

Mémoire

Sur le projet de Loi no. 124
Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance

Présenté à la
Commission des Affaires Sociales

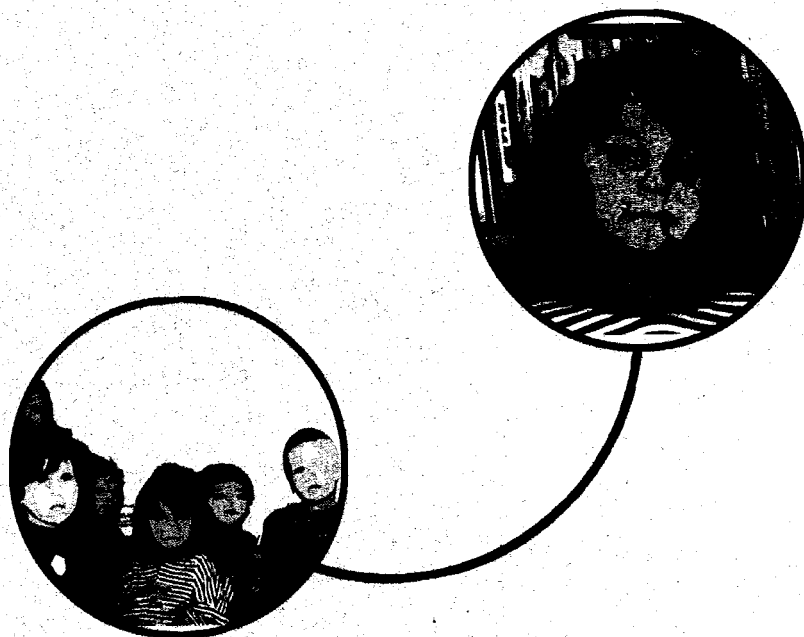
Par

L'Assemblée des Premières Nations
du Québec et du Labrador (APNQL)

et

La Commission de la santé et des services sociaux
des Premières Nations du Québec et
du Labrador (CSSSPNQL)

Le 24 novembre 2005, à Québec





Pour de plus amples informations concernant ce mémoire, veuillez contacter les organisations suivantes :

APNQL

250, Place Chef Michel Laveau
Wendake (Québec) G0A 4V0

Téléphone : (418) 842-5020

Télécopieur : (418) 842-2660

CSSSPNQL

250, Place Chef Michel Laveau
Wendake (Québec) G0A 4V0

Téléphone : (418) 842-1540

Télécopieur : (418) 842-7045

Courriel : nhardy@cssspnql.com

Site web : www.cssspnql.com

Recherche et révision: Équipe du secteur de la petite enfance CSSSPNQL

Rédaction : M^{me} Marjolaine Sioui

Illustration : M. Patrice Lacasse

Impression : M^{me} Martine Daigle



Préface

Nous désirons remercier la Commission sur les Affaires Sociales pour son invitation à venir présenter ce mémoire au gouvernement du Québec dans le cadre des consultations particulières sur le projet de Loi no. 124, *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.

Au cours des dernières années, plusieurs communautés des Premières Nations ont établi un partenariat avec le Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition Féminine quant à la mise en place d'installations pour leurs services de garde à l'enfance.

L'application de la Loi et de ses règlements, quoique conçus pour répondre davantage à la réalité québécoise qu'à celle des Premières Nations, est au cœur des préoccupations des Premières Nations.

Les changements proposés nous amènent à réfléchir sur les impacts que ceux-ci auront dans nos communautés. Il est clair que certains de ces aspects nécessiteront la mise en place de dispositifs d'harmonisation.

Le but de ce mémoire est de vous présenter quelques-uns des éléments importants qui ont modelé le développement des programmes et des services relatifs au développement des jeunes enfants des Premières Nations du Québec.

Parmi les éléments qui seront abordés, vous trouverez :

- Un profil des Premières Nations du Québec, de même que certaines données de référence relatives aux conditions socio-économiques auxquelles font face de nombreuses Premières Nations du Québec;
- Les structures administratives des Premières Nations au niveau régional;
- Un survol de certains services et programmes qui ont été élaborés pour la petite enfance;
- Un bref historique des services de garde à l'enfance dans les communautés des Premières Nations;
- Des recommandations et points de réflexion sur le Projet de Loi proposé, dans le but de mieux répondre aux besoins et à la réalité des communautés des Premières Nations.

