



AVIS

**SUR LE PROJET D'ALLÈGEMENTS LÉGISLATIFS SUR
LA LOI DES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE
ET AUTRES SERVICES DE GARDE**

Déposé au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

le 11 février 2005

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉAMBULE	page 3
1.1 Le processus d'analyse	page 3
1.2 Le projet d'allègement à la Loi	page 3
1.3 La Loi et ses règlements	page 4
1.4 La mission des Centres de la petite enfance	page 4
1.5 La gouvernance	page 6
1.6 Les enfants de quatre ans	page 6
2. POSITION DE L'AQCPE SUR QUELQUES ARTICLES DE LA LOI ..	page 7
3. CONCLUSION.....	page 13

PRÉAMBULE

1.1 Le processus d'analyse

Afin de produire cet avis au gouvernement, l'**Association québécoise des centres de la petite enfance** (AQCPÉ) a interpellé les centres de la petite enfance par la voie de ses membres, soit les regroupements régionaux. Ces derniers ont consulté leurs membres selon divers modes, par comité de travail ou lors de rencontres régionales et plusieurs ont déposé un avis écrit à notre association provinciale.

Ce document rassemble donc les analyses convergentes issues de ces consultations à travers la province.

1.2 Le projet d'allègement à la Loi

Suite à l'analyse faite par nos membres, il apparaît clairement qu'il n'est pas nécessaire de modifier en profondeur la loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde. Bien qu'il pourrait y avoir, pour quelques articles, un certain intérêt à ce qu'ils soient précisés ou abrogés, rien ne semble fondamentalement inadéquat. Le développement intensif du réseau étant presque terminé, il importe plutôt de clarifier certains éléments ou d'examiner la possibilité d'apporter les corrections nécessaires sans procéder à une ouverture complète de la loi. En effet, les commentaires soulevés concernant la loi touchent très souvent la difficulté d'interprétation et la clarté des certains articles.

L'AQCPÉ émet donc de grandes réserves sur une éventuelle réouverture de la loi qui permettrait d'insérer des modifications « à la pièce » avec le risque de générer des effets pervers ou de non concordance.

Nous nous permettons de vous faire également une certaine mise en garde. Nous croyons qu'il est fondamental de s'assurer qu'aucun changement ne se fasse au détriment de la qualité des services aux enfants et de l'accessibilité, mais au contraire qu'il contribue concrètement à les améliorer. Attention donc à ne pas créer de remue ménage inutile amenant de l'insécurité dans le réseau des services de garde. Si le gouvernement procédait à des modifications, il devra aussi s'assurer que les éventuels allègements soient applicables sur le terrain, qu'ils ne soient pas sources d'insatisfaction. En effet, le réseau aspire à la consolidation de ses services.

De plus, lors de nos travaux, la problématique des enfants d'âge scolaire a été soulevée notamment lorsque l'école n'offre pas, ou peu de services de garde. L'AQCPE souhaite une réflexion et une analyse de solutions pour cette clientèle. Le contenu de notre avis vous confirmera donc l'intérêt du maintien de certains articles que nous avons voulu mettre en valeur. Nous avons également émis quelques recommandations.

1.3 La Loi et ses règlements

Si, comme nous vous l'avons mentionné plus tôt, le contenu de la loi ne mérite pas de modifications significatives, il en est tout autre de la réglementation sur les centres de la petite enfance. En effet, notre exercice de consultation a permis de ressortir clairement qu'il devrait y avoir un travail important en ce qui concerne le Règlement sur les centres de la petite enfance puisqu'une très grande quantité de propositions de modifications nous ont été déposées. Ces demandes devraient être analysées rigoureusement afin d'en mesurer les impacts.

Pour ce faire, nous recommandons la mise sur pied d'un comité de travail MESSF et AQCPE qui aura pour tâche de faire cette analyse au niveau de la réglementation. En effet, nous souhaitons réfléchir avec le gouvernement. Il est essentiel qu'en période de consolidation, il soit tout à propos de consulter et surtout de travailler avec les acteurs du terrain qui vivent au quotidien les effets de la réglementation.

