



CAS - 9 M
C.P. - P.L. 124
SERVICES DE GARDE

Association du Personnel Cadre des Centres de la Petite Enfance du Québec

MÉMOIRE

**Présenté
À la Commission des affaires sociales**

par

**L'Association du Personnel Cadre
des Centres de la Petite Enfance du Québec
(APCCPEQ)**

**SUR LE PROJET DE LOI 124
« Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance »**

16 NOVEMBRE 2005

TABLE DES MATIÈRES

Présentation

- Introduction
- Notre position en bref
- La consultation
- Le projet de loi, les allocations de crédits et l'entente fédérale - provinciale du 19 octobre 2005
- Le rôle des parents dans la gestion de leur CPE
- Une prise de contrôle étatique de la gestion des CPE
- Les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial

Annexe I : Liste des informations fournies par un CPE au Ministère

Annexe II : Liste des propositions

Annexe III : Liste des documents produits par l'Association

Présentation

L'Association du Personnel Cadre des Centres de la Petite Enfance du Québec (APCCPEQ) existe depuis 25 ans, elle regroupe les cadres du réseau des centres de la petite enfance du Québec (CPE), directrices générales¹ et directrices adjointes.

Le Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (MFACF) ainsi que l'Association Québécoise des Centres de la Petite Enfance (AQCPE) reconnaissent depuis le 2 juillet 2002, notre Association comme représentante des cadres du réseau.

Notre Association vise à faire reconnaître le rôle et l'implication des cadres dans le développement de ce secteur. Notre mission est de promouvoir les modes de gestion et les conditions d'exercice qui permettent aux cadres de réaliser efficacement et professionnellement leur mandat en lien avec la mission des CPE.

L'Association est présente à différents niveaux à des tables de travail dont le Comité consultatif des cadres avec le Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (MFACF) et l'AQCPE et le Comité sectoriel sur l'équité salariale. Nous sommes affiliés à la Conférence Nationale des Cadres du Québec. L'Association offre des activités de formation et organise des colloques pour les cadres du réseau, elle produit aussi des guides de gestion à l'intention des administrateurs et des cadres de CPE.

L'avenir des CPE est donc une préoccupation importante pour l'Association et c'est à ce titre que nous intervenons dans le processus d'étude du projet de loi 124.

¹ Dans ce document le féminin est généralement utilisé pour des raisons pratiques et compte tenu de la prédominance dans le réseau.

Introduction

Le projet de loi à l'étude constitue une révision majeure sinon une remise en question de la politique des services de garde de 1997 et marque une étape déterminante à ce stade-ci de l'évolution des services de garde au Québec. Il est donc important pour l'APCCPEQ, qui représente les acteurs détenant l'expertise en gestion de CPE, d'intervenir compte tenu des impacts majeurs que pourraient avoir l'application de la Loi 124 pour le réseau des CPE.

Le but de notre intervention est de contribuer à l'amélioration de la qualité des services de garde que nous offrons aux parents et aux enfants et ce, par l'amélioration de la qualité de gestion que nous voulons de haut niveau.

Notre position en bref

Disons-le d'entrée de jeu, il s'agit bien ici du démantèlement du réseau des services de garde qui pourtant est vu comme un modèle par les autres provinces et la francophonie et qui de surcroît, débute sa phase de consolidation.

Après une campagne de dénigrement et sous le couvert de quelques mesures d'accessibilités le projet de loi propose :

- Des modifications à la gouvernance des CPE qui minent la confiance des parents dans leur capacité de participer activement au projet éducatif de leur enfant ;
- Des mesures de prise de contrôle étatiques de la gestion des CPE ;
- La création d'une structure de coordination des services de garde en milieu familial aux règles floues, cette restructuration évacue le rôle de soutien à ces familles.

