositions vers un financement permanent, notamment en débloquant les fonds du budget de 2019.
- 2) Établir le Bureau du commissaire aux langues autochtones, y compris le processus de nomination.

⁴ UNESCO. Atlas des langues en danger dans le monde, 2010.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189451>

⁵ Gouvernement du Canada. *Travailler en collaboration pour préserver, promouvoir et revitaliser les langues autochtones*, 2018. Récupéré sur <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/campagnes/legislation-langues-autochtones/travailler-collaboration.html>

Les deux processus nécessitaient une consultation du gouvernement, conformément aux dispositions de la LLA. Comme le ministère du Patrimoine canadien n'avait pas, à l'origine, élaboré de documents de consultation des partenaires autochtones et en raison de complications attribuables à la pandémie de COVID-19, le processus de consultation a été retardé.

Droits relatifs aux langues autochtones

- **Recommandation** : Modifier et renforcer la LLA de manière à ce que la mise en œuvre de l'article 14 et d'autres articles de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) relatifs aux langues autochtones soient inclus dans les dispositions proprement dites de la LLA afin de garantir que les droits linguistiques des Premières Nations soient définis et applicables.⁶

Le droit des Premières Nations de parler leur langue est un droit inhérent, constitutionnel (article 35) et fondamental. Les droits linguistiques des Premières Nations sont renforcés par des traités, dont certains comportent des dispositions relatives à la non-ingérence et à l'éducation. La Cour suprême a reconnu la langue et la culture en vertu de l'article 35 comme un droit autochtone⁷. La LLA soutient également les droits linguistiques des peuples autochtones reconnus, affirmés et protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La mise en œuvre complète de la LLA est également essentielle à la réalisation des promesses ministérielles gouvernementales et ministérielles, notamment l'engagement pris en 2015 de répondre aux appels à l'action de la CVR, en particulier les appels 13, 14 et 15, afin de maintenir des normes minimales pour les droits linguistiques des peuples autochtones au Canada. De plus, avec l'adoption de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* en 2021, le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre en œuvre la DNUDPA. Plusieurs articles concernent les langues autochtones, mais les articles 1, 5, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 31 et 36 revêtent une importance particulière aux fins du présent rapport.

La mise en œuvre intégrale des appels à l'action de la CVR, de la LLA et de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* est nécessaire pour garantir la réappropriation, la revitalisation, le maintien et le renforcement des langues autochtones et leur reconnaissance en tant que facteur vital pour la continuité culturelle, l'identité et l'autodétermination des Autochtones.

⁶ La résolution 47/2022 de l'APN, *Langues des Premières Nations – Un droit défini et exécutoire*, appelle à la modification des dispositions proprement dites de la LLA afin que l'article 14 de la DNUDPA et d'autres articles linguistiques connexes soient mis en œuvre.

⁷ Voir : *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 TCDP 2 au paragraphe 106; *R. c. Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, 1990 CanLII 104; *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, 1996 CanLII 216.

Manque de financement pour la mise en œuvre complète de la LLA

- **Recommandation** : Fournir un financement adéquat, durable et à long terme pour soutenir les activités de réappropriation, de revitalisation, de maintien et de renforcement dirigées par les Premières Nations, conformément à l'établissement des coûts fondé sur les distinctions (p. ex., 2 milliards de dollars par année en 10 ans uniquement pour les initiatives des Premières Nations).
- **Recommandation** : Accroître le soutien à la transition vers l'autonomisation des processus et des prises de décision dirigés par les Autochtones en ce qui concerne la répartition du financement des langues.

Le **budget de 2019** prévoyait un total de **333,7 millions de dollars sur cinq ans et 115,7 millions de dollars en continu** dans le cadre du Programme des langues et cultures autochtones (PLCA). Le **budget de 2021** prévoyait un montant **supplémentaire de 275 millions de dollars sur cinq ans** ainsi que 2 millions de dollars par an par la suite pour soutenir les activités de mise en œuvre conjointe. Le financement prévu dans le budget de 2021 a été principalement réparti entre deux éléments du PLCA : le Volet des langues autochtones, pour les initiatives linguistiques dirigées par des Autochtones, et les accords en vertu des articles 8 et 9⁸. Malgré ces augmentations de financement, le Volet des langues autochtones continue de recevoir beaucoup trop de demandes et ne répond pas à la demande de financement des Premières Nations.