Nous espérons que votre gouvernement tiendra compte des éléments présentés dans ce mémoire et que ceux-ci contribueront à l'amélioration des services pour nos enfants et pour nos générations futures.



Introduction

Au cours des dernières années, les communautés des Premières Nations du Québec ont investi des efforts considérables dans la création et l'élaboration de services et de programmes à l'intention de leurs membres. Ce fut un processus d'apprentissage important qui a encouragé les membres des Premières Nations à entreprendre des démarches, afin de développer leurs capacités à plus long terme ainsi que celles de leurs communautés, et ce, toujours dans le but d'exercer leurs droits inhérents, afin de gérer et d'exploiter leurs territoires, leurs programmes et leurs services.

Premières Nations du Québec – Un profil

Avant de débiter, il nous apparaît très important de dresser le profil démographique des Premières Nations du Québec car cet aspect joue un rôle primordial dans le développement de programmes et d'initiatives, tant au niveau local qu'au sein des gouvernements fédéral et provincial.

Même si la population du Québec est vieillissante, la réalité des Premières Nations est toute autre puisqu'elle affiche un très fort taux d'accroissement démographique.

Au Québec, les Premières Nations comptent 67 566¹ personnes demeurant dans plus de 40 communautés. Cette population se compose de 10 Premières Nations distinctes, et est concentrée dans une collectivité ou plus. La population et la localisation géographique de la population varient considérablement d'une Première Nation à l'autre, et d'une collectivité à l'autre. Elles sont dispersées dans des régions à accès limité (11%), isolées et rurales (37%) et urbaines (52%).

Les Premières Nations représentent 1,2 % de la population du Québec. En général, les membres des Premières Nations résident dans leur collectivité (70 % dans les communautés par rapport à 30 % qui vivent à l'extérieur de la collectivité - AINC, 2005).

De nombreuses communautés des Premières Nations sont situées dans des régions qui ne sont pas facilement accessibles; ces communautés sont relativement nouvelles puisqu'elles ont été créées au cours des quinze dernières années, et l'usage des langues autochtones dans ces communautés reflète cette réalité.

Au Canada, c'est chez les Premières Nations du Québec que le taux d'usage de la langue autochtone est le plus élevé. La langue maternelle autochtone est parlée par près de la moitié (47 %) de sa population. Canada, *The Daily*, 1998).

¹ Ce chiffre n'inclut pas les Inuits.



La population des Premières Nations du Québec est jeune. L'âge moyen de la population autochtone est 24,7 ans comparativement à 37,7 pour la population québécoise.

Chez les Premières Nations du Québec 42 % de la population sont âgés de moins de 25 ans par rapport à 31 % pour la population québécoise. On compte 3 900 enfants âgés de moins de 6 ans. La prédominance des jeunes enfants entraîne une demande considérable de services et de programmes dans les communautés des Premières Nations. L'investissement dans ces programmes et services démontre que le mieux-être de leurs enfants est une grande priorité.

Une pression supplémentaire est ressentie à cause d'un nombre grandissant de Premières Nations qui retournent dans leur collectivité d'origine après de courtes périodes d'absence. Il faut noter que la population des Premières Nations vivant sur réserves a quelque peu augmenté et que le pourcentage de cette population au Québec est demeuré stable à environ 70 % de la population totale des Premières Nations dans toute la province. Il s'agit d'un contraste marqué par rapport à la perception qui est véhiculée quant au déplacement des Premières Nations vers les régions urbaines.

Facteurs socio-économiques

L'histoire récente des Premières Nations dans les régions du nord du Québec a été marquée par la transition rapide aux peuplements permanents. Les conséquences et la complexité de cette transition ont souvent été omises et grièvement sous-estimées. En dépit de changements marqués dans les environs matériels, l'impact a souvent été mal compris, tout comme l'impact l'a été sur les individus, les familles et les communautés.

