

Association  
québécoise  
des CPE

**NOTES ET ANALYSE PRÉLIMINAIRES**  
de l'Association québécoise des centres de la petite enfance  
(*en vue de la rédaction du mémoire de l'AQCPE*)

**Déposées à la Commission des affaires sociales  
dans le cadre de la consultation sur le**

**Projet de loi n° 124**  
*Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*

**15 novembre 2005**

**Le mémoire de l'AQCPE sera transmis aux membres de la Commission  
d'ici le 25 novembre 2005**

**Association québécoise des centres de la petite enfance**  
6611, rue Jarry Est, bureau 200  
Montréal (Québec) H1P 1W5  
Tél.: 514.326.8008 / 888.326.8008 Téléc.: 514.326.3322

## **Introduction aux *Notes et analyse préliminaires***

Les quelques 700 CPE que représente l'Association québécoise des centres de la petite enfance constituent des acteurs centraux et de premier plan dans l'offre de services éducatifs à la petite enfance, et sont à cet effet directement interpellés et touchés par le projet de loi 124 et les consultations qui l'entourent. Vous conviendrez que l'AQCPE, à titre d'organisation démocratique, se doit de consulter ses membres avant de prendre position en leur nom dans le cadre d'une commission parlementaire. Faut-il préciser que les enjeux et les impacts de ce projet de loi, vous le verrez d'ailleurs dans les pages qui suivent et de façon plus détaillée dans notre mémoire, sont énormes et le virage qu'il suggère majeur;  **dans ce contexte, il est d'autant plus essentiel de consulter correctement nos instances démocratiques, d'effectuer une réflexion approfondie et un travail d'analyse rigoureux avant de rédiger et de présenter un mémoire.**

Si ces propos « tombent sous le sens », la réalité est bien différente. Effectivement, le projet de loi 124 a été déposé le 25 octobre 2005; nous avons été informée de la date de la commission le 8 novembre et, au même moment, on nous invitait à y présenter notre mémoire une semaine plus tard, soit le 15 novembre. Vous comprendrez que la meilleure volonté ne suffit pas à la rédaction d'un mémoire sérieux et complet. Le peu de temps alloué nous amène aujourd'hui à déposer un premier document moins exhaustif, intitulé *Notes et analyse préliminaires*, qui servira de base à la rédaction de notre mémoire. Nous transmettrons notre mémoire aux membres de la commission d'ici le 25 novembre.

Alors que le projet de loi 124 a été élaboré sans consultation des principaux acteurs du milieu, nous aurions souhaité que la consultation officielle se fasse de façon moins précipitée, plus démocratique et plus large, et qu'elle soit davantage respectueuse des organisations de la société civile qui exercent un rôle sain et essentiel à l'intérieur de la société québécoise.

# 1. Les véritables enjeux du projet de loi 124

L'essentiel du propos de la ministre Thériault, lors du dépôt du projet de loi, portait sur l'offre de services améliorée pour les parents : garde atypique, gestion des listes d'attente, etc. Ce n'était malheureusement que de la poudre aux yeux. Comme nous l'avons vu précédemment, on ne retrouve à peu près rien à ce sujet dans le projet de loi. D'ailleurs, de simples modifications réglementaires, de nouvelles normes administratives et les budgets conséquents auraient suffi pour régler cette question.

## **Rien n'indique que l'offre de services de garde atypique sera bonifiée substantiellement**

Pour l'offre de soir et de fin de semaine, la ministre a confirmé la possibilité de tarifications différentes, plus onéreuse pour la garde atypique ou pour la garde d'enfants d'âge scolaire. On peut donc penser qu'un nombre très limité de places seront ouvertes le soir ou les fins de semaine, souvent à un tarif supérieur, le Ministère se contentant probablement d'une subvention équivalente à celles existantes et laissant porter le fardeau financier supplémentaire sur les épaules des parents.

En fait, en ouvrant la porte à des places atypiques plus coûteuses pour les parents, on peut entrevoir la jalousie compréhensible des travailleurs atypiques, qui devraient sans motif véritable payer plus pour un service comparable. Si la volonté gouvernementale est réellement de développer l'offre de services de soir et de fin de semaine, le législateur doit à tout le moins baliser la tarification de manière à ce qu'elle soit équitable pour tous les parents.

Quant à l'ouverture faite aux enfants d'âge scolaire, elle est purement théorique. Ce ne sont en effet qu'un très petit nombre de parents qui seront intéressés par un service complètement autofinancé et pour lequel l'enfant d'âge scolaire devra se déplacer jusqu'au CPE ou à la garderie de son petit frère ou de sa petite soeur, alors même que les services de garde en milieu scolaire offrent un service comparable, sans transport et au coût quotidien de 7\$, surveillance de dîner incluse.

Soyons clairs: la diversification de l'offre de services serait une bonne nouvelle. Mais ce projet de loi ne la facilite pas réellement, se contentant d'une mention qui aura permis à la ministre de faire une diversion réussie lors de l'annonce publique de ce projet de loi.

Les véritables enjeux sont autres. À notre avis, la mise en oeuvre de ce projet de loi aurait trois grandes conséquences:

- une perte de qualité de l'encadrement pédagogique des enfants, entraînant le réseau actuel de services éducatifs à la petite enfance vers de simples services de garde;
- une privatisation lente ou rapide des services de garde en milieu familial, qui accueillent 88 000 enfants, soit 44% du réseau;
- une bureaucratisation accrue des services et de leur encadrement, accompagnée d'une importante perte de pouvoirs pour les parents.

## 1.1 La mission éducative des CPE reléguée aux oubliettes

En 1997, le changement de nom de «garderie populaire» à «centre de la petite enfance» n'était pas une simple opération cosmétique. Ce changement révélait un choix de société et une volonté manifeste de se centrer d'abord sur les besoins globaux de l'enfant et non uniquement sur les besoins de garde du parent.

