



CONSEIL QUÉBÉCOIS DES
CENTRES DE LA PETITE ENFANCE

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR LE

CONSEIL QUÉBÉCOIS DES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE

DÉPOSÉ À LA

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

DANS LE CADRE DES AUDITIONS PUBLIQUES SUR LE PROJET DE LOI N°124 :
LOI SUR LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE

NOVEMBRE 2005

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : mise en contexte	3
Méthodologie et consultations	3
Le contenu du présent mémoire	3
Historique du réseau des CPE depuis la réforme survenue en 1997	4
Consolidation des structures et des services	5
Constats	5
Notre analyse des objectifs du projet de loi 124	6
Création des bureaux coordonnateurs	6
Les centres de la petite enfance	7
Offre de services élargis	8
Optimisation des places	8
La gouvernance	8
Conclusion : amélioration continue de la qualité	9

Introduction : mise en contexte

En décembre 2004, le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (MFACF) nous a avisé de l'intention de la ministre, madame Carole Thériault, d'apporter des amendements à la Loi régissant les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance.

En mars 2005, le Conseil québécois des centres de la petite enfance (CQCPE) déposait son premier mémoire aux représentants du MFACF. Celui-ci reflétait d'une part les préoccupations et les attentes des centres de la petite enfance (CPE) de différentes régions qui ont été émises lors de la consultation sur la loi et le règlement menée en janvier 2005. D'autre part, il reflétait aussi les résultats de travaux menés par les membres d'un comité interne du CQCPE regroupant des employeurs (administrateurs) ainsi que des directions générales. Quelques mois après le dépôt de ce mémoire, soit en juin 2005, le CQCPE a accepté l'invitation du MFACF à travailler sur les principaux paramètres qui serviraient à l'élaboration du projet de loi 124. Les discussions menées au sein de ce comité de travail nous ont permis de mieux saisir les enjeux et l'analyse du gouvernement. Ainsi, nous avons pu renseigner nos membres et recueillir leur position pour ensuite les transmettre au gouvernement.

La ministre Carole Thériault a déposé le 25 octobre 2005 son projet de loi 124 sur les services de garde éducatifs à l'enfance dans un contexte qui a beaucoup évolué depuis le dépôt de notre dernier mémoire. Le CQCPE considère que le mémoire déposé aujourd'hui, le 25 novembre 2005 à la Commission des affaires sociales, doit être retenu comme la version actuelle des recommandations faites au gouvernement par l'ensemble des membres du CQCPE. De plus, s'il se devait, les recommandations à maintenir ont été reconduites.

Méthodologie et consultations

Le CQCPE a mis en place un comité de rédaction du présent mémoire composé de six représentants de CPE. Les membres de ce comité ont animé 4 ateliers lors de la journée de consultation tenue le 2 novembre dernier, à laquelle ont participé des administrateurs, des gestionnaires de CPE ainsi que des éducatrices en milieu familial.

Les travaux de rédaction du présent mémoire ont été soumis et entérinés par les membres du conseil d'administration du CQCPE lors de la séance tenue le 16 novembre 2005.

Le contenu du présent mémoire

Le contenu du présent mémoire reflète les préoccupations, les attentes et les opinions des membres du CQCPE, c'est-à-dire des employeurs et des gestionnaires de CPE, et ce, tant en milieux ruraux qu'urbains ainsi que ceux des éducatrices en milieu familial, partenaires incontournables de cette restructuration.

Historique du réseau des CPE depuis la réforme survenue en 1997

Depuis l'importante réforme des services de garde au Québec enclenchée en 1997 avec l'adoption de la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance, les CPE ont consacré toute leur énergie à rencontrer les nouvelles exigences édictées par le ministère dont, entre autres et surtout, l'obligation de diversification.

En ce sens, les garderies à but non lucratif et les agences de services de garde en milieu familial de l'époque ont dû développer, souvent à leur corps défendant, faute d'expertise, mais dans un souci du respect de la Loi, l'autre volet dont ils ignoraient à peu près tout en terme de fonctionnement et dont surtout, ils n'en comprenaient ou n'en connaissaient pas toutes les valeurs intrinsèques. Le manque de support technique et administratif en provenance du ministère, lui-même en restructuration à ce moment de notre histoire, a mis les corporations dans l'obligation de faire beaucoup avec peu.

Le développement d'une telle multiplication des structures administratives a exigé des efforts très importants aux employeurs ainsi qu'aux gestionnaires et aux membres du personnel de nos organismes sans but lucratif, privés et autonomes. Malgré l'engagement des gens de notre réseau à travailler pour le bien-être des familles et des enfants, il n'en demeure pas moins qu'ils ont supporté à bout de bras la mise en place d'un projet qui n'avait pas été planifié à moyen et à long terme et dont les coûts s'avèrent aujourd'hui, selon l'estimé du gouvernement actuel, dépasser largement la capacité de payer des citoyens du Québec.