Les Premières Nations du Québec font face à plusieurs défis socio-économiques par rapport à ceux de la population générale du Québec. Voici quelques exemples reflétant la situation actuelle :

Selon une récente enquête longitudinale sur la santé des Premières Nations, les résultats indiquent que, au moment de l'enquête :

- 44,2% des adultes ont indiqué qu'ils travaillaient à temps plein, que 4,8% travaillaient à temps partiel et que 51,0% ne possédaient pas d'emploi.
- Même si une étude récente du ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport du Québec démontre que les peuples autochtones ont montré une légère augmentation quant aux niveaux d'éducation complétés, 49 % des répondants ont affirmé ne pas avoir complété leur secondaire.



- Le revenu moyen des membres des Premières Nations est estimé à 19 263\$ par année.
- Il existe actuellement 10 961 unités de logement dans les communautés et on estime que 6 553 unités supplémentaires seraient nécessaires afin de combler les besoins actuels.
- Les problèmes les plus courants chez les enfants des Premières Nations sont la bronchite chronique, les difficultés d'apprentissage, le trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH), et le spectre du syndrome de l'alcoolisation fœtale.
- Chez les Premières Nations, on compte en moyenne 3 enfants (0 – 17 ans) par famille.

Structures administratives des Premières Nations au niveau régional

Le principe derrière le développement de modèles et de programmes de prestation est la reconnaissance formelle du droit inhérent de chaque nation et de chaque communauté de définir ses propres besoins et priorités et de maintenir son autonomie en toute matière qui relève de ces programmes. En vertu de ce même principe, il est reconnu que les Premières Nations sont mieux positionnées localement pour identifier les besoins réels et trouver des solutions innovatrices. Le défi à relever est de taille, surtout pour les plus petites communautés qui sont en régions éloignées et qui reçoivent souvent un financement moindre en fonction de leurs populations moins nombreuses.

Au niveau régional, les communautés qui constituent l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador ont mis en place des structures pour faciliter la prestation de services. À ce jour, plusieurs Commissions ont été créées pour répondre au besoin de services dans les domaines de la santé, des services sociaux, du développement social, de la petite enfance, de l'emploi et de la formation, du développement économique, de la fiscalité, du développement durable et de l'éducation.

Ces Commissions ont réussi à regrouper la grande majorité des communautés des Premières Nations et ont facilité à la fois la mise en place d'un réseau de soutien et d'entraide et la création d'une nouvelle expertise qui tient compte des caractéristiques particulières de chaque communauté et de chaque nation. Ces acquis en matière d'expertise et d'innovation sont déjà reconnus par plusieurs ministères.



Programmes et services sur le développement de la petite enfance

Dans le domaine de programmes destinés aux enfants et aux familles, il y a eu beaucoup de progrès au cours des dernières années. Les investissements de la part des gouvernements fédéral et provincial ont été bien reçus. Cependant, il y a toujours place à l'amélioration.

Plusieurs des programmes qui sont offerts dans les communautés diffèrent de ceux qui sont offerts à la population québécoise. On pourrait citer l'exemple des centres de santé dans les communautés versus les l'Initiative des services de garde à l'enfance des Premières Nations et Inuits (ISGEPNI) versus le programme provincial des services de garde. La question d'arrimage au niveau de ces programmes ajoute une certaine complexité au niveau des exigences en matière de rapports et d'imputabilité.

Les services de garde à l'enfance

En 1995, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) accordait, dans le respect de l'autonomie des communautés, son support à l'ISGEPNI afin de développer des services de garde dans l'ensemble des communautés des Premières Nations. Ce projet avait comme objectif de créer 6000 places à travers le Canada dont 523 au Québec.

En 1998, l'APNQL réitérait son engagement envers le développement des services à l'enfance et donnait son aval à l'implantation du programme d'aide préscolaire aux Premières Nations sur réserve (PAPPNSR). Par la même occasion, elle confiait à la Commission de la Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) la responsabilité de coordonner le développement des services à l'enfance.