Toutes les recherches sur le décrochage scolaire, la délinquance juvénile et les problèmes sociaux apparentés démontrent l'importance d'une intervention précoce, dès la petite enfance. La possibilité pour un enfant de fréquenter un Centre de la petite enfance (CPE), c'est la possibilité d'entrer à l'école en ayant intégré des connaissances et des compétences qui favoriseront sa réussite scolaire et son développement harmonieux. Le développement des CPE favorise la conciliation travail-famille, mais surtout l'égalité des chances ainsi que le développement des enfants.

### **Un glissement sémantique...**

Le projet de loi marque le passage d'un concept de service éducatif aux enfants et de support à leurs parents à une simple notion de service de garde éducatif, où l'on s'occupe des enfants pendant que les parents travaillent.

Ce changement de vision est explicite dans l'article 1, qui définit l'objet de la loi comme étant « *de favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles, ainsi que de leur droit de choisir le prestataire de services de garde.* » Toute référence au développement de l'enfant est évacuée: il s'agit maintenant uniquement d'offrir un environnement sécuritaire aux enfants pendant que leurs parents travaillent.

### **... et une chute réelle de qualité pédagogique**

Le rattachement des services de garde en milieu familial à des bureaux de coordination est accompagné d'une compression budgétaire de 50 millions \$ dans l'encadrement des services de garde en milieu familial.

Pour comprendre l'ampleur de cette compression de 50 millions \$, il faut savoir que le budget actuel dévolu à l'encadrement est de 100 millions \$. C'est donc 50% des fonds alloués à l'encadrement pédagogique des responsables de services de garde en milieu familial qui disparaissent, ce qui affectera grandement ce service éducatif offert à 88 000 enfants. Il est absolument impossible qu'une compression de 50% se limite à des économies d'échelle ou à des réductions de frais de gestion sans conséquence.

Peut-on seulement imaginer que les fusions de commissions scolaires récentes aient été accompagnées de compressions de 50% dans l'ensemble de leurs frais d'encadrement, c'est-à-dire les directions d'établissements et de services, mais aussi les conseillers pédagogiques et autres professionnels et techniciens en soutien direct aux enseignant-e-s? C'est pourtant ce que l'on s'apprête à faire aux services de garde en milieu familial.

En appliquant des compressions qui forceront l'abolition d'environ 500 emplois de conseillères pédagogiques, le législateur démontre clairement qu'il ne considère pas ces services comme des services éducatifs.

### **Qualité éducative des milieux familiaux: poursuivre les progrès plutôt que reculer**

Comme l'a démontré l'enquête *Grandir en qualité* réalisée en 2003, beaucoup de travail reste à faire pour que l'ensemble des services de garde en milieu familial réponde aux principes du programme éducatif. L'évaluation globale des services indique en effet qu'ils sont considérés de très bonne ou de bonne qualité dans 19% des cas, de qualité passable dans 60% des cas et ne répondant pas aux principes du programme éducatif dans 21% des cas.

Cette évaluation plutôt mitigée reconnaît plusieurs atouts aux milieux familiaux dont l'aménagement des lieux, les activités, les habiletés relationnelles, l'intervention démocratique et l'interaction des RSG avec les parents. Des lacunes sont toutefois signalées quant au matériel à utiliser pour le développement des enfants, à l'aménagement des lieux et à la planification des activités.

Comment arriver à utiliser du matériel plus approprié, à mieux aménager les lieux et, surtout, à mieux planifier les activités pour qu'elles répondent aux objectifs pédagogiques ?

À cette question complexe, le législateur offre une réponse toute simple: en coupant le contact de

proximité entre les RSG et les CPE pour transférer l'encadrement à une structure plus éloignée, laquelle devra faire mieux avec 50% de ressources en moins.

Le législateur fait d'ailleurs preuve d'un réalisme désarmant en précisant que le soutien pédagogique et professionnel ne sera plus offert que « sur demande »: une responsable de service de garde en milieu familial qui ne voit pas l'intérêt d'un soutien pédagogique pourra donc s'en passer sans que personne ne lui suggère ou lui impose. Quant à celle qui pourrait vouloir ce soutien, craindra-t-elle d'avouer ainsi des difficultés devant ceux qui sont responsables du renouvellement de son permis ?

### **Une baisse prévisible de l'accès pour les enfants en difficulté**

Il est déjà complexe d'admettre des enfants handicapés ou en difficulté d'adaptation ou de comportement dans les services de garde en milieu familial, quoique ceux-ci y arrivent de plus en plus et de mieux en mieux, avec le soutien de leur CPE.

En plus des conséquences démontrées sur l'ensemble des enfants, il faut prévoir un impact sur l'accessibilité aux services pour les enfants ayant des besoins particuliers. Privés de la moitié de leur soutien pédagogique et de la proximité de celui-ci, il ne sera que normal de constater que les milieux familiaux accordent aux enfants sans problème particulier un accès prioritaire aux places disponibles.

Baisse de qualité pédagogique générale et baisse de l'accès pour les enfants en difficulté: voilà l'un des résultats prévisibles de la mise en application de ce projet de loi.

## **1.2 Une transformation du réseau favorisant la privatisation**

Le réseau actuel est un réseau mixte, dont la très grande majorité des places se trouve dans les Centres de la petite enfance (CPE), des organismes d'économie sociale à but non lucratif. Ainsi, 84% des places disponibles sont offertes dans les CPE, que ce soit en installation ou en milieu familial, alors que 16% des places sont en garderies à but lucratif.

La mise en oeuvre du projet de loi transformerait profondément la configuration du réseau. Nous passerions ainsi à un réseau triple, dans lequel 40% des places seraient en CPE, 16% dans des garderies à but lucratif et 44% des places sous la direction des Bureaux de coordination du milieu familial.

