

PROJET DE LOI N° 124
LOI SUR LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE

À LA MÉMOIRE DES ENFANTS !

Agir en société responsable
envers les enfants du Québec.

Mémoire déposé à la Commission des affaires sociales
dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 124

par le
Regroupement des centres de la petite enfance de Laval

16 novembre 2005

« Nous disons : le futur homme, le futur travailleur, le futur citoyen. Ce qui veut dire que la vraie vie, les choses sérieuses commenceront pour eux plus tard, dans un avenir lointain. [...] Non ! L'enfance, ce sont de longues et importantes années dans la vie d'un homme. »

Janusz Korczak, « Le droit de l'enfant au respect », 1929, (Éd. Laffont/Unesco, p. 39).

PRÉSENTATION DU REGROUPEMENT DES CPE DE LAVAL

Le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval a été fondé au printemps de 1988 et est constitué en vertu de la Partie III de la Loi sur les compagnies du Québec.

C'est grâce à la volonté et à l'implication des gens du milieu que le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval voit le jour. Malgré des débuts modestes, le Regroupement parvient à assurer, plus qu'adéquatement, la promotion des services de garde de qualité sur son territoire et ce, tous en assurant la communication entre ses membres. Avec les années, le Regroupement voit le nombre de ses adhérents sans cesse augmenter ; cette croissance justifiera d'abord la mise en place d'une permanence, puis l'acquisition d'un immeuble qui abrite aujourd'hui le siège social de l'organisme.

Le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval accueille quarante [40] centres de la petite enfance de la région de Laval. À ceux-ci s'ajoutent dix [10] centres de la petite enfance de la région de Montréal, quatre [4] de la région des Laurentides, trois [3] de la région de Lanaudière et un [1] centre de la petite enfance de la Montérégie.

Le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval est donc le lieu de rencontre, de réflexion et d'échanges de cinquante-huit [58] entreprises d'économie sociale qui oeuvrent auprès des enfants et des familles.

Participant activement à la vie démocratique et au développement des centres de la petite enfance sur son territoire, le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval a pour mission de favoriser le développement harmonieux et durable des services de garde éducatifs sur son territoire, tout en offrant à ses membres et à la population un éventail de services afin d'atteindre l'excellence en matière de soins à la petite enfance.

LES IMPACTS DU PROJET DE LOI N° 124

UNE MISSION DÉNATURÉE

L'article 1 du projet de loi n° 124 fixe les fondements de l'ensemble de ce projet de loi. On peut y lire que l'objet de cette loi sera de *promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde qui y sont visés en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement et le bien-être des enfants qui reçoivent ces services.*

Le deuxième paragraphe de cet article vient juxtaposer à cet objet la volonté 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.*

À la lecture du premier article du projet de loi n° 124, deux constats s'imposent à nous :

1. Soit que le gouvernement du Québec fait fausse route en plaçant en avant-plan de son projet de loi n° 124 la promotion de la qualité des services de garde et la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles des parents, au détriment de l'intérêt supérieur des enfants ;
2. Ou bien le gouvernement du Québec ne fait pas fausse route puisqu'il oriente volontairement son projet de loi n° 124 vers la conciliation des responsabilités parentales aux besoins des marchés du travail.

Si ce projet de loi se veut réellement orienté vers les services de garde éducatifs, comme son titre le laisse entendre, le gouvernement du Québec aurait eu avantage à faire en sorte que son projet de loi sur *Les services de garde éducatifs à l'enfance*, comme la loi ontarienne sur *les services à l'enfance et à la famille* (L.R.O. 1990, chapitre C.11), respecte le principe 2 de *La déclaration des Droits de l'enfant*, qui établit clairement que :

L'enfant doit bénéficier d'une protection spéciale et se voir accorder des possibilités et des facilités par l'effet de la loi et par d'autres moyens afin d'être en mesure de se développer d'une façon saine et normale sur le plan physique, intellectuel, moral, spirituel et social, dans des conditions de liberté et de dignité. Dans l'adoption de lois à cette fin, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération déterminante.

Or, même après plusieurs lectures du projet de loi n° 124, le seul élément propre à l'enfant que nous réussissons à en extraire est le fait qu'il s'y trouve être le «bénéficiaire» de services dits de qualité. Qui plus est, l'ensemble des communications qui ont entourées le dépôt du projet de loi ne nous permettent pas, elles non plus, de déterminer quel est l'intérêt réel de l'enfant.