Dans un souci de mieux supporter le développement de services de garde de qualité, la commission a créé un secteur complètement dédié à la petite enfance. Parallèlement à ce développement initié par le gouvernement du Canada, la population des Premières Nations s'est vue offrir, depuis 1997, par le Ministère de la Famille, des Aînés, et de la Condition Féminine (MFACF), la possibilité de développer un «Centre de la petite enfance» (CPE) dans chacune de ses communautés. Ce programme permet aux communautés d'offrir des services de garde éducatifs à moindre coût. Dans plusieurs communautés, cette initiative a aidé à l'amélioration des services existants chez les Premières Nations. Cependant, cette initiative a également soulevé certaines préoccupations chez d'autres communautés.

Au cours des dernières années, le MFACF a favorisé la négociation d'ententes de délégation de responsabilités administratives et professionnelles telles que les ententes



signées avec l'Administration régionale Kativik (ARK), l'Administration régionale Crie (ARC) et le Conseil Mohawk de la communauté de Kahnawake.

La CSSSPNQL a déjà déposé une demande à cet effet et le rapport final de l'évaluation des besoins sera déposé en décembre 2005. Cette entente serait particulière par la diversité des différentes Nations qu'elle représenterait.

Commentaires sur le Projet de Loi no. 124

Tel que mentionné au début de ce mémoire, nous apprécions avoir l'opportunité de présenter nos recommandations. Cependant, nous devons souligner les très courts échéanciers qui ne nous ont laissé que très peu de temps pour nous préparer.

Trop souvent, par le passé et encore aujourd'hui, les Premières Nations doivent réagir aux Lois et politiques développées par les gouvernements. Il est de notre devoir de rappeler aux gouvernements l'importance de la reconnaissance de nos droits inhérents et de nos traités, et de les sensibiliser à nos réalités. « Faire partie d'un processus de consultation est une chose; être partenaires et participer au développement de Lois et de règlements en est une autre. »

Nous n'avons pu faire une analyse exhaustive de ce projet de Loi, car une telle analyse aurait nécessité une consultation auprès de toutes les communautés que nous représentons. C'est pourquoi nous nous en tiendrons à commenter et à apporter certaines recommandations sur les points qui nous touchent de plus près.

❖ *Garde en milieu familial*

On compte peu de places en milieu familial dans les communautés des Premières Nations pour le moment. Ce phénomène est dû à certains facteurs, dont le développement assez récent de CPE dans plusieurs communautés.

❖ *La création des bureaux de coordination*

Nous demandons que les communautés des Premières Nations soient exclues de ce règlement, et ce, pour plusieurs raisons, dont :

- la particularité des services offerts par les CPE des Premières Nations;
- la structure des autres services existants au sein de chaque communauté;
- l'utilisation et l'enseignement de la langue et de la culture autochtone;
- la situation géographique des communautés (éloignement), etc.;
- la connaissance du milieu autochtone.



Les CPE des communautés des Premières Nations doivent continuer d'assumer ce rôle, et ce, jusqu'à ce qu'un bureau de coordination des Premières Nations soit mis en place. Dans certains cas, ce rôle de coordination pourrait être assumé par le secteur de la santé et des services sociaux de la communauté. Ce choix devrait revenir à la communauté et non lui être imposé.

Les **CPE autochtones situés hors-réserve** (au nombre de 3) n'ont pas de place d'assignées en milieu familial pour le moment. **Cependant, s'ils devaient développer le milieu familial, ils devraient avoir l'option de créer un bureau de coordination autochtone afin de mieux répondre à leurs besoins.**

❖ ***Composition des conseils d'administration des centres de la petite enfance***

Compte tenu de la particularité des communautés des Premières Nations, il est clair que ce changement à la Loi n'aura aucun sens pour celles-ci. La démographie et l'éloignement rendent impossible, dans plusieurs cas, l'application d'une telle règle car les membres de la communauté sont presque tous liés les uns aux autres. Dans la majorité des cas, l'employeur principal est le Conseil de Bande.