Le projet de loi indique que ces bureaux pourraient être gérés par n'importe quel type d'entreprise désignée par la ministre, à l'exception des commissions scolaires et des municipalités. Il pourrait donc s'agir de CPE, de garderies privées, de CSSS, d'entreprises à but lucratif, etc.

Il a actuellement 884 CPE qui gèrent les services de garde en milieu familial. Comme le nombre de bureaux coordonnateurs sera limité à 130, selon les propos de la ministre, il est clair que peu d'entre eux vont conserver la gestion du milieu familial.

### **Le législateur ne parle pas pour ne rien dire: la porte est ouverte au privé**

Le législateur « *ne parle pas pour rien dire* », comme le veut l'adage. Pourquoi donc prévoir des exceptions pour les municipalités et les commissions scolaires, mais pas pour les entreprises à but lucratif, si ce n'est pour laisser la porte ouverte à la privatisation lente ou rapide des services, au gré des opportunités et des résistances rencontrées ?

Il est bien connu que nous avons nos réserves sur la qualité des services éducatifs des garderies privées à but lucratif, mais il faut reconnaître qu'à défaut d'intégrer les parents à la prise de décision et d'avoir un personnel aussi bien formé que celui des CPE, les gens qui prennent les décisions dans les garderies privées sont généralement des gens qui côtoient les enfants quotidiennement.

Ce ne serait pas le cas d'entreprises privées qui obtiendraient le mandat de gérer un ou plusieurs Bureaux de coordination. Sans autre forme de contrôle démocratique que de rendre annuellement des

comptes au Ministère, l'entreprise se verrait confier la gestion de plusieurs centaines de responsables de services de garde en milieu familial et de plusieurs milliers d'enfants.

Ce « contrat » aurait un important attrait financier pour l'entrepreneur, qui de plus ne verrait les enfants au mieux que très occasionnellement. Le risque de dérapage est très important. Comment se « dégager des marges » pour l'assemblée des actionnaires? Au pire, en rognant sur ce qui touche la santé et la sécurité des enfants. Au mieux, ce qui est plus probable, en limitant les sorties et en ramenant l'encadrement pédagogique à sa plus simple mesure: un mécanisme de contrôle pour éviter les abus. Bref, en gérant des garderies rentables et sécuritaires, mais évacuées de toute notion d'éducation des enfants, sauf pour les heureuses initiatives locales qu'on saluera bien bas au gala annuel, auquel on aura invité la Ministre.

Cette possibilité n'est pas théorique. L'Australie, pays bien éloigné géographiquement mais rapproché sur le plan des institutions publiques, a vécu une expérience désastreuse qu'il est utile de résumer pour mettre en garde le législateur face à une telle dérive.

### **La dérive australienne rendue possible au Québec**

Il y a dix ans, le gouvernement national australien modifiait ses règles de financement des garderies, ouvrant ainsi la voie à l'émergence de chaînes de garderies privées qui ont vite fait de s'accaparer leur part du lion des deniers publics.

Aujourd'hui, des promoteurs immobiliers, des athlètes professionnels et des courtiers en bourse sont actifs sur le marché des services de garde à l'enfance. Les principales chaînes australiennes ont récemment fusionné et affichent des profits record.

La prolifération des garderies commerciales en Australie a eu des conséquences désastreuses:

- L'accès des immigrants, des populations autochtones, des enfants ayant des besoins particuliers et des familles en milieu rural et à faible revenu a été rendu plus difficile;
- Les programmes communautaires et les petits propriétaires-exploitants ont été progressivement éliminés;
- La part des fonds publics dévolue à assurer la surveillance du système et à intenter des poursuites contre ceux qui enfreignent les règles a augmenté;

- Les conditions de travail des travailleuses et travailleurs en garderie se sont détériorées.

ABC Learning Centres contrôle maintenant 25 % du secteur, soit 644 centres, une croissance rapide puisqu'il dirigeait moins de 350 centres l'année dernière. Les revenus de l'entreprise atteignent 292,7 millions de dollars australiens et ses profits se chiffrent à 52,3 millions. ABC Learning Centres cherche maintenant à étendre son empire à d'autres pays, dont le Canada, selon son PDG, Eddy Groves, qui détient la nationalité canadienne.<sup>1</sup>

Y aura-t-il privatisation de la gestion et de l'encadrement du milieu de vie de 88 000 enfants? Le projet de loi répond que c'est permis et laisse la décision finale entre les mains de la ministre et de ses successeur-e-s. Voilà un deuxième aspect du projet de loi qui est profondément déplorable.

### **Privatisation possible sans débat ni même préavis dans la Gazette officielle**

En plus d'avoir convoqué cette commission parlementaire dans des délais qui rendent difficile une présentation structurée pour de nombreux groupes aux ressources limitées, plusieurs changements de grande importance pourront être décrétés via la réglementation, sans obligation de publication telle que prévue à l'article 8 de la Loi sur les règlements, et ce jusqu'au 1er avril 2007.

Les mandataires des Bureaux coordonnateurs pourront donc être désignés sans qu'aucune consultation ni même aucun délai permettant des interventions publiques ne soient possibles. La tarification pourra aussi être modifiée de la même manière. Cela est inacceptable et contraire aux pratiques démocratiques habituelles.

---

<sup>1</sup> Le rapport annuel de l'entreprise ainsi que ses différents services peuvent être consultés au <http://childcare.com.au/>. Pour une vision plus critique, on peut contacter la Child Care Advocacy Association of Canada au 613-725-9094 ou consulter le communiqué émis par cette association le 12 octobre dernier sur le fil de presse CNW.