De plus, le montant actuel de 115,7 millions de dollars est assujéti à l'adoption d'une présentation au Conseil du Trésor, qui comprend un modèle provisoire de financement des langues des Premières Nations élaboré par l'APN. Le gouvernement fédéral a imposé l'obligation d'élaborer un nouveau modèle de financement des langues autochtones pour débloquer le financement permanent des langues autochtones prévu dans le budget de 2019, retardant ainsi l'abandon du financement fondé sur des propositions.

Les limites de financement entraînent des difficultés de mise en œuvre et l'inefficacité des processus décisionnels. L'APN a clairement indiqué que les fonds du PLCA ne doivent pas être redirigés pour soutenir des initiatives qui ne sont pas menées par les Premières Nations; toutefois, cette directive n'est pas entièrement respectée. Par exemple, le ministère du Patrimoine canadien reçoit entre 4 et 6 millions de dollars pour assurer le fonctionnement et l'administration du PLCA, et les fonds continuent d'être transférés à d'autres activités telles que la Journée nationale des peuples autochtones et Indspire.

⁸ Les Premières Nations et les organisations des Premières Nations peuvent conclure des accords ou des arrangements avec le gouvernement fédéral, ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux (accords tripartites). Il est généralement entendu que ces accords sur les langues autochtones facilitent les initiatives coordonnées, y compris les programmes et les services.

Si l'on tient compte de tous les transferts de fonds vers les divers éléments du PLCA, **seulement environ 75 millions de dollars** des 115,7 millions de dollars prévus dans le budget de 2019 seront disponibles pour les initiatives dirigées par des Autochtones, qui sont en outre partagés entre les trois distinctions. Les Premières Nations devraient recevoir 75 % des 75 millions de dollars restants, ce qui réduit encore le montant disponible par le truchement du Volet des langues autochtones à un montant estimé à 56,25 millions de dollars.

Les accords en vertu des articles 8 et 9, créés par la LLA, prévoient un nouveau mécanisme pour développer des accords de nation à nation en matière de langues. Pourtant, aucun financement permanent n'a été prévu pour soutenir leur réussite. Les accords en vertu des articles 8 et 9 sont limités dans le temps par le budget de 2021, ce qui restreint les propositions à des projets à court terme potentiellement inefficaces, alors que la revitalisation linguistique nécessite une planification stratégique à long terme.

Une étude d'évaluation des coûts de l'APN pour 2021-2022 a révélé qu'environ **2,0 milliards de dollars** par année sont nécessaires pour soutenir les langues des Premières Nations uniquement. L'étude suppose que toutes les Premières Nations, ainsi que les organisations pivots⁹, offriraient des services de revitalisation linguistique et recevraient un financement suffisant pour offrir les services demandés. Selon des calculs récents, les coûts annuels devraient dépasser les 2 milliards de dollars¹⁰ au cours des dix prochaines années, car moins de 25 % des Premières Nations reçoivent actuellement des fonds du PLCA.

Depuis l'adoption de la LLA, les efforts de financement du gouvernement du Canada ont été exclusivement centrés sur le PLCA. Cette approche ne tient pas compte des besoins linguistiques importants au sein du système d'éducation financé par Services aux Autochtones Canada (SAC) et les gouvernements provinciaux. Une approche coordonnée et pangouvernementale est nécessaire pour garantir le succès.

Une approche pangouvernementale pour la mise en œuvre complète de la LLA

○ Recommandation : Élaborer une approche globale et pangouvernementale pour la mise en œuvre complète de la LLA en ce qui concerne l'exercice des droits linguistiques autochtones dans les domaines de l'éducation, de la santé et du système judiciaire, entre autres.

Les gouvernements canadiens successifs ont déployé des efforts considérables pour éradiquer les langues des Premières Nations. Tous les niveaux de gouvernement doivent prendre des mesures considérables pour inverser les répercussions

⁹ Par exemple, mais sans s'y limiter, les organisations régionales désignées par les Premières Nations qui distribuent des fonds et fournissent une expertise unique aux communautés membres des Premières Nations.