Nous avons déclaré à plusieurs reprises, **que la composition du conseil d'administration devrait être décidée par les membres de la communauté. Un autre fait qui devrait être respecté, est celui de la reconnaissance de la famille élargie et du droit des familles de choisir leurs représentants.**

Nous voulons souligner notre position quant au droit de la communauté de choisir les membres **qui composeront leur conseil d'administration suite à certains facteurs socio-économiques.**

Nous sommes d'avis qu'il faut assurer le bon fonctionnement de la garderie ou du CPE, de même que favoriser l'implication des parents, cependant il faut tenir compte des réalités, des limitations et du milieu.

❖ ***Émission de permis***

Nous accueillons favorablement le changement apporté à l'article 9 de la Loi offrant maintenant la possibilité aux Conseils de Bande d'obtenir un permis de garderie.

Cependant, il ne faut pas ignorer que le fait d'exiger la **formation d'une corporation** pour l'obtention d'un permis de centre de la petite enfance, a démotivé certaines communautés à accéder au financement offert par la province. **Leurs raisons sont basées sur des valeurs et des principes fondamentaux qui méritent d'être respectés.**



Suite à cet amendement, l'orientation de certaines communautés pourrait changer. Votre gouvernement a déjà annoncé que son objectif de 200 000 places sera atteint en mars 2006. Qu'advient-il des communautés qui aimeraient maintenant continuer leur développement suite aux changements apportés à la Loi?

Il ne faut pas oublier le fait, que plusieurs garderies et **CPE des communautés autochtones affichent des listes d'attente**. Cette situation n'ira qu'en grandissant puisque, tel que démontré dans le profil démographique, **notre population est en pleine croissance**.

Entente fédérale/provinciale

Le 28 octobre dernier, les dirigeants et les représentants des gouvernements fédéral et provincial annonçaient qu'une entente avait été conclue concernant le transfert au Québec d'une somme de 1,125 milliards de dollars sur 5 ans dans le cadre du programme sur l'Initiative d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (IAGJE), mis en place par le gouvernement fédéral.

Des 5 milliards \$ annoncés pour le Canada, les Premières Nations se sont vues allouer la somme de 100 millions de dollars pour la mise en place de services de garde de qualité dans les communautés. Cette somme est insuffisante puisque nous avons estimé que le montant minimum nécessaire était de 400 000 millions de dollars pour répondre aux besoins actuels.

Dans cet accord, le gouvernement fédéral transférera des fonds au Québec pour l'aider à atteindre ses objectifs en matière d'AGJE. **Nous présumons que vous développerez un plan d'action pour l'utilisation de ces fonds et nous recommandons que les Premières Nations participent pleinement à son développement.**

Le gouvernement fédéral a demandé aux diverses organisations des Premières Nations de chaque province de développer un plan de transition. Pour la région du Québec, ce plan de transition nous amènera à revisiter certains des aspects de la Loi et à poursuivre les discussions avec votre gouvernement.

Plan de pension

Les modifications apportées ultérieurement pour la mise en place d'un plan de pension pour les employés des garderies et des CPE ont causé des problèmes à plusieurs employés des communautés des Premières Nations. La participation de nos membres à un plan de pension déjà existant n'a pas été respectée. **Le plan proposé par votre**



gouvernement désavantage les employés des Premières Nations par rapport au plan auquel ils cotisaient et il ne tient pas compte des dispositions particulières en matière de fiscalité s'appliquant aux communautés des Premières Nations.

Malgré les lettres et rencontres tenues avec les représentants du MFACF, nous n'avons toujours pas reçu de réponse à nos demandes.

Enquête sur la qualité des services de garde

Au cours des dernières années, des consultations, évaluations et enquêtes ont été effectuées au sein des services de garde et CPE. Cependant, les établissements dans les communautés autochtones ont été exclus de ce processus.

Les Premières Nations ont parfait leurs connaissances et ont acquis l'expertise pour conduire de telles enquêtes. **Nous croyons qu'il serait opportun que le gouvernement provincial verse les ressources nécessaires aux organisations et communautés des Premières Nations pour évaluer la qualité de leurs services.**

Autres points à considérer

Le développement de la petite enfance ne se mesure pas uniquement en fonction de la source de revenus. Les enfants de familles démunies ont autant le droit aux avantages des programmes d'aide préscolaire aux Premières Nations, d'éducation spécialisée, d'apprentissage et d'activités culturelles. Il ne faut pas restreindre ces programmes en les liant de façon trop étroite aux mesures de création d'emploi, mais il faut plutôt les maintenir en fonction des revenus.