1.4 La mission des Centres de la petite enfance

Si le gouvernement a pour objectif de rehausser la qualité de certains services par cet exercice d'allègements à la loi, il se trompe. L'enfant qui fréquente l'installation d'un centre de la petite enfance ou une garderie à but lucratif de qualité n'est pas lésé par le fait que la garderie ait une définition différente de celle du centre de la petite enfance. Ce n'est donc pas la définition du type de services mais la qualité de son offre de services qui fait la différence.

Le réseau des centres de la petite enfance possède une multitude d'exemples qui démontre que ce n'est pas l'obligation législative ou réglementaire qui pousse à agir dans le sens du développement de la qualité. À titre d'exemples, bien avant la modification réglementaire, les installations des centres de la petite enfance favorisaient l'embauche de personnel formé. Plusieurs d'entre elles tentaient d'atteindre un ratio de trois personnes formées sur trois. Les agences de garde en milieu familial embauchaient des conseillères pédagogiques avant l'adoption de la

présente Loi. Les centres de la petite enfance négociaient des ententes de services avec les CSSS (CLSC) bien avant l'entente de réservation des places. Tout comme aujourd'hui, ils s'impliquaient et siégeaient sur une panoplie de comités intersectoriels afin de développer des liens avec les partenaires des réseaux dans un but d'offrir de meilleurs services aux familles. Ce ne sont pas là que des exigences gouvernementales mais bien le reflet de la vision des centres de la petite enfance et de leur rôle dans la société québécoise.

Sans nier que la loi et ses règlements soient des facteurs de régulation importants, l'AQCPE tient à souligner qu'ils ne sont que la base des éléments garantissant la santé et la sécurité des enfants. Un service de qualité trouve plutôt son ancrage dans sa vision et la volonté du service de garde à offrir de façon optimale des services pour les enfants et leurs familles. Cette démarche n'est jamais figée, elle est en continuelle évolution. C'est ce que vous retrouvez en centre de la petite enfance.

C'est pourquoi nous croyons nécessaire de réaffirmer, à l'intention du gouvernement et des différents acteurs, la mission du centre de la petite enfance. C'est une mission diversifiée visionnaire que le réseau partage largement. Le centre de la petite enfance, c'est une offre de services modulée selon les besoins des parents à l'échelle du Québec. C'est une diversification où se côtoient les volets de la garde en milieu familial et celle de l'installation. Le centre de la petite enfance coordonne la garde en milieu familial avec non pas un objectif de bénéfice, mais plutôt d'élargissement d'offre de services aux parents sur un territoire.

Le réseau des centres de la petite enfance est le seul qui peut répondre au besoin d'étalement de l'offre de services nécessaires. Il ne se concentre pas uniquement dans les secteurs à forte densité de population. D'ailleurs, les centres de la petite enfance des régions ressources ou en milieu rural sont de beaux exemples de couverture élargie sur de larges territoires.

Le centre de la petite enfance c'est une entreprise d'économie sociale, démocratique, ancrée dans sa collectivité. C'est une propriété collective. Les décisions sont celles des parents utilisateurs, motivées non pas par le profit mais par le bien public. C'est pour cette raison que nous retrouvons, par exemple, un plus grand nombre d'intégration d'enfants qui présentent des besoins particuliers en centres de la petite enfance.

Le modèle québécois basé sur les centres de la petite enfance fait l'envie de plusieurs provinces du Canada et de d'autres pays. De nombreuses études sur la

qualité, notamment les deux dernières soit *Grandir en qualité* et l'*ELDEQ* (M. Richard Tremblay), confirment le choix du Québec. L'AQCPE se questionne sur l'intérêt possible du gouvernement de transmettre la mission des centres de la petite enfance à d'autres entités. Rappelons qu'il a été démontré que les services offerts par les centres de la petite enfance ainsi que ceux offerts par la garde en milieu familial supervisée par ces derniers sont de meilleure qualité.

L'AQCPE réclame donc que cette reconnaissance inscrite dans sa définition à l'article 1 ne soit pas remise en question, ni modulée au secteur à but lucratif. Nous ne parlons pas ici d'une question d'argent mais d'une vision qui est appuyée par les études et recherches tout en étant largement partagée par la société civile au Québec.

1.5 La gouvernance

D'entrée de jeu, l'AQCPE tient à réaffirmer le principe actuel de gouvernance, soit une gestion par une majorité de parents. C'est à notre avis l'un des fondements de notre réseau ainsi que l'un de ses fleurons. Nous parlons ici de proximité de l'utilisateur à qui le gouvernement remet un pouvoir réel et décisionnel.