La consultation

Mme la Ministre Carole Thériault annonçait au cours de l'automne 2004, qu'elle entendait apporter des changements substantiels à la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde ainsi qu'à la réglementation. À la suite de notre intervention, le sous-ministre M. Pierre Lamarche invitait l'APCCPEQ à présenter ses propositions et ses commentaires en regard des modifications à venir.

Des représentants de l'Association ont rencontré le 26 janvier 2005, des représentantes du Ministère afin de leur transmettre les propositions de l'Association. Ces suggestions ont été transcrites dans un document remis au Ministère le 14 février 2005.

Malheureusement, ce fut la seule occasion où notre Association a pu exprimer son point de vue. Pourtant, notre organisation représente les cadres de CPE, eux qui possèdent l'expertise en matière de gestion de services de garde et qui sont appelés à mettre en application les modifications et à gérer les changements.

Le projet de loi, les allocations de crédits et l'entente fédérale - provinciale du 19 octobre 2005

Récemment, le gouvernement du Québec annonçait en grande pompe qu'une entente avait été conclue avec le gouvernement fédéral sur le développement des services de garde. L'entente fut signée le 28 octobre.

Depuis 2003, les gestionnaires des CPE ont dû gérer les effets négatifs des coupures appliquées chaque année. Des questions se posent aujourd'hui : réaménage-t-on le réseau pour sauver des coûts ? Est-ce nécessaire, maintenant que le fédéral a annoncé l'injection de 1,1\$ milliard dédié aux services de garde du Québec ? Nous croyons que non.

Curieusement, en même temps que les premiers ministres du Québec et du Canada, messieurs Jean Charest et Paul Martin pavoisent en vantant la qualité exceptionnelle du réseau des services de garde au Québec et s'en servent comme modèle pour les autres provinces, la Ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, de son côté, propose le démantèlement de ce réseau et en même temps impose des coupures à son budget.

1^{ère} proposition

Nous recommandons que le Ministère réinjecte les montants des coupures annoncées pour l'année 2005-2006 et 2006-2007. Cette ré-injection aurait pour but de permettre aux différents acteurs du réseau de procéder à une véritable consolidation dans le souci d'offrir aux parents et aux enfants les services auxquels ils ont droit.

2^e proposition

Nous suggérons à la Ministre de retarder l'adoption du projet de loi et de travailler avec les différents acteurs du réseau de même qu'avec tous ceux et celles qui peuvent apporter une contribution constructive pour le consolider, en lui fournissant des avis et en mettant à sa disposition leur expertise de manière à contribuer à l'atteinte des objectifs que nous poursuivons tous, soit la qualité du service et son accessibilité.

Voici les différentes propositions que nous entendons défendre.

Le rôle des parents dans la gestion de leur CPE

Nous réitérons ici l'un des grands principes qui a guidé notre action et qui fut soumis dans nos propositions de février 2005. « L'Association désire préciser, d'entrée de jeu, que nous appuyons la structure actuelle de gestion des CPE, c'est-à-dire un organisme contrôlé par les parents usagers. Différents changements peuvent vous être soumis dans le but de modifier cette structure, toutefois ceux-ci devraient, à notre avis, *valoriser* le rôle des parents et non le diluer en permettant une augmentation du nombre de membres au conseil, autres que les parents usagers. »

Force est de constater que notre recommandation n'a pas été retenue. Au contraire, les dispositions du projet de loi 124 vont en sens contraire en instaurant un climat de méfiance qui éloignera davantage les parents des conseils d'administration et alourdira le processus de décision.

En effet, le projet de loi prévoit que le conseil d'administration devra accueillir deux personnes provenant du milieu, en plus des parents utilisateurs et que le conseil devra être composé d'une majorité de parents utilisateurs et non des deux tiers (2/3) comme il est prévu actuellement. Loin d'alléger le processus décisionnel, celui-ci sera à notre avis alourdi et le rôle des parents en sera affaibli. Cette façon de faire dénote un manque de confiance envers les parents qui sont les premiers concernés par la gestion de leur CPE.