L'obligation de diversification mariée à des mesures gouvernementales «mur à mur» a provoqué ce qu'une partie du réseau avait dénoncé haut et fort à cette époque, c'est-à-dire une politique basée sur la multiplication des structures au détriment de la consolidation des expertises propres à chacun des volets. Toutes ces mesures n'ont pas réussi, à ce jour, à cause des enveloppes consenties et de la rapidité du développement de l'autre volet, à permettre malgré la volonté ferme du réseau, la mise en place efficace des services spécialisés aux tout-petits, soit des services pointus visant le dépistage précoce, l'application de plans d'intervention supportés par des intervenants spécialisés, l'intégration d'un plus grand nombre d'enfants ayant des besoins particuliers et l'accompagnement au développement des compétences parentales, et ce, autant en installation qu'en milieu familial. De surcroît, la mise en œuvre de ce développement éparpillé des structures administratives n'a pas rencontré les résultats escomptés au niveau de la standardisation des interventions et du support auprès des éducatrices en milieu familial. Bien que certains CPE détenaient déjà ces expertises, il n'en demeure pas moins que le transfert des procédures de surveillance et de soutien n'a pu être appliqué uniformément et a créé beaucoup de friction entre les CPE et leurs éducatrices en milieu familial.

Oui, le gouvernement de cette époque a fait le choix de ses enfants ; oui il a permis l'accessibilité sans condition à des services de garde ; oui il a adopté des mesures qui ont permis la reconnaissance du personnel de notre réseau. Cependant, nous nous devons aujourd'hui, en tant que représentants des employeurs du réseau des CPE, ayant toujours pour objectifs d'assurer l'accessibilité, l'amélioration continue de la qualité et l'efficience, de demander au gouvernement de poser des gestes responsables en fonction de ce bilan, au moment même où nous progressons dans la phase de consolidation de ces structures et de ces services. Le réseau a besoin, de la part

des gouvernements, de croire à des gestes réfléchis et responsables qui permettront aux organisations un développement durable.

Consolidation des structures et des services

En apparence, l'improvisation des politiques adoptées en 1997 et la mauvaise évaluation du gouvernement de l'époque ont eu pour résultats qu'au cours des deux dernières années, après que les gens du réseau aient terminé à bout de souffle l'accroissement obligatoire des structures administratives, le gouvernement actuel a décidé, depuis deux ans, de procéder à la réduction de plus de 100 millions \$ dans le financement direct accordé aux CPE. Selon le gouvernement, cette action visait à maintenir les places à contribution réduite, de terminer le développement des 200 000 places à contribution réduite, d'augmenter la rétribution aux éducatrices en milieu familial et de hausser les salaires des employés. Ces éléments étaient tous incontournables, nous en conviendrons, mais aussi tous prévisibles en 1997.

Par contre, l'effet négatif de ces coupures financières, place maintenant les employeurs du réseau devant le constat qu'il est tout à fait impossible pour eux de développer des services élargis permanents, faute de moyens consentis et de planifier des mesures supportant les quelques 250 000 enfants fréquentant le réseau des services de garde. Depuis 2004, aucune somme n'a pu être investie à la mise en place de services spécialisés pourtant nécessaires afin de rencontrer la mission même des CPE à savoir des services directs et multiples aux enfants et aux parents. Les cadres financiers et législatifs en vigueur permettent uniquement le maintien des services actuels, qui pourtant nécessite maintenant une adaptation pour répondre adéquatement à la réalité des besoins du monde de l'enfance. Notre réseau aura toujours besoin que l'on respecte son évolution naturelle, sa clientèle l'exige.

Constats

Afin de répondre à leur mission qui est d'offrir des services de gardes éducatifs visant le développement harmonieux des enfants, les CPE se doivent d'être encore plus performants. Ils doivent offrir aux parents et aux tout-petits de notre société les services spécialisés auxquels ils sont en droit de s'attendre. Parmi ceux-ci, certains sont nécessaires pour accompagner l'enfant et sa famille pendant la période de la petite enfance. Le dépistage précoce, l'élaboration de plan d'intervention spécialisé, les ateliers de stimulation supportés par divers spécialistes en petite enfance se doivent d'être accessibles dans les CPE et les bureaux coordonnateurs, qui sont d'ailleurs les meilleures structures spécialisées au Québec pour les enfants de 0 à 5 ans. Toute intervention qui permettra des économies dans l'avenir doit être au menu. Il nous faut être en mesure d'atteindre les résultats escomptés à travers les moyens consentis par le gouvernement. La population du Québec a fait le choix de ses enfants, elle verse des sommes importantes au réseau des CPE, alors nous nous devons, en tant qu'administrateurs des fonds publics, de voir à bien les gérer, mais aussi et surtout, de voir à ce qu'ils soient suffisants en fonctions des mandats dévolus et des attentes de cette même population.