- **Nous avons besoin d'une plus grande harmonisation entre les programmes fédéraux et provinciaux.**
- **Le besoin est criant pour la mise en place de programmes pour les enfants ayant des besoins spéciaux et avec des difficultés d'apprentissage. Il faut intervenir très tôt auprès de ces enfants pour prévenir le décrochage scolaire plus tard.**
- **Nous devons développer des programmes de formation adaptés pour les divers intervenants qui ont à travailler avec ces enfants et leurs familles.**
- **Les structures locales sont les plus efficaces en ce qui concerne la prestation de services; les organisations régionales et les communautés ont joué un rôle de premier plan au niveau de l'efficacité, par la prise en charge de tâches administratives communes à tous les détenteurs d'entente et par le soutien technique fourni.**



Usage des langues officielles

Plusieurs communautés des Premières Nations, de par leur diversité, utilisent le français et l'anglais comme deuxième langue. **Nous demandons qu'un effort supplémentaire soit fait pour faciliter la communication et la compréhension des documents officiels et des outils développés par votre gouvernement.**



Conclusion

La reconnaissance des acquis et le respect de la diversité doivent faire partie intégrante des lignes directrices de ce gouvernement, plus principalement lorsqu'on développe des Lois et règlements qui toucheront de près ou de loin les membres des Premières Nations.

Il est essentiel d'assurer l'adaptation à la réalité culturelle des Premières Nations de programmes de prévention et de sensibilisation publique. Même si on a réalisé beaucoup de progrès au Québec en ce qui a trait à l'intégration des services relevant de secteurs et de programmes de financement différents, il faut toutefois reconnaître que le niveau d'intégration le plus réussi est au niveau local.

Cela s'explique en grande partie par le dévouement des intervenants et des représentants communautaires qui travaillent sans relâche afin d'assurer l'adéquation culturelle des programmes et services, tout en assurant leur conformité par rapport aux normes et critères régionaux et nationaux. C'est un travail exigeant qui peut mener à l'épuisement professionnel, surtout dans les petites communautés en régions éloignées. Il faut en conséquence des mécanismes de soutien appropriés.

Nous croyons toutefois qu'avec la collaboration de tous et chacun nous pourrions trouver des solutions tangibles et apporter les changements nécessaires qui sauront mieux répondre aux besoins de nos enfants et de nos générations futures.



Sources

Affaires Indiennes et du Nord Canada

Population indienne et inuite au Québec 2004, Secteur de la démographie – Région du Québec, 2004

Affaires indiennes et du Nord Canada

Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence 2004, Section des statistiques sur les Premières Nations, Ottawa, 2005

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador

Enquête régionale longitudinale sur la santé des Premières Nations – rapport préliminaire, région du Québec, Wendake, septembre 2005

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador

Portrait des services de garde à l'enfance des Premières Nations – Région du Québec, Wendake, Avril 2002

Conseil en Éducation des Premières Nations

Un espoir pour tous, Wendake, 2001

Foucault, Diane

Un portrait statistique de l'évolution de la situation scolaire de la population autochtone du Québec, Gouvernement du Québec – Ministère de l'Éducation, Bulletin statistique de l'éducation, No. 7 – Septembre 1998

Gouvernement du Québec

Secrétariat du Un portrait statistique des familles et des enfants au Québec, Institut de la statistique de Québec, 1999

Lévesque, Carole et al.

Les femmes autochtones et l'emploi : défis et enjeux des programmes d'employabilité au Québec, Condition féminine Canada, mai 2001.

Quebec Native Women

Kassewé : All Together for a Common Vision of Solidarity in the Aboriginal Communities, Montréal, September 2000. [Document edited by Prudence Hannis]

Tait, C., Comtois, L.

Aboriginal women and maternity : fetal alcool syndrome, Centre d'Excellence pour la santé des femmes, Consortium Université de Montréal, 1997-98.