Le projet de loi prévoit que le conseil d'administration peut comprendre un nombre maximum de deux membres du personnel. Pourquoi introduire cette règle ? Que veut-on corriger ? S'agit-il de situations marginales que l'on veut corriger ? Si tel est le cas, pourquoi généraliser ces situations ? Pourquoi ne pas utiliser les mécanismes existant pour les corriger ? Dans les faits, il s'agit d'un ajout qui peut affaiblir la présence des parents au conseil. Au cours des années, beaucoup de conseils d'administration ont accueilli avec ouverture la présence du personnel à titre de membre de leur conseil. Ces dispositions ont d'ailleurs été inscrites dans bon nombre de conventions collectives. Or, le projet de loi vient introduire des règles qui feront en sorte que les véritables représentants des C.A., c'est-à-dire les cadres, risqueront d'en être exclus.

N'oublions pas que la directrice générale, comme dans toute organisation administrative comportant un conseil d'administration, est la représentante du conseil d'administration et donc des parents usagers sous tous les aspects de la gestion et elle est la première responsable des résultats qu'elle doit justifier devant le conseil.

Notre Association propose de mieux garantir la présence des parents par la valorisation du rôle de la directrice générale et non par l'affaiblissement de sa fonction.

Nous sommes d'avis que l'augmentation du contrôle de la gestion du centre par les parents usagers, passe par une valorisation de la tâche de la direction générale et non par un affaiblissement de son rôle, comme le prévoit le projet de loi qui aura un effet inverse soit, de modifier l'équilibre du pouvoir vers l'équipe du personnel.

3^e proposition

Nous proposons de maintenir la règle des deux tiers de parents utilisateurs comme membres du C.A.

4^e proposition

Nous proposons de retirer l'obligation pour un conseil d'administration d'ajouter deux membres externes et laisser à chacun la décision d'y recourir, s'il juge que cette mesure est appropriée dans son milieu.

5^e proposition

Nous proposons de maintenir l'obligation pour un CPE d'avoir à son emploi un cadre ayant comme fonction principale de représenter le conseil d'administration et conséquemment de valoriser le rôle de la directrice générale.

Exemple :

- Préciser qu'elle est la représentante du C.A. auprès du personnel
- Elle gère le budget et le contrôle
- Elle fait régulièrement rapport au C.A. sur la situation financière du CPE
- Elle suggère des correctifs lorsque nécessaire
- Elle prépare un plan d'action annuel qu'elle soumet au conseil pour modification et ratification et en assure sa mise en application

Une prise de contrôle étatique de la gestion des CPE

Précisons le maintenant, notre Association n'a aucune réticence à rendre les gestionnaires imputables des actions qu'ils posent dans le cadre de leur fonction. Mais il y a une différence entre mettre en place des mécanismes d'imputabilité et la prise de contrôle de la gestion.

Le projet de loi propose des mesures inusitées qui nous apparaissent comme des occasions de prise de contrôle étatiques de la gestion des CPE.

Exemple :

Les articles 95 et 96 prévoient que le Ministre peut imposer à un C.A. qui, de l'avis des officiers du Ministère n'appliquerait pas de saines règles de gestion, un plan de redressement qui comprendra des directives quant à la gestion des ressources humaines, budgétaires ou matérielles. Le Ministre peut aussi imposer au C.A. une personne qu'il désigne pour l'aider à appliquer ses directives.

Ces mesures sont des marques de non confiance envers les parents administrateurs d'un C.A. et envers leurs gestionnaires.

Comment peut-on confier la gestion d'un CPE aux parents usagés en maintenant au-dessus d'eux cette épée de Damoclès qu'on laissera tomber s'ils ne le gèrent pas selon la vision des fonctionnaires mandatés par le Ministre ?