Le gouvernement du Québec doit être sérieux et responsable dans ses choix et décisions, il se doit d'être réaliste et accorder au réseau des CPE les moyens proportionnels aux attentes manifestées

par la population. Il doit s'assurer que les organismes auxquels il confie cette mission, soit les CPE, auront les moyens nécessaires à sa réalisation. Il doit tout comme les employeurs du réseau être courageux et leader du changement.

Notre analyse des objectifs du projet de loi 124

Nous avons pour point de vue que le projet de loi 124 vise avant tout la pérennité de notre réseau. Pour ce faire, il s'établit autour de trois axes d'intervention, soit l'efficacité, l'accessibilité ainsi que l'amélioration continue de la qualité des services. Ces trois axes étant inter reliés, ils commandent sans contredit des actions structurantes.

Création des bureaux coordonnateurs

Le CQCPE reconnaît la nécessité de la mise en place des bureaux coordonnateurs. En ce sens, nous croyons que ce modèle aurait dû être retenu à la base, soit en 1997 et ainsi éviter la crise actuelle. Ce modèle imposera le regroupement des compétences et des expertises et augmentera ainsi les services aux éducatrices en milieu familial. De plus, ce réaménagement devrait permettre de diminuer les frais de gestion. Aujourd'hui, plus de 850 CPE reçoivent le financement pour la gestion de près de 90 000 places en milieu familial. En accordant l'agrément à plus ou moins 130 bureaux coordonnateurs, le gouvernement réalisera des économies d'échelle et libérera des sommes importantes qui devront être alors utilisées aux services directs aux enfants.

De plus, l'objectif de mandater les bureaux coordonnateurs pour maintenir un service centralisé d'information sur les services de garde en milieu familial facilitera les recherches aux parents et rendra plus accessibles les places disponibles. Evidemment, afin de réaliser avec succès cette restructuration, le gouvernement devra accorder un financement qui tient compte des nouvelles réalités liées aux mandats octroyés dans une perspective d'amélioration continue de la qualité et d'accessibilité des services.

Le CQCPE trouve cependant tout à fait inacceptable que le gouvernement puisse envisager d'agréer une autre structure qu'un CPE, telle une société, une association à but lucratif ou encore une personne morale, pour l'obtention d'un bureau coordonnateur. Le gouvernement doit reconnaître l'expertise d'acteurs du réseau qui coordonnent avec succès la garde en milieu familial depuis plus de 25 ans dans certains cas. Ces expertises étant particulières et **exclusives** aux gens de notre réseau, elles se doivent d'être reconnues comme tel. Le gouvernement ne doit pas généraliser des cas d'exception et il se doit d'être extrêmement objectif, rigoureux et transparent lors de la sélection des bureaux coordonnateurs.

En ce qui concerne la période de transition, le CQCPE recommande au gouvernement d'être planificateur du changement. Pour ce faire, il devra mettre en place les mécanismes nécessaires à cette restructuration. Il devra bonifier d'une part, le soutien de ses professionnels auprès des employeurs de notre réseau, et ce, autant à la mise en place des bureaux coordonnateurs qu'à la réorganisation des CPE. D'autre part, il devra élargir la période de transition, et ce, afin de garantir le succès de cette restructuration. Une modification trop radicale, c'est-à-dire sur une période trop courte, pourrait avoir pour effet de fragiliser des organisations qui, dans la majorité

des cas, verront leurs places au permis doubler et tripler. La division par territoire des bureaux coordonnateurs, sans mesures transitoires, pourrait être difficile pour certains CPE et éducatrices en milieu familial considérant qu'un CPE pourrait se retrouver avec une majorité de dossiers d'éducatrices en milieu familial qu'il ne connaît pas et se voir départir de celles avec qui il travaille depuis plusieurs années. Il serait extrêmement positif et gagnant que les acteurs du changement, soit le gouvernement et les administrations des CPE, puissent accompagner et guider tout le réseau de la garde en milieu familial dans un mouvement qui nécessitera des transferts de dossiers d'accréditation, mais aussi de dossiers d'enfants et de famille en besoins particuliers. Soyons clair, nous parlons ici d'éducatrices en milieu familial, de familles et d'enfants qui ont des liens importants avec les intervenantes du CPE et qui doivent être respectés lors de cette transformation.