L'importance du nombre, soit deux tiers d'administrateurs, vient nécessairement renforcer l'importance et le rôle du parent en regard des services à offrir à leurs pairs et aux enfants qui sont accueillis. Les autres places d'administrateurs peuvent être occupées par d'autres acteurs. Nous y reviendrons un peu plus loin dans ce texte.

Ainsi nous demandons que soit maintenu le libellé actuel.

1.6 Les enfants de quatre ans

Ce travail sur la Loi offre à l'AQCPE une voix pour souligner deux éléments qui nous sont apparus fort importants lors de nos travaux :

- Tout comme pour la maternelle, il serait à propos que le gouvernement, par la voie qu'il jugera la plus judicieuse, prenne l'engagement de développer et d'offrir le nombre de places nécessaires pour combler les besoins des parents.

- Suite à la rumeur persistante de l'intention de certaines commissions scolaires de développer des services de maternelle à tous les enfants de quatre ans, l'AQCPE demande au gouvernement de s'y opposer fermement et légalement s'il le faut, afin que soit maintenue cette clientèle dans les centres de la petite enfance qui sont des milieux adaptés à leurs besoins ainsi qu'à ceux de leurs parents.

2. POSITION DE L'AQCPE SUR QUELQUES ARTICLES DE LA LOI

Les commentaires soulevés concernant la loi touchent très souvent la difficulté d'interprétation et la clarté des articles. Clarifier les articles devrait, de notre point de vue, être au cœur de l'exercice du gouvernement.

Article 1 :

Nous réaffirmons que les définitions actuelles sont adéquates. Il semblerait qu'une difficulté soit présente dans la définition du terme « garderie » et que cela aurait pour effet de ne pas permettre à celles-ci d'offrir de la garde à temps partiel, occasionnelle ou des places en formule halte. Bien qu'il existe dans la définition le concept « de façon régulière », nous croyons qu'une simple interprétation pourrait corriger le malentendu.

À notre avis, rien ne limite cette interprétation actuellement.

Article 1.1 :

Maintenir le terme « privilégiant » dans la Loi dont l'intention est là depuis sa première adoption par le législateur, sans enlever les droits aux autres organisations. Ce libellé, à notre avis, démontre l'importance de la vulnérabilité de la clientèle qui est majoritairement entre les mains d'organismes à but non lucratif, gérés majoritairement par des parents utilisateurs.

L'AQCPE tient à rappeler que la Politique sur les services de garde à l'enfance adoptée en 1989 par le gouvernement de l'époque défendait sept principes directeurs, dont :

« Une préférence pour les services gérés par les parents

Le législateur a voulu que les parents aient la responsabilité première de l'organisation et de la gestion des services de garde au Québec. Dans cette optique, le gouvernement entend continuer à privilégier le développement de services sans but lucratif dont le conseil d'administration est composé majoritairement de parents usagers. Il

entend également mieux soutenir les parents dans leur prise en charge des services de façon à maintenir un lien étroit entre la famille, ses valeurs et le milieu de garde de l'enfant. »¹

Article 3, 2^e paragraphe :

Nous demandons le maintien de cette restriction telle que libellée. Une gestion par des parents utilisateurs et par un organisme sans but lucratif représente à notre avis des facteurs favorisant la qualité des services et ce, même en milieu familial. D'ailleurs, l'étude longitudinale de M. Richard Tremblay (ELDEQ) le démontre clairement.

Selon nos sondages, il est évident que les difficultés s'amenuisent, que le milieu des centres de la petite enfance est prêt à travailler à l'amélioration du système que le ministère en est lui-même à peaufiner dans son offre et son expertise en matière d'interprétation de la réglementation.

Les avantages du maintien exclusif de la garde en milieu familial au sein du centre de la petite enfance sont multiples. Citons quelques éléments, telle la possibilité pour la famille de se référer à un donneur de services qui possède de l'expérience qui rassure le parent et crée une certaine appartenance. Pour certains cas, cela répond à des besoins en matière de garde estivale pendant les vacances des responsables de services de garde en milieu familial.