Autre exemple :

Article 64 : Administration provisoire

Le ministre s'accorde un nouveau motif pour appliquer une administration provisoire d'un CPE dont les circonstances sont floues : « Le Ministre peut désigner une personne pour administrer provisoirement un CPE ... si une enquête... est menée en vertu de l'article 78. »

Article 78 : « Le Ministre ... peut enquêter sur toutes matières relatives à l'application de la loi ... »

Pourquoi proposer de telles mesures alors que les CPE ont des obligations claires de rendre des comptes au ministère sur leur gestion et sur l'utilisation des fonds qui leur sont alloués ? Les CPE sont tenus à la reddition de compte puisqu'ils sont subventionnés. De plus, les inspecteurs du Ministère ont accès aux CPE à tout moment afin de vérifier si la réglementation est respectée. Nous produisons en annexe, à titre d'exemple, une liste des informations que les CPE fournissent au Ministère.

Le projet de loi met en doute la capacité des parents et des gestionnaires de gérer le CPE, alors qu'ils ont prouvé leur efficacité et démontré leur volonté d'être transparents depuis de nombreuses années.

Les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial

Il nous est permis de douter sérieusement de l'efficacité réelle de ces nouveaux bureaux coordonnateurs en regard des objectifs d'efficacité, d'accessibilité et de qualité des services. Sur quelles études la Ministre se base-t-elle pour conclure à la nécessité de restructurer le réseau de façon aussi importante ? De plus, les dispositions du projet de loi sont remplies d'imprécisions quant à la création et au fonctionnement de ces bureaux.

En effet, toute personne morale peut recevoir un « agrément » de reconnaissance à ce titre. Or, qui va faire ce choix ?

Le soumissionnaire qui présentera une proposition pour obtenir un « agrément » n'a qu'à démontrer des intentions fournies par l'article 41 sans plus.

L'article se lit comme suit :

« Pour accorder son agrément, le Ministre tient compte... notamment des critères suivant... ». Ce langage imprécis signifie que le Ministre se garde toute la marge de manœuvre pour accorder un agrément, puisqu'il n'y a pas de règles précises et objectives.

À l'article 41 on lit : « Le Ministre peut agréer un bureau sur demande ou à la suite d'une sollicitation de sa part ». Que signifie cette dernière partie de la phrase ? Quand et pourquoi le Ministre fera-t-il cette sollicitation ?

Pourtant, le personnel du réseau a démontré depuis longtemps qu'il possède toute la volonté et l'expertise pour développer et soutenir les services de garde en milieu familial. Serait-ce que la Ministre doute à ce point de l'efficacité de la loi et qu'elle prévoit déjà que le Ministère devra s'ingérer dans le processus de gestion en procédant par sollicitation ?

L'absence de soutien aux responsables de services de garde en milieu familial.

L'article 40 détermine sept fonctions au bureau coordonnateur. Il s'agit essentiellement de fonctions de contrôle et la fonction de soutien est reléguée à la fin au 7^e rang comme suit : « ... et d'offrir un soutien sur demande ». Cela signifie-t-il que le soutien à la famille de garde

n'est plus une priorité ? Pourtant, actuellement les CPE placent sur un même niveau la fonction contrôle et la fonction soutien aux familles de garde.

Les services de garde en milieu familial ont été développés par le personnel des CPE depuis 1997. Il leur offre des services de soutien dans lesquels la proximité et la relation de personne à personne sont des caractéristiques majeures. Cette relation ne pourra être maintenue dans une mégastucture, tel que le prévoit le projet de loi.

Nous croyons que la création de ces bureaux, dont le nombre semble-t-il se situerait autour de cent pour la province, seront responsables d'un nombre élevé de responsables de famille de garde en milieu familial, soit près de mille dans certains cas. Comment peut-on garantir que les familles de garde pourront bénéficier d'un soutien réel, dans une structure aussi lourde où la relation de proximité risque de ne plus exister ?

6^e proposition

Nous proposons de surseoir à cette mesure en maintenant la responsabilité du développement, du soutien et du contrôle des services de garde en milieu familial aux CPE, d'accorder autant d'importance au rôle de soutien offert aux responsables de garde en milieu familial tout en maintenant aussi l'obligation de contrôler la qualité.