## **1.3 Bureaucratisation, perte de proximité et de pouvoir aux parents**

Alors que les normes régissant le réseau des Centres de la petite enfance étaient le résultat d'un partenariat entre l'État et les acteurs du milieu, ce qui en garantissait la légitimité et la pertinence, le projet de loi veut changer la donne et arroger à l'État seul le pouvoir de déterminer et de dicter les normes et les pratiques.

Les CPE se trouvent ainsi dépouillés de leur capacité de s'adapter aux besoins particuliers de leur communauté et d'innover. Pourtant, les pratiques ne peuvent être les mêmes en région, en banlieue ou dans le grands centres, en milieu aisé ou défavorisé, en milieu homogène ou multiculturel. Une telle bureaucratisation aurait des conséquences désastreuses.

### **Perte de pouvoir des parents**

Ces adaptations locales, elles se font grâce à l'intelligence des milieux, qui s'exprime au sein des conseils d'administration. Ceux-ci sont actuellement formés aux deux tiers de parents. Le projet de loi ramène leur nombre à la majorité simple, ce qui a pour résultante que les parents ne seront plus nécessairement majoritaires lors des prises de décision. Une décision qui déplaît à l'ensemble des parents pourrait donc être prise dès qu'un ou deux de ceux-ci s'absenteront d'une rencontre du conseil d'administration.

Ces conseils d'administration verront par ailleurs leurs pouvoirs diminuer, la ministre se donnant le pouvoir d'imposer le règlement de régie interne et de déterminer la gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Les conditions pour exercer ces pouvoirs, tel que libellé dans le projet de loi, sont subjectives et laissées au seul jugement de la ministre. Cette quasi mise en tutelle pourra effectivement s'opérer si les CPE « posent des gestes incompatibles avec une saine gestion ». Un concept qui n'est nulle part défini, qui ouvre la porte à toutes les interprétations et à une intervention massive qui privera les conseils d'administration de toute autonomie réelle.

Cette insistance sur le contrôle des CPE amène monsieur Guy Bellemare, professeur au département de relations industrielles de l'Université du Québec à Trois-Rivières, à souligner ce qui suit:

« (...) Une partie de l'argumentation gouvernementale au sujet de la gouvernance dans les CPE repose sur les termes de reddition de comptes, conflits d'intérêts et expertises et, au final, sur leur lien avec la qualité des services de garde.

Or, la lecture du projet de loi, la démarche adoptée depuis le début par le gouvernement pour modifier la Loi sur les services de garde, nous amènent à nous interroger sur les motifs réels de cette réforme.

Globalement, ces motifs auraient dû conduire à une démarche participative de définition des problèmes et d'étude des solutions et à prioriser l'action sur les garderies commerciales et les milieux de garde non régis. Or, en matière de gouvernance, le projet de loi met une priorité disproportionnée sur les CPE selon nous.

Malgré le surclassement de la qualité des services de garde offerts en CPE par rapport aux garderies commerciales au Québec selon l'étude de Japel, Tremblay et Côté (2005), le gouvernement veut imposer l'essentiel des nouveaux contrôles aux CPE. »<sup>2</sup>

Finalement, ces conseils d'administration n'administreront plus que 40% des places du réseau plutôt que 84%, conséquence directe du retrait du milieu familial des CPE et de leur transfert aux Bureaux de coordination.

Il s'agit donc d'un retrait complet de la gestion démocratique des services de garde en milieux familiaux et de reculs importants pour les parents dont les enfants sont dans les installations des CPE.

Un tel recul démocratique va complètement à contre-courant de la réforme de l'éducation et de la mise en place des conseils d'établissement dans les établissements scolaires. Pourquoi le pouvoir des parents serait-il une valeur ajoutée dans une école et pas dans un service éducatif à la petite enfance ?

### **L'atout de la proximité disparaît**

Les responsables de services de garde en milieu familial travaillent généralement à proximité de l'installation de leur CPE. Cela constitue un atout important: possibilité de jouer au même parc, de faire des sorties ou des fêtes communes, etc.

Cette proximité facilite aussi la planification pédagogique par les responsables de services de garde en milieu familial, laquelle doit presque toujours se faire les soirs et fins de semaine. Le témoignage de la vice-présidente du Regroupement des travailleurs et travailleuses autonomes des Centres de la petite enfance, madame Francine Lemay, est éloquent à ce sujet:

---

<sup>2</sup> BELLEMARE, Guy, Ph. D, *Projet de loi 124 sur les services de garde: reddition de comptes, conflits d'intérêts et expertises*, Département de relations industrielles, Université du Québec à Trois-Rivières, p.2

« Je sens que je fais partie d'une équipe, d'une famille, lorsque je rencontre au parc ou sur la rue une éducatrice en installation de mon C.P.E., c'est une collègue (nous avons vécu des échanges de bricolage entre l'installation et le milieu familial). Le sentiment d'appartenance à mon C.P.E. est très fort. Mon C.P.E. est dans mon quartier, donc à proximité.

Tout comme moi, mes consoeurs R.S.G. ont accès à des facilités dans leur C.P.E., lesquelles sont situées à proximité, dans la même communauté, et administrées par des gens qu'elles côtoient quotidiennement, ce qui permet à ces R.S.G. de se rencontrer et d'échanger entre elles sur les différentes facettes de leur service de garde.

Mon C.P.E. ouvre un soir par semaine pour me permettre de consulter du matériel pédagogique, d'emprunter des trousseaux pédagogiques, d'échanger, de faire des photocopies, de plastifier des documents et encore... Permettez-moi de vous faire part de la crainte des R.S.G. de se voir isolées par la mise sur pied de ces nouveaux bureaux coordonnateurs qui se retrouveront dans la majorité des cas à des kilomètres des milieux familiaux (...).<sup>3</sup>

130 Bureaux coordonnateurs, c'est moins d'un par Municipalité régionale de comté (MRC). Sera-t-il possible de compenser la disparition de cet atout qu'est la proximité tout en réduisant de 50% les coûts d'encadrement et de supervision pédagogique? Poser la question, c'est y répondre.