À la lumière de nos lectures du projet de loi et des communications qui ont entouré sa présentation, nous avons été à même de constater que l'intérêt supérieur de l'enfant ne constitue pas la considération déterminante de cette loi, mais plutôt une considération lointaine et accessoire. À cet effet, retenons ces quelques phrases prononcées en conférence de presse dans les heures qui suivirent le dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale :

«Ce que les parents veulent avant tout, ce sont des services adaptés à leur réalité, qui répondent à leurs besoins et qui assurent la sécurité et le bien-être de leur enfant. En facilitant l'accès aux places, en favorisant la flexibilité des services et en assurant une amélioration continue des services, le projet de loi et les règlements qui en découleront apporteront des réponses concrètes à leurs demandes [...] Il vise également, par une plus grande flexibilité des services, à répondre davantage aux besoins des parents et aux réalités du marché du travail en facilitant la conciliation du travail et de la famille ».

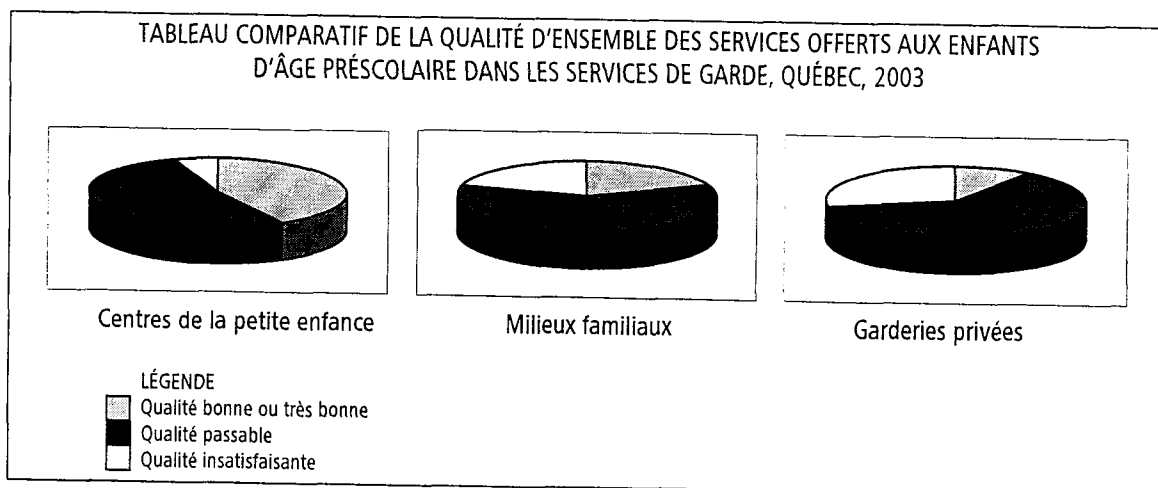
Il nous apparaît donc que la véritable volonté politique qui entoure le projet de loi n° 124 s'articule autour de la capacité des services de garde à répondre davantage aux besoins des parents et aux réalités du marché du travail, les besoins de l'enfant passant après ces considérations.

Considérant le fait que l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas au cœur du projet de loi n° 124, nous considérons celui-ci irrecevable.

UNE QUALITÉ ET UNE MISSION ÉDUCATIVE BAZARDÉES

Les articles 1 et 4 du projet de loi n° 124 introduisent la notion de «services de garde éducatifs de qualité». Concept vertueux s'il en est un, notre difficulté à bien comprendre la faisabilité de ce concept tient au fait que les prestataires de services de garde, notamment les centres de la petite enfance et les services de garde en milieu familial, doivent simultanément contribuer au rehaussement de la qualité d'ensemble des services de garde et composer avec une réduction du financement de leurs services.

À cet égard, l'étude *Grandir en qualité*, publiée en 2003, était éloquent quant au niveau de qualité des services éducatifs offerts dans les services de garde du Québec. On y apprend que la qualité d'ensemble des services offerts aux enfants d'âge préscolaire atteint la cote «bonne ou très bonne» dans une proportion de 41,8 % des centres de la petite enfance, de 19,1% des services de garde en milieu familial et de 10,7% des garderies privées. Constat plus troublant, cette même qualité d'ensemble atteint la cote «bonne ou très bonne» pour les services offerts aux poupons (enfants de dix-huit mois et moins) dans une proportion de 60,6% des centres de la petite enfance, mais dans seulement 9,5% des garderies privées.



Malgré les constats de cette étude menée par l'*Institut de la statistique du Québec*, le gouvernement du Québec n'a pas hésité à réduire sa participation financière dans les centres de la petite enfance : rationalisation annuelle équivalente à 2,625% des budgets, reprises systématique de surplus accumulées par les CPE, coupure de 41 M\$ des frais généraux pour l'exercice financier 2005-2006.

D'autre part, les articles 5 et 105 du projet de loi n° 124 laissent clairement comprendre que la notion de «mission éducative» n'a plus sa place dans le vocabulaire du gouvernement, à tout le moins lorsqu'il est question de services de garde éducatifs. Les notions de «programme éducatif» et de «mission éducative» sont désormais remplacées par une notion faisant appel aux subtilités de la langue française, celle de «démarche éducative».