¹⁰ Ce chiffre passe à 3,307 milliards de dollars d'ici la 10^e année (2032-2033) si l'on tient compte de l'inflation et de la croissance démographique.

intergénérationnelles de ces actions et créer une masse critique de locuteurs en langues autochtones.

Le soutien des gouvernements provinciaux et territoriaux aux langues autochtones est extrêmement varié. Des progrès ont été faits en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, tandis que le projet de loi 96 du Québec, *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, constitue une atteinte aux droits linguistiques autochtones.

Il faut redoubler d'efforts pour assurer la conformité et l'alignement d'autres textes législatifs et politiques sur la LLA et la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. À l'échelle nationale, la modernisation de la *Loi sur les langues officielles* nécessite une mobilisation de tous les ministères du gouvernement fédéral pour assurer la cohérence avec les engagements du gouvernement en matière de réconciliation.

En 2019, 54 % des élèves des Premières Nations ont été contraints de quitter leur Première Nation pour obtenir un diplôme d'études secondaires. L'absence d'écoles secondaires empêche les élèves de rester en contact avec leur foyer, leur culture et leur langue, car ils doivent fréquenter une école non autochtone pour obtenir un diplôme. Ce défi, associé au fait que la proportion de locuteurs de la langue est nettement plus élevée dans les réserves, démontre le lien entre la perte de la langue et le sous-financement chronique et discriminatoire de l'éducation des Premières Nations¹¹.

Le manque d'action concertée pour s'assurer que les besoins linguistiques à l'intérieur et à l'extérieur des écoles sont satisfaits menace le succès des efforts de revitalisation des langues des Premières Nations. Le gouvernement du Canada sous-finance systématiquement les langues, l'éducation et les services éducatifs des Premières Nations depuis des décennies. Le financement des langues autochtones que SAC fournit au moyen de sa formule d'éducation est limité à environ 1 500 \$ par étudiant pour les langues. Le sous-financement chronique de l'éducation en général limite également les possibilités pour les Premières Nations d'offrir des cours de langue et des programmes d'immersion dans les écoles.

Par exemple, avant 2021, SAC ne soutenait pas financièrement l'inclusion d'espaces linguistiques et culturels ou de zones d'apprentissage sur les terres lors de la construction et du financement des écoles des Premières Nations. Par conséquent, les écoles construites avant 2021 n'ont pas favorisé l'accès des Premières Nations aux apprentissages linguistiques, culturels et spirituels prioritaires, créant ainsi un retard important dans la capacité de répondre aux besoins linguistiques dans les écoles.

¹¹ Selon le recensement de 2016, environ un tiers (30 %) des membres des Premières Nations vivant dans les réserves avaient une langue autochtone comme première langue, une proportion beaucoup plus importante que celle des personnes résidant hors réserve (3 %).

À propos de l'Assemblée des Premières Nations

L'Assemblée des Premières Nations (APN) est une organisation nationale de défense des intérêts qui s'efforce de faire progresser les aspirations collectives des membres et des communautés des Premières Nations de tout le Canada sur des questions et des préoccupations d'ordre ou d'intérêt national ou international. Les orientations et les mandats de l'APN sont établis par la voie de résolutions proposées et soutenues par les Premières Nations en assemblée (chefs élus ou mandataires des Premières Nations membres). En plus de l'orientation fournie par les chefs des Premières Nations membres, l'APN est guidée par un Comité exécutif composé d'un chef national élu et de chefs régionaux de chaque province et territoire. Des représentants de cinq conseils nationaux (Gardiens du savoir, Jeunes, Anciens combattants, 2ELGBTQQIA+ et Femmes) soutiennent et orientent les décisions.

Résolutions linguistiques de l'APN

Depuis les années 1980, les Premières Nations en assemblée de l'APN ont adopté pas moins de 24 résolutions demandant une action immédiate pour préserver nos langues, par exemple :

- Résolution 35/1998, *Les langues des Premières Nations*
- Résolution 77/2017, *Soutien à la poursuite de l'élaboration conjointe de la Loi sur les langues autochtones*
- Résolution 35/2021, *Exemption pour les Autochtones : Exigences fédérales en matière de bilinguisme*
- Résolution 17/2022, *Appui au modèle de financement des langues des Premières Nations*
- Résolution 47/2022, *Langues des Premières Nations – Un droit défini et exécutoire*