---

<sup>3</sup> LEMAY, Francine, *Les enjeux d'une nouvelle loi*, Allocution prononcée le 1er novembre 2005 lors du colloque organisé par l'Institut du Nouveau Monde (INM)

## **1.4 Un choix idéologique davantage qu'une mesure d'économie**

Ce projet de loi initie un double mouvement qui attaque l'essence même du projet éducatif et communautaire des CPE, d'abord par l'ouverture toute grande à la commercialisation des services de garde en milieu familial, ensuite par la prise de contrôle de la gestion des CPE par l'État, une quasi-étatisation usurpant aux parents et aux communautés les pouvoirs réels de décision et d'orientation stratégique.

Dans ce double mouvement, bien davantage que de répondre à des objectifs d'économies discutables mais compréhensibles, c'est un virage idéologique que le législateur tente d'imposer:

- le concept même d'entreprise d'économie sociale explose, d'un côté par l'ouverture à la privatisation et de l'autre par la prise de contrôle par le ministère;
- les responsables de garde en milieu familial (RSG) et les parents de ce milieu sont éjectés des lieux de décision et de contrôle;
- Les travailleuses autonomes que devraient être les responsables de services de garde en milieu familial ne pourront même pas choisir leur bureau coordonnateur, nous éloignant encore davantage du réel *travail autonome*;
- Le démembrement des CPE sonnerait le glas de la cohésion et la coopération édifiées entre les services en milieu familial et en installation.

### **Une réforme construite sur du vent et du dénigrement**

Cette réforme n'est basée sur aucune étude sérieuse démontrant sa pertinence. Au contraire, toutes les études démontrent la supériorité des CPE et du modèle actuel dans l'accompagnement et l'encadrement du milieu familial. La ministre fait fi de toutes ces conclusions et nous engage dans la voie opposée.

Pour convaincre l'opinion publique de ces changements sans fondements, la Ministre et son entourage ont mis l'accent sur des anecdotes et des problèmes ponctuels que la ministre avait tout le pouvoir de régler sans changements législatifs, entraînant ainsi une démotivation des acteurs du réseau, victimes d'une campagne incessante de dénigrement de celle qui devrait être « notre » ministre.

## **Un réseau à consolider plutôt qu'à détruire**

Pourtant, le réseau actuel n'est pas parfait, mais il est drôlement bon! Après huit années de développement accéléré, le temps est venu de le consolider plutôt que de le détruire. Le réseau des services éducatifs de garde n'a pas besoin d'un grand rebrassage idéologique, mais de consolidation et d'ajustements qui permettraient de contribuer à l'effort collectif nécessaire à l'équilibre budgétaire tout en maintenant la qualité des services.

Nous avons d'ailleurs des propositions de consolidation et de restructuration. Des propositions qui, à la différence du projet de loi déposé, respectent les fondements du projet à l'origine des CPE :

- Mission éducative pour la petite enfance;
- Offre de services diversifiée, de qualité et intégrée;
- Parents maîtres d'oeuvre de l'éducation de leurs enfants par le contrôle démocratique du CPE;
- Organisation capable d'innover et branchée sur les besoins de la communauté;
- Accessibilité et universalité garantie aux services.

La prochaine section présente ces propositions, qui permettraient d'atteindre les cibles d'économies du gouvernement, tout en évitant les reculs pédagogiques, la porte ouverte à la privatisation, la bureaucratisation et la perte de pouvoir des parents que propose l'actuel projet de loi.

Nous espérons que ces propositions seront étudiées à leur juste valeur et assurons la Ministre que nous sommes prêts à travailler de manière constructive à l'implantation de ces propositions, en autant qu'elle renonce à ce projet de loi nuisible pour les 200 000 enfants du réseau et plus particulièrement pour les 88 000 enfants qui fréquentent un service de garde en milieu familial.

## **2. La réforme des services éducatifs à la petite enfance: l'impact sur les différents intervenants**

### **2.1 Principes généraux**

- Le projet de loi définit clairement trois réseaux parallèles de modes de garde : les CPE, les garderies et la garde en milieu familial. (En conservant le terme CPE dans la loi, la ministre camoufle le changement réel d'orientation)
- Les différents services de garde deviennent au regard du gouvernement des prestataires de services et les parents en sont les bénéficiaires.
- Le transfert de la vision des services de garde est explicite dans l'article 1 où l'on définit l'objet de la loi. Dans la loi actuelle « de favoriser le développement harmonieux de ces services en privilégiant le développement des centres de la petite enfance... ». Dans le projet de loi « de favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles, ainsi que de leur droit de choisir le prestataire de services de garde. »
- Alors que, dans la loi actuelle, on identifie « de la naissance à la fréquentation de la maternelle », le nouveau texte indique plutôt « de la naissance jusqu'à leur admission à l'éducation préscolaire », ce qui ouvre la porte à la prématernelle.
- On introduit dans le projet de loi la notion de « éducatif » mais en modifiant le principe d'un programme éducatif à celui « d'une démarche éducative ». Il n'est donc plus question d'éducation dans les services de garde mais d'activités éducatives. C'est là un changement fondamental dans la mission des services de garde.

- Le gouvernement se donne le droit d'adopter un règlement pour l'application de la loi sans l'obligation de publication telle que prévue à l'article 8 de la Loi sur les règlements et ce, jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2007.