De plus, les territoires que le gouvernement déterminera pour la coordination de la garde en milieu familial doivent préserver les services de proximité en respectant les déplacements naturels de la population de certaines localités. Enfin, pour que les bureaux coordonnateurs puissent développer des relations harmonieuses et une offre de services répondant aux besoins de l'ensemble des éducatrices en milieu familial qu'ils coordonneront, l'agrément doit leur être accordé pour une période de cinq ans, soit la même durée pour un CPE tel que prévu dans le projet de loi à l'article 21.

Les centres de la petite enfance

Les titulaires des permis sont extrêmement inquiets et interpellés des conséquences qu'aura cette restructuration sur les CPE qui ne recevront pas l'agrément de bureau coordonnateur. En effet plus de 750 CPE se retrouveront, au lendemain de l'adoption de ce projet de loi, dans des situations financières très fragilisées et ils seront dépouillés pour la plupart de plusieurs membres de leur personnel.

Quoique certains employeurs explorent déjà des scénarios de regroupements de services ou de fusion d'organismes, nous croyons qu'il est du devoir du gouvernement d'orchestrer ces ajustements. Pour ce faire, il se doit de soutenir nos employeurs afin de procéder à ces changements. Comme nous l'avons exprimé antérieurement, et comme nous vous le rappellerons tout au long de cette présentation, la finalité de ce projet de remaniement doit assurer avant tout la qualité des services aux enfants et à leur famille.

Nous reconnaissons l'importance de l'efficacité financière de notre réseau et des orientations menant à des économies d'échelle, mais nous ne pouvons ignorer les impacts d'une telle restructuration sur notre personnel. A titre d'employeur administrateur des fonds publics, nous considérons que cette restructuration rencontrera nos objectifs communs. Cependant, nous recommandons au gouvernement de retenir comme étant essentielle, la planification à moyen et à long terme de cette réforme afin de ne pas reproduire les erreurs commises en 1997.

Offre de services élargis

Pour les membres du CQCPE, les besoins des parents doivent aussi correspondre aux besoins et à la qualité de vie des enfants. Nous reconnaissons que plusieurs parents ont des besoins de garde qui dépassent de beaucoup les services présentement offerts et nous soulignons en ce sens l'initiative du gouvernement de vouloir répondre à ces besoins.

Par contre, dans quelles conditions les enfants seront-ils reçus ? Le développement de la garde atypique demande en effet des ressources financières importantes afin d'adapter les milieux de vie. Par conséquent, nous croyons que la garde de nuit ne devrait être offerte qu'en milieu familial, comporter des incitatifs financiers à son développement et à sa pérennité et respecter le choix des éducatrices en milieu familial, le tout basé évidemment sur des notions de probité et d'éthique professionnelle qui devront être inscrites au règlement qui accompagnera cette loi. Quant à la garde de soirée et de fin de semaine, elle doit être développée autant en installation qu'en milieu familial. Cette offre de service devra également être financée adéquatement afin de permettre que la qualité y soit présente.

Optimisation des places

Le CQCPE félicite l'initiative du gouvernement de reconnaître le choix des parents et de favoriser le bien-être des enfants d'âge scolaire. En permettant que ces enfants puissent être reçus dans les services de garde, il favorise d'une part le maintien de liens entre les enfants d'une même famille et d'autre part il optimise les espaces disponibles en installation. Enfin, il permet aux éducatrices en milieu familial d'accueillir le nombre d'enfants auquel correspondent leurs espaces, sans être pénalisé par la capacité de places subventionnées qui pourraient être détenues par le bureau coordonnateur.

Afin que cette intégration des enfants d'âge scolaire soit un succès, le gouvernement devra cependant définir, à l'intérieur de son règlement, des ratios intéressants qui assureront la santé, la sécurité, le développement et le bien-être de tous les enfants reçus en installation et en milieu familial, en respect avec les plus petits.

La gouvernance

En regard de la gouvernance, le CQCPE croit que les objectifs visés par les changements proposés dans le projet de loi 124 sont louables. Que le gouvernement reconnaisse l'importance de la présence majoritaire des parents est essentielle et doit d'être maintenue. Par contre, nous questionnons les incitatifs qui pourraient permettre l'implication des gens du milieu des affaires, du milieu institutionnel, social et éducatif à vouloir participer activement à l'administration d'un CPE.