La mission éducative dont étaient auparavant investi les centres de la petite enfance consistait en une succession des grandes étapes par lesquelles on aidait les enfants à acquérir une connaissance ou à maîtriser une capacité, en fonction d'orientations, de fondements et de principes qui permettaient aux membres du personnel éducateur d'adapter leurs interventions en fonction des réels besoins des enfants et des familles.

La nouvelle notion de «démarche éducative» suppose la mise en place d'un cadre plus rigoureux, voir même un guide d'intervention, basé sur la mise en place d'activités favorisant de manière arbitraire l'atteinte d'objectifs de développement de l'enfant et laissant peu de place à l'affirmation de son unicité. À cet effet, l'on remarque que le projet de loi n° 124 met l'emphase sur les activités en lien avec cette «démarche éducative». Qui plus est, il nous apparaît qu'au-delà du texte, l'esprit du projet de loi peut nous faire craindre une intrusion abusive dans la gestion pédagogique, voir même une reddition de comptes basée sur l'application d'un programme d'activités et d'atteinte d'objectifs de développement de l'enfant. Le dernier alinéa de l'article 5 ouvre d'ailleurs bien grande la porte à d'éventuelles prescriptions de méthodes, d'activités et de mandats.

Article 5

Afin d'assurer la prestation de services de garde éducatifs, le prestataire de services de garde prévoit, dans l'élaboration et l'application de sa démarche éducative, des activités qui ont pour buts :

1° de favoriser le développement global de l'enfant en lui permettant de développer toutes les dimensions de sa personne notamment sur le plan affectif, social, moral, cognitif, langagier et moteur ;

2° d'amener progressivement l'enfant à s'adapter à la vie en collectivité et de s'y intégrer harmonieusement.

La démarche éducative comprend également des services de promotion et de prévention visant à donner à l'enfant un environnement favorable au développement de saines habitudes de vie et de comportements qui influencent de manière positive sa santé et son bien-être.

Elle peut aussi comprendre tout autre élément ou service que le ministre détermine.

Article 105

Le ministre peut, par règlement, pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec :

1° déterminer des éléments et services que doit inclure la démarche éducative d'un prestataire de services de garde ;

2° déterminer des conditions autres que celles prévues par la loi dont le ministre tient compte lors de l'agrément.

D'emblée, l'introduction de la notion de «démarche éducative» laisse comprendre une standardisation des interventions éducatives en services de garde. Il apparaît alors inévitable que la standardisation des pratiques entraînera un nivellement de la qualité des interventions éducatives. Est-ce là la conception que se fait le gouvernement du Québec des «services de garde éducatifs de qualité» ?

Et si l'on ajoute à la transfiguration de la «mission éducative», les nombreuses compressions budgétaires que vivent les centres de la petite enfance depuis 2003, et les toutes aussi nombreuses pertes d'emplois et d'expertises qu'elles entraînent, force est de constater que nous ne pourrions assister qu'à une diminution progressive de la qualité d'ensemble des services offerts aux enfants.

Par son projet de loi, le gouvernement du Québec nous incite-t-il à procéder à une standardisation des interventions préventives et éducatives qui sont l'essence même des centres de la petite enfance et qui leurs ont valu une reconnaissance nationale et internationale ? Si tel est le cas, le gouvernement du Québec croit-il que ce changement de cap se fera dans l'intérêt supérieur des enfants ? Et si ce virage ne s'effectue pas dans l'intérêt supérieur des enfants, à qui servira-t-il vraiment ?

UNE DÉMOCRATIE BAFFOUÉE

Le projet de loi n° 124 ne nous fait pas seulement craindre les réelles intentions du gouvernement du Québec à l'égard des enfants, il nous permet aussi de constater le niveau de respect de ce même gouvernement à l'égard de la démocratie.

Ainsi, la lecture de l'article 7 du projet de loi nous permet de juger du niveau de confiance que témoigne le gouvernement du Québec à l'égard des conseils d'administration des centres de la petite enfance et des parents qui y sont élus et qui y siègent. Des conseils d'administration *d'au moins sept membres composés dans une proportion d'au moins deux tiers de parents usagers* (L.R.Q., chapitre C-8.2, art.7), les parents ne détiendront plus désormais que la majorité des sièges.

Le conseil d'administration d'un centre de la petite enfance devra aussi compter sur la présence de deux membres de la communauté, soit issus du milieu des affaires ou du milieu institutionnel, social, éducatif ou du milieu communautaire.