**En fait, avec le projet de loi 124... nous passons :**

- d'une «loi sur les centres de la petite enfance» à...  
une «loi sur les services de garde»
- de «parents utilisateurs et administrateurs des CPE» à...  
des «parents bénéficiaires de services»
- de «CPE à mission et portée éducative et sociale» à...  
«service de garde de tous genres et multiformes (hors normes, atypiques...)»
- de «programme éducatif» à...  
«démarche éducative imposée»
- de «subvention universelle place à contribution réduite» à...  
«places admissibles à contribution réduite» et «places non admissibles aux contributions selon le mode et la période de garde »
- de «concept intégré de services de garde éducatifs» à...  
«concept distinct de dispense de services milieu familial vs installation»
- de «réseau uni et regroupé sur la base de l'expertise en éducation petite enfance» à...  
«regroupement sur la base de structures et modes administratifs de services».

## 2.2 Impacts sur les centres de la petite enfance

- La gestion de la garde en milieu familial (près de 50% des places disponibles au Québec) ne serait plus l'apanage exclusif des centres de la petite enfance.
- La gestion du milieu familial serait offerte à d'autres organismes. Elle serait assumée par des bureaux coordonnateurs pouvant être, soit des garderies à but lucratif, d'autres corporations privées à but lucratif, des regroupements de CPE, des CPE seuls, des consortiums, des individus intéressés, y compris des organismes de santé et services sociaux.
- Les centres de la petite enfance pourraient être des bureaux coordonnateurs dans la mesure où ils convainquent la ministre qu'ils respectent les critères de la loi pour assumer cette responsabilité.
- Vu le nombre limité de 130 bureaux coordonnateurs annoncés par la ministre (une information qu'on ne retrouve pas au projet de loi), il est clair que peu de centres de la petite enfance conserveraient la gestion du milieu familial.
- Évidemment, il y aurait un impact sur le personnel des centres de la petite enfance puisque ceux-ci auront beaucoup moins de revenus et de responsabilités. Des abolitions de postes et des réaménagements de tâches devraient être effectués au sein du personnel des centres de la petite enfance.
- Le projet de loi annonce la perte de la mission particulière des CPE. Le terme CPE signifie « garderie sans but lucratif ». Les garderies à but lucratif se retrouveraient avec la même mission que les CPE.
- Possibilité du ministère de « contraindre » un CPE (ex. : personne extérieure lors du redressement, subvention à la baisse si elle n'offre pas des services aux besoins déterminés, etc.).

## 2.3 Impacts sur les conseils d'administration des CPE

- La ministre peut, par règlement, établir le règlement interne du CPE (nouveau). Le règlement intérieur d'un CPE, imposé par la ministre, peut, selon les circonstances, être un signe qu'en fait, le CPE est un mandataire ou « un bras du gouvernement ». La ministre peut également établir des règles concernant les élections et fonctionnement du conseil d'administration (statu quo).
- Le projet de loi amène une perte d'autonomie au niveau du fonctionnement et du contrôle des CPE vu le pouvoir intrusif de la ministre dans la gestion interne des CPE.
- Avec ce projet de loi, les parents utilisateurs détiendraient dorénavant une majorité simple (50+1) aux conseils d'administration et non plus les deux tiers (2/3) des sièges (article 7 du projet de loi) .
- Le conseil d'administration pourrait donc se réunir et décider d'un point sans qu'une majorité de parents ne soit en accord avec le projet. (Ex. : un conseil d'administration de sept (7) personnes, dont quatre (4) parents pourrait décider d'un point, alors qu'un seul parent est présent et en accord.)
- Les CPE devraient accueillir, parmi les membres de leur conseil d'administration, deux (2) personnes issues de la communauté.
- Ne pourraient siéger aux conseils des CPE et aux comités des parents des garderies, des personnes liées entre elles ou avec un membre du personnel ou de la direction (conjoint, parent, enfant, sœur, frère, associé, etc.).

## 2.4 Impacts sur les titulaires de permis (garderies et CPE)

- Le gouvernement se donne le pouvoir de réglementer sur les conditions auxquelles doivent satisfaire les membres, le personnel d'un bureau coordonnateur, les CPE, les garderies, selon l'emploi et les responsabilités.
- Le ministère pourrait également annuler, diminuer ou suspendre le versement des subventions consenties aux CPE et aux garderies. Il pourrait également réaffecter les places subventionnées non occupées.
- Disparition des définitions de services de garde (halte, jardin, droits acquis intégrés) ainsi que du fait de privilégier le développement des places dans les CPE. La loi axe dorénavant ses orientations sur le choix des parents.
- Lorsqu'ils posent des gestes incompatibles avec une saine gestion\* (concept non défini), utilisent des fonds à d'autres fins ou produisent un rapport financier avec réserve, les CPE et les garderies pourraient être soumis aux plans de redressement et aux directives du ministère en matière de gestion des ressources humaines, budgétaires et matérielles. Annulation et diminution possible de subventions pour punir les bénéficiaires de subventions qui ne respecteraient pas certaines dispositions de la loi, également, par exemple, pour refus ou négligence de se conformer au plan de redressement.

\* Les conditions pour exercer ces pouvoirs, tel que libellé dans le projet de loi, sont subjectives et laissées au seul jugement de la ministre. Cette quasi mise en tutelle pourrait effectivement s'opérer si les CPE « posent des gestes incompatibles avec une saine gestion ». Un concept qui n'est nulle part défini et qui ouvre la porte à toutes les interprétations.

- Une entente de subvention pourrait être conclue entre le ministère et le prestataire de services (CPE, garderies, RSG) selon les modalités qui seront déterminées par règlement.

Le non-respect d'une entente de subvention peut conduire à l'annulation, la suspension ou la diminution du versement des subventions. Dans un tel cas, un avis de correction, un plan de

redressement ou des directives de la ministre en matière de gestion pourraient aussi être imposés par la ministre.