Article 7 :

Nous réaffirmons que la composition actuelle, soit deux tiers de parents convient parfaitement et ne doit pas être modifiée. À notre connaissance, bien qu'il puisse dans quelques cas, y avoir certaines difficultés, dans la très grande majorité des centres de la petite enfance, ce modèle a fait ses preuves depuis plus de vingt ans (mise en place initiale du réseau, diversité de services, développement accéléré de places, etc.).

Nous soutenons l'importance du maintien de la gestion des CPE par les parents. Nous recommandons plutôt une collaboration avec les regroupements des centres de la petite enfance ainsi que la mise en place de formations annuelles pour les parents administrateurs et les directrices générales. De plus, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille devrait donner des orientations claires, élaborer et diffuser certaines pratiques qui ont des impacts positifs sur la gouvernance, telles celle de « postes cooptés » ouverts

¹ La politique sur les services de garde à l'enfance. Résumé
Office des services de garde à l'enfance. Gouvernement du Québec, 1989.

aux ex-parents utilisateurs ou acteurs dans la communauté; permettre de la formation d'accueil à tout nouvel administrateur; prolonger des mandats à deux ans et plus ainsi qu'offrir des places d'administrateurs aux employés et responsables de services de garde en milieu familial.

L'AQCPE souhaite faire la mise en garde suivante au gouvernement de ne pas faire le choix de diminuer la représentation des parents et ainsi contribuer à la perte de la valeur inestimable que nous avons actuellement.

Article 7.1 :

L'obligation de diversification devrait être maintenue avec une possibilité de dérogation par le ministre (réf. : article 73.1.1) car la clientèle est en mouvance et le CPE peut s'adapter aux besoins des familles. Toutefois, serait-il à propos de recommander que la diversification puisse également se traduire par une offre de services diversifiée?

Précisions :

- Nous croyons qu'il ne devrait pas y avoir de dérogation possible pour le milieu familial qui doit se diversifier par le développement d'une installation;
- Nous croyons que le choix d'une diversification par une offre de services diversifiée ne doit pas dépendre seulement de la décision du centre de la petite enfance, mais bien faire l'objet d'une analyse des besoins réels de la communauté.

Article 8 :

Bien que nous soyons en accord avec l'esprit d'un assouplissement au niveau de l'âge des enfants dans le calcul du ratio, afin de ne pas affecter les standards de qualité, certaines balises d'encadrement devraient nécessairement être apportées.

Article 9.3 :

Une clarification uniforme de l'interprétation à tous les niveaux du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille serait souhaitée par le milieu sur tout le volet de la garde en milieu familial. À titre d'exemple, l'explication du terme « disponible ».

Article 9.4 :

Encore une fois, la difficulté apparaît sur le manque d'uniformisation de l'interprétation. Qui plus est, le terme « promouvoir » n'est pas significatif. Le ministère devrait tout simplement apporter une clarification qui permettrait de bien comprendre l'étendue du terme « promouvoir ».

Article 9.5 :

Une uniformisation de l'interprétation est nécessaire. S'entendre, définir et diffuser l'interprétation sur ce qu'est le soutien technique et professionnel.

Article 11.0.1, 7° :

Bien que cet article ne cause pas de grandes difficultés, s'il advenait que le gouvernement ouvre la Loi, cet article pourrait être abrogé.

Article 11.1.1 :

Cet article semble poser problème au niveau de l'interprétation, notamment pour offrir de la garde atypique ou dans l'optimisation des taux d'occupation en milieu familial. Pour corriger cette situation, plutôt que d'être revu par une modification à la loi, nous préconisons de revoir la règle de calcul sur la base des jours réels d'ouverture.

Article 17.0.1, 4^e alinéa :

Importance du maintien de cet alinéa car un développement anarchique du marché pourrait avoir des effets négatifs sur les places disponibles financées en créant une pression induite. Il doit y avoir un droit de regard sur les places non financées.

Article 38 :

Il semble y avoir un problème de congruence avec le règlement PCR qui établit le montant de la contribution.

Article 41.7, 2^e alinéa:

En accord avec le principe. Tout est dans la façon de le faire et surtout des principes qui guideraient la redistribution des places. Toutefois, le gouvernement devrait également envisager la récupération et la redistribution des places en milieu familial. Un pouvoir de réglementation devrait lui être accordé.