Enfin, l'article 7 se conclut en spécifiant que *le gouvernement peut, par règlement, établir des règles concernant l'élection des administrateurs de la personne morale ou de la coopérative visée au premier alinéa, le fonctionnement de son conseil d'administration et le contenu de son règlement intérieur.*

L'article 7 du projet de loi ne laisse aucun doute sur le fait que les nouvelles règles de composition des conseils d'administrations viendront diluer le pouvoir décisionnel des parents au sein des conseils d'administration. Il en sera de même pour l'établissement de règles concernant le contenu de son règlement intérieur qui pourront limiter son pouvoir d'action et d'intervention sur les affaires courantes de la corporation.

Nous ne pouvons que nous étonner de la position qu'adopte le gouvernement du Québec face à l'exercice de la démocratie dans les centres de la petite enfance. Notre surprise est d'autant plus grande qu'il existe déjà, pour le gouvernement, des moyens d'intervenir auprès des organismes qui font un usage «hors normes» des fonds publics qui leur sont confiés. Plusieurs articles de l'actuelle *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* et de son règlement permettent l'intervention du ministre dans de tels cas.

À cet égard, la transparence dont doivent faire preuve les conseils d'administration, que ce soit lors de la vérification comptable annuelle qui, rappelons-le, est effectuée par un vérificateur indépendant, la transmission d'états financiers détaillées et de rapports d'activités complets, nous apparaissent être des gages de confiance et autant d'occasions pour le gouvernement du Québec d'intervenir auprès des centres de la petite enfance qui opéreraient en marge de la norme.

DES STRUCTURES CENTRALISATRICES

Il nous est difficile de comprendre comment le gouvernement du Québec espère conjuguer ses objectifs de développement de la qualité à la création des bureaux coordonnateurs du milieu familial. Cette opération n'aura pour véritable effet que de scinder les deux modes de garde et entraîner une perte significative du transfert des expertises.

À ce jour, rien ne démontre qu'un organisme ayant la responsabilité de 700 à 800 places en milieu familial, donc environ 100 à 120 responsables de services de garde, pourra offrir un soutien rapide, efficace, personnalisé et répondant aux réels besoins des enfants, des parents et des responsables des services de garde.

Le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval propose donc le maintien de la structure actuelle et la modification à certains articles de la réglementation actuellement en vigueur et ce, afin de soulager certains irritants soulevés soit par les responsables de service de garde, soit par les parents usagers de ce mode de garde.

Ainsi, les articles 29 et 40 du règlement, qui touchent le contrôle, la reconnaissance et l'application du programme éducatif, bénéficieraient d'une modification en venant préciser le cadre de leur application.

De plus, le soutien aux enfants et aux RSG devra toujours être obligatoire, et non sur demande comme en fait état le projet de loi. Ce sera là le gage qu'un service de garde de qualité est offert aux enfants.

Mais au-delà de ces considérations règlementaires, le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval s'interroge sur les réelles intentions du gouvernement du Québec à vouloir réformer la gestion de la garde en milieu familial, alors que celle en place a fait ses preuves et nécessite seulement des ajustements. Pourquoi rejeter une formule gagnante au lieu de la consolider ? Pourquoi amputer une jambe lorsqu'il y a une égratignure à soigner ?

En cette matière, l'étude *Grandir en qualité 2003*, publiée par l'institut de la statistique du Québec pour le compte du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) vient appuyer notre constat. Elle démontre clairement que seulement 6% des centres de la petite enfance ne satisfaisaient

pas aux principes du programme éducatif du ministère et seulement 5,5% d'entre eux obtenaient une cote « insatisfaisante » au niveau de la qualité d'ensemble des services offerts aux enfants. D'autre part, l'étude démontre que c'est 53% des garderies à but lucratif qui ne satisfaisaient pas aux principes du programme éducatif et que 37,4% de ces mêmes garderies à but lucratif obtenaient la cote « insatisfaisante » pour la qualité d'ensemble des services.

D'un point de vue scientifiquement démontré, l'expertise éducative se retrouve dans les centres de la petite enfance. Alors, pourquoi tant d'acharnement à faire en sorte que l'expertise soit éloignée de la garde en milieu familial ? Et pourquoi ouvrir porte à la commercialisation de la garde en milieu familial?

Encore une fois, le gouvernement du Québec nous semble faire fausse route et aller à contre courant de l'intérêt supérieur de l'enfant.

CONCLUSION

En conclusion, si l'objectif du projet de loi n° 124 était d'assurer un rehaussement de la qualité globale des services de garde qui sont offerts aux enfants, tout en répondant aux besoins réels des parents et en soutenant adéquatement les responsables de service de garde, le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval aurait adhéré et fait sienne la proposition gouvernementale.

Toutefois, le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale ne garantit l'atteinte d'aucun de ces objectifs, pas plus qu'il n'accorde de place à l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il ne place celui-ci au cœur des ses préoccupations. Pour ces raisons, le Regroupement des centres de la petite enfance de Laval considère le projet de loi n° 124 irrecevable.