- Outre l'administration provisoire, le projet de loi prévoit un nouveau pouvoir à la ministre (ex. : présence sur CA, plan de redressement).
- Ne pourraient siéger aux conseils des CPE et aux comités des parents des garderies, des personnes liées entre elles ou avec un membre du personnel ou de la direction (conjoint, parent, enfant, sœur, frère, associé, etc.).
- Les prestataires de services (CPE, garderies, RSG) pourraient combler leur ratio en recevant des enfants d'âge scolaire qui ne sont pas éligibles à la subvention parce que leurs écoles offrent un service de garde régi par la *Loi sur l'instruction publique*.

La contribution parentale alors exigée serait celle fixée par le prestataire de services lui-même.

- L'apparition de versement de la contribution parentale pour une journée et une demi-journée.
- Le gouvernement déterminerait le PCR selon la classe d'âge (statu quo) mais aussi selon le mode et la période de garde.

## 2.5 Impacts sur les responsables de service de garde

- Les services de garde en milieu familial ne feraient plus partie du réseau des CPE mais de celui des bureaux coordonnateurs agréés selon les critères prévus par la loi et d'autres qui pourraient être prévus au règlement à venir. Les critères pour être bureau coordonnateur sont totalement subjectifs. Les pouvoirs discrétionnaires du ministère et de la ministre sont très étendus.
- Gestion différente des places en milieu familial (récupération et réaffectation des places, notamment par un contrat à respecter).
- La réglementation qui sera proposée par la ministre nous éclaircira sur les modifications au quotidien des RSG. Toutefois, il est à prévoir qu'aucune consultation ne sera faite avant son adoption.
- Le transfert des RSG au bureau coordonnateur devrait être effectif au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2006. Une réévaluation des reconnaissances sera à faire dans un délai d'un an suite au transfert des RSG au bureau coordonnateur.
- Les RSG ne pourraient plus « choisir » leur CPE. Le bureau coordonnateur serait probablement responsable d'un territoire et les RSG seraient « affiliées » automatiquement géographiquement.
- Le bureau coordonnateur pourrait émettre des avis de corrections aux RSG.
- Ainsi, en cas de conflit de personnalité, de divergence de point de vue, etc., les RSG ne pourrait demander une reconnaissance auprès d'un autre bureau. La RSG n'aurait d'autre choix que d'accepter la façon de faire du bureau coordonnateur de sa région ou alors travailler sans reconnaissance (service non régis) et recevoir au maximum six (6) enfants sans subvention (article 51 du projet de loi). La rigidité du mécanisme est donc plus grande pour les RSG avec ce projet de loi.
- Les places inoccupées ou les places offertes par les RSG qui ne correspondent plus à l'entente de subvention intervenue avec le ministère pourraient être « réaffectées ». Les RSG ne

pourraient indéfiniment jongler avec le nombre de places qu'elles exploitent. Les RSG ne pourraient cesser de recevoir des enfants et garder leur places au cas où.

- Le projet de loi concrétise le principe déjà prôné administrativement par le ministère voulant que le ratio des RSG ne tiendrait plus compte des enfants qui habitent chez elles et de ceux de son assistante s'ils ne sont pas présents au moment où les prestations de garde sont dispensées.
- Les RSG pourraient recevoir jusqu'à quatre (4) poupons lorsqu'elles détiennent six (6) places à la condition d'être assistées d'une autre personne.
- Des conditions de non-renouvellement du contrat d'une RSG pourraient être édictées par le gouvernement. Actuellement, le non-renouvellement d'une reconnaissance d'une RSG n'existe pas. Seule la révocation est possible.
- La réévaluation des services de garde en milieu familial est aux trois (3) ans plutôt qu'annuellement (article 53 du projet de loi). Toutefois, elle peut mener au non-renouvellement de la reconnaissance, sans droit d'appel au TAQ.
- Le ministre obtiendrait l'ensemble des données nominatives et renseignements personnels sur les employés des bureaux coordonnateurs et RSG sans préserver l'anonymat.
- Les bureaux coordonnateurs qui ne seraient pas des CPE ne seraient vraisemblablement pas dirigés par des parents.
- Aucun comité de parents n'est prévu pour les bureaux coordonnateurs qui ne sont pas des CPE.

## 2.5 Impacts sur les enfants et les parents

- Le projet de loi amènerait une commercialisation des places, une diminution de la qualité et possiblement une hausse des coûts pour les parents.
- Diminution du rôle effectif des parents dans les CPE dans les services de garde :
  - Avec ce projet de loi, les parents utilisateurs formeraient la majorité aux conseils d'administration (50+1) et non plus les deux tiers (2/3) (article 7 du projet de loi).
  - Le conseil d'administration pourrait donc se réunir et décider d'un point sans qu'une majorité de parents ne soit en accord avec le projet. (Ex. : un conseil d'administration de sept (7) personnes, dont quatre (4) parents peut décider d'un point, alors qu'un seul parent est présent et en accord)
  - Les bureaux coordonnateurs qui ne seraient pas des CPE ne seraient vraisemblablement pas dirigés par des parents.
  - Aucun comité de parents n'est prévu pour les bureaux coordonnateurs qui ne sont pas des CPE.
  - Par ailleurs, les comités de parents exigés pour les garderies demeurent simplement consultatifs.
- Les places subventionnées (en milieu familial) seraient réparties selon les besoins des parents par les bureaux coordonnateurs agréés.
- Interdiction de la surtarification
- Le gouvernement pourrait déterminer le PCR selon la classe d'âge (statu quo) mais aussi selon le mode et la période de garde.

- Les prestataires de services (CPE, garderies, RSG) pourraient combler leur ratio en recevant des enfants d'âge scolaire qui ne sont pas éligibles à la subvention parce que leurs écoles offrent un service de garde régi par la *Loi sur l'instruction publique*.

La contribution parentale alors exigée serait celle fixée par le prestataire des services lui-même.