Nous proposons de valoriser la mission actuelle des CPE qui est de développer le service de garde en milieu familial et de soutenir ces personnes dans leurs activités éducatives auprès des enfants qu'elles reçoivent.

L'Association du Personnel Cadre des CPE du Québec

Ginette Masson, *Présidente*

Marie-Josée Boivin, *Administratrice*

Claude A. Tremblay, *Directeur général*

Le 16 novembre 2005

ANNEXE I

Liste des informations fournies par un CPE au Ministère

- Description détaillée des revenus, notamment la contribution parentale réduite.
- Description des dépenses: celles reliées aux locaux, aux frais généraux et celles reliées à la garde et à l'éducation.
- Rapports d'occupation et de présence réelle des enfants, handicapés, sous protocole, etc.
- Annexe détaillée sur les salaires.
- Le rapport d'activités

ANNEXE II

Liste des propositions

1^{ère} proposition

Nous recommandons que le Ministère réinjecte les montants des coupures annoncées pour l'année 2005-2006 et 2006-2007. Cette ré-injection aurait pour but de permettre aux différents acteurs du réseau de procéder à une véritable consolidation dans le souci d'offrir aux parents et aux enfants les services auxquels ils ont droit.

2^e proposition

Nous suggérons à la Ministre de retarder l'adoption du projet de loi et de travailler avec les différents acteurs du réseau, de même qu'avec tous ceux et celles qui peuvent apporter une contribution constructive pour le consolider en lui fournissant des avis et en mettant à sa disposition leur expertise, de manière à contribuer à l'atteinte des objectifs que nous poursuivons tous, soit la qualité du service et son accessibilité.

3^e proposition

Nous proposons de maintenir la règle des deux tiers de parents utilisateurs comme membres du C.A.

4^e proposition

Nous proposons de retirer l'obligation pour un conseil d'administration d'ajouter deux membres externes et de laisser à chacun la décision d'y recourir, s'il juge que cette mesure est appropriée dans son milieu.

5^e proposition

Nous proposons de maintenir l'obligation pour un CPE d'avoir à son emploi un cadre ayant comme fonction principale de représenter le conseil d'administration et conséquemment, de valoriser le rôle de la directrice générale.

Exemple :

- Préciser qu'elle est la représentante du C.A. auprès du personnel
- Elle gère le budget et le contrôle
- Elle fait régulièrement rapport au C.A. sur la situation financière du CPE

- Elle suggère des correctifs lorsque nécessaire
- Elle prépare un plan d'action annuel qu'elle soumet au conseil pour modification et ratification et en assure sa mise en application

6^e proposition

Nous proposons de surseoir à cette mesure en maintenant la responsabilité du développement, du soutien et du contrôle des services de garde en milieu familial aux CPE, d'accorder autant d'importance au rôle de soutien offert aux responsables de garde en milieu familial, tout en maintenant aussi l'obligation de contrôler la qualité.

Nous proposons de valoriser la mission actuelle des CPE qui est de développer le service de garde en milieu familial et de soutenir ces personnes dans leurs activités éducatives auprès des enfants qu'elles reçoivent.

ANNEXE III

Documents produits par l'APCCPEQ

- *Élaboration d'une politique d'évaluation du rendement pour les gestionnaires des centres de la petite enfance, Mars 2001.*
- *La structure organisationnelle d'un centre de la petite enfance, Mars 2001.*
- *Élaboration et mise à jour d'une politique de gestion pour les gestionnaires des CPE, Mars 2001.*
- *Élaboration d'un contrat d'emploi pour les gestionnaires des centres de la petite enfance, Mars 2001.*
- *Pour bien se comprendre : La directrice générale et le conseil d'administration dans un centre de la petite enfance. Guide de gestion, Novembre 2004.*