En effet, le centre de la petite enfance ne peut récupérer des places inoccupées chez les responsables de services de garde en milieu familial. Il faudrait accorder un pouvoir circonscrit au centre de la petite enfance, avec

des règles bien définies, telle une politique de récupération et de distribution de places approuvée par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille qui devrait être une avenue à considérer.

Article 73 :

Le gouvernement devrait détenir le pouvoir de s'adapter aux innovations. Toutefois, il serait souhaitable qu'il y ait davantage de souplesse dans la Loi pour permettre au ministre d'agir lorsqu'il s'agit de s'ouvrir aux innovations du secteur. Nous croyons qu'en éliminant certaines contraintes, le développement de services mieux adaptés aux besoins des familles s'en trouverait facilité.

En effet, le développement de la garde estivale ou à horaire non usuel doit être permis au secteur sans but lucratif, notamment afin de s'adapter aux besoins des communautés en milieu rural, en milieux défavorisés et aux parents dont les besoins sont atypiques. Les centres de la petite enfance se retrouvent sur la très grande majorité des territoires. Actuellement, les services « hors normes » des CPE ne sont pas, ou peu tolérés par le gouvernement. Il y a, à notre avis, intérêt à exploiter ce potentiel.

Exemple : une salle polyvalente qui pourrait accueillir des enfants handicapés pour du répit, de la garde en milieu scolaire ou estivale des enfants de plus de cinquante-neuf mois, etc.

À l'instar des comités aviseurs ou des anciens conseils régionaux de développement, les projets « hors normes » devraient être étudiés et approuvés par des comités régionaux réunissant les acteurs du milieu sous la coordination des directions régionales du MESSF.

Article 73.1.1 :

Dans la mesure où un centre de la petite enfance ne pourrait offrir la diversification telle que souhaitée, le développement de d'autres services (haltes, horaires non usuels, jardins mobiles dans les municipalités), pourrait également servir à la reconnaissance de diversification du centre de la petite enfance.

Article 73.2 :

La durée prévue pour les projets pilotes n'est pas réaliste. Elle ne permet pas une analyse adéquate du projet en atteignant sa vitesse de croisière. Nous suggérons qu'ils se fassent sur une période de 3 ans.

Le ministre devrait avoir le pouvoir d'autoriser la mise en place de services de garde novateurs sans but lucratif.

Article 73.5 :

Dans la Loi, une association de 150 titulaires de permis est considérée représentative sur un réseau de près de 1000 centres de la petite enfance, cela représente 15%, ce qui est peu. De plus, il apparaît que les Regroupements régionaux des centres de la petite enfance des régions à haute densité pourraient y recevoir une reconnaissance provinciale. Ceci démontre l'irréalisme de cet article qui devrait être modifié pour majorer le nombre de titulaires de permis à 30%.

Article 73.5, 6^e alinéa :

Afin d'affirmer la valeur d'une organisation, il importe de maintenir cet alinéa. Le membership devrait être connu. Autrement, il pourrait y avoir une duplication de l'affiliation et une double représentativité, ce qui fausse la représentativité et surtout dédouble l'investissement gouvernemental.

À un moment où le discours du gouvernement prône l'utilisation économe des ressources financières en évitant le dédoublement, cet article a tout son sens.

Article 99 :

Si le gouvernement décidait de rouvrir la loi, nous proposons de retirer cet article.

3. CONCLUSION

Nous venons de présenter au gouvernement notre analyse de la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde*. L'analyse en profondeur de la réglementation se poursuivra et nos recommandations sur ce sujet se feront dans un deuxième temps.

Comme vous avez pu le constater, il y a quelques recommandations de modifications à l'intérieur de cette analyse. Dans son essence, la Loi demeure actuelle.

Bien que nous ayons fait des commentaires sur certains articles de la Loi, nous tenons à réaffirmer qu'il ne serait pas souhaitable à notre avis d'entreprendre l'exercice de modification de la Loi.

S'appuyant sur l'expérience positive lors de la rédaction du règlement sur les centres de la petite enfance où les acteurs du milieu travaillaient avec le ministère, nous recommandons au gouvernement la mise sur pied de comités d'analyse de la réglementation. Notre consultation auprès des membres nous démontre qu'un grand nombre d'articles commandent une réflexion.

En effet, bien qu'ouverts aux allègements ou innovations, il importe de bien mesurer les impacts des choix qui seront faits. Ils ne doivent pas