## Témoignage de Madame Nancy Neamtam

Dans le cadre des  
Consultations particulières sur le projet de loi 124  
Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance

15 novembre 2005

Je suis venue aujourd'hui à l'invitation de l'AQCPE afin de témoigner devant cette Commission parlementaire et non à titre de présidente directrice générale du Chantier de l'économie sociale. Comme prévu à l'agenda, des représentants du Chantier viendront devant cette commission le 25 novembre afin de vous présenter le point de vue de l'organisation.

Ma présence ici représente ma seule possibilité d'intervenir devant la Commission; nos interventions répétées pour être entendus cette semaine étant demeurées sans succès. La semaine prochaine, je serai au Sénégal dans le cadre d'une rencontre internationale sur l'économie sociale et solidaire que nous préparons depuis 4 ans. J'ai donc choisi d'accepter avec plaisir l'offre de l'AQCPE de me joindre à eux aujourd'hui.

Pourquoi tant insister pour témoigner devant cette commission parlementaire? Je vais être franche avec vous. Pour moi, ce projet de loi et tout le processus ayant mené à son dépôt à l'Assemblée nationale constitue un des gestes politiques les plus inacceptables de tout ce que j'ai pu observer depuis fort longtemps. Devant un tel constat, en tant que présidente du Chantier de l'économie sociale, en tant que mère et grand-mère et en tant que citoyenne, je ne peux rester silencieuse.

Car ce projet de loi constitue non seulement un recul pour la société québécoise mais aussi un affront direct aux milliers d'hommes et de femmes qui se sont battus, qui ont donné des heures, des journées et des années de leur vie pour construire un réseau de centres de la petite enfance qui fait l'envie de tous à travers le Canada et ailleurs dans le monde. Ce projet de loi prive le Québec d'un acquis qui nous donnait l'espoir; l'espoir de pouvoir offrir un projet éducatif de qualité à chaque enfant dans toutes les collectivités à travers le Québec.

La "réforme" que propose la Ministre suggère un virage de 180° vers la simple prestation de service de garde, voire de services de gardiennage et ouvre la voie à la commercialisation de ces services. Elle met en péril la formation et le soutien aux responsables de services de garde en milieu familial, retire aux parents leur pouvoir décisionnel et compromet définitivement la qualité des services offerts aux familles. Ainsi, d'un seul coup, toutes les composantes du projet social et éducatif portées par les CPE depuis 1997, qui en ont assuré leur succès, sont évacuées avec, comme seul prétexte, une économie d'échelle guidée par une vision dogmatique.



4. Je ne peux partager le bilan négatif qu'utilise la Ministre pour défendre son projet, basé sur des anecdotes à défaut d'études scientifiques... À l'automne 2002, le Chantier de l'économie sociale a animé un processus de bilan, cinq ans après l'adoption de la politique familiale. Pour ce faire, nous avons organisé une tournée dans 16 régions durant laquelle nous avons tenu des assemblées publiques et échangé avec plus de 1300 personnes, parents, travailleuses, élus locaux et autres. J'ai constaté jusqu'à quel point ce réseau de CPE était indispensable, non seulement pour les parents et enfants, mais pour une foule d'acteurs locaux et régionaux, d'intervenants dans les domaines de la santé et services sociaux, éducation et bien d'autres. Encore une fois, tout n'était pas parfait, mais personne ne questionnait la mission éducative et le projet social à la base du réseau.

5. Je considère que le projet de loi 124 trahit les promesses du Parti libéral. En 2003, j'étais ravie de voir qu'un des sujets de la campagne électorale concernait les centres de la petite enfance. Les critiques du Parti libéral se résumaient à dire que le développement ne se faisait pas assez vite. Comme citoyenne, j'ai pensé que les CPE étant entre bonnes mains, que je n'avais pas de raison de m'inquiéter... Mais comment justifier ce projet de loi qui vide le réseau de sa mission fondamentale?

6. Je n'accepte pas que la Ministre démolisse un acquis qui a donné tant d'espoir aux intervenants préoccupés par la petite enfance à travers le Canada. Je sais que mes collègues dans les autres provinces seront abasourdis par ce projet de loi. J'ai eu le privilège de prendre la parole devant 800 personnes réunies à Winnipeg l'année dernière et de pouvoir constater à quel point le modèle québécois faisait l'envie du reste du Canada. Comment expliquer, surtout après la récente entente fédérale-provinciale, que nous saluons, **prévoyant le transfert de 1 milliard \$ sur 4 ans au gouvernement du Québec pour les services à la famille**, que la Ministre se prépare maintenant à vider le réseau de sa portée éducative et sociale?

7. Je sais que les conséquences de ce projet de loi seront de réduire l'accessibilité pour des enfants ayant des besoins particuliers. Sans soutien pédagogique, il est évident que les responsables de services de garde ne pourront assumer les défis liés à l'intégration et la prise en charge de ces enfants. Nous nous priverons ainsi comme société d'un outil puissant d'intégration. Le coût individuel et collectif à moyen et long termes n'a certainement pas été calculé.

8. Je considère que ce projet de loi nous prive d'une possibilité inestimable de faire de la vraie prévention en santé et services sociaux. Les partenariats de plus en plus développés entre les réseaux de santé et services sociaux et les CPE au niveau local, l'entente cadre signée par le ministère de la Famille et de l'enfance, le ministère de la santé et des services sociaux, l'Association des CLSC et des CHSLD du Québec ainsi que l'Association québécoise des centres de la petite enfance seraient mis en péril. Pourtant toutes les études internationales démontrent que le dépistage précoce constitue un moyen formidable pour prévenir des problèmes et logiquement réduire les coûts. Est-ce que la Ministre se rend compte de l'impact de son projet de loi sur une question aussi stratégique?