Outre les CPE qui seront agréés bureau coordonnateur et qui, par le fait même, administreront des structures de plus grande importance dans une localité, il n'en demeure pas moins que la grande majorité du réseau sera composée de petites structures qui ne posséderont pas les attributs

pouvant attirer la mise en candidature de gens de ces milieux. C'est donc dire que la problématique demeure entière.

De plus, comment le gouvernement pourra-t-il appliquer l'article 7 de son projet de loi édictant que les membres du conseil d'administration ne peuvent être des personnes liées entre elles ? Cette question demeure sans réponse pour nous.

Enfin, pour s'assurer de la présence de tous les prestataires de services au sein du CPE qui sera agréé bureau coordonnateur, la gouvernance de celui-ci devra prévoir la représentation essentielle des éducatrices en milieu familial.

Conclusion : amélioration continue de la qualité

Le CQCPE constate que le gouvernement place au premier plan de son projet de loi l'importance de l'amélioration continue de la qualité des services offerts aux parents et souhaite que ce soit fait dans le respect des besoins et le développement global des enfants du Québec. Depuis plus de 30 ans, les parents, les gestionnaires et le personnel de notre réseau travaillent pour atteindre ces objectifs, et ce, à travers les différents courants politiques et décisions prises par les gouvernements qui se sont succédés. Les membres du CQCPE défendent et continueront de défendre à travers toutes les mesures et décisions qui seront prises, le fait que l'enfant doit être et doit demeurer au centre de toutes nos préoccupations. En ce sens, toutes les décisions et actions ne doivent avoir pour objectif que la finalité de la qualité des services qui lui sont offerts, et ce, peu importe le prestataire, qu'il soit en installation ou en milieu familial et peu importe le gouvernement au pouvoir.

Le projet de loi 124 nous démontre cette volonté en regroupant les compétences et en réduisant les dépenses afin de libérer des sommes d'argent et ainsi permettre de bonifier l'offre de services. Ce réaménagement aura pour conséquence de poursuivre l'amélioration continue de la qualité des services offerts aux éducatrices en milieu familial, en élargissant et en spécialisant l'offre de services, mais surtout en répondant à des besoins ciblés par les éducatrices en milieu familial et donc d'atteindre cette finalité première : le bien-être et le développement harmonieux de l'enfant.

Le projet de loi 124 nous semble démontrer cette volonté en excluant le mot contrôle du mandat qu'il compte octroyer au bureau coordonnateur. Il reconnaît que l'on ne peut augmenter la qualité des services en ne procédant qu'à du contrôle. Il mise sur le soutien de qualité qui se doit d'être offert aux éducatrices en milieu familial, mais qui ne doit pas être imposé. D'ailleurs, comment pourrait-on soutenir quelqu'un qui ne le désirerait pas ? Enfin et surtout, il reconnaît ainsi le professionnalisme des prestataires de services que sont les éducatrices en milieu familial.

Ainsi, le gouvernement utilise des principes d'intervention pédagogique auprès des éducatrices en milieu familial et cette évolution aura pour résultat d'améliorer les rapports entre le bureau coordonnateur et les éducatrices en milieu familial et de revenir à notre finalité : l'enfant.

Le projet de loi 124 corrige la notion d'acquisitions pédagogiques ayant pour objectif l'évaluation des compétences en changeant le vocabulaire utilisé et en qualifiant de démarche éducative le mandat pédagogique dévolu aux services de garde. De plus, il élargit ce mandat en y intégrant les

notions de promotion de la prévention et de développement de saines habitudes de vie visant à influencer de manière positive la santé et le bien-être de l'enfant. Le projet de loi renforce ainsi les exigences visant à adopter une démarche éducative et lui donne force d'obligation. De plus, il s'adapte à la réalité de la garde en milieu familial, il élargit l'utilisation de divers outils pédagogiques qui permettront l'atteinte des principes directeurs du mandat éducatif tout en respectant la réalité des lieux où sont offerts ces services. Tout ça, pour l'atteinte de notre finalité : la qualité des services offerts à l'enfant.

L'entreprise de cette vaste réforme doit être bien planifiée et sa période de transition doit être soigneusement orchestrée afin d'assurer l'atteinte de tous ces objectifs. Le CQCPE a reçu de ses membres le mandat de s'assurer de la qualité des services offerts aux enfants et elle y veillera sans relâche.

Au lendemain de cette restructuration, le Québec devra pouvoir compter sur un réseau de services éducatifs solide, efficient et épanoui, mais surtout durable. Tous les acteurs de notre réseau ont maintes fois démontré leur savoir-faire et leur professionnalisme. Ils sont les pionniers de ce réseau et ils devront en demeurer les maîtres d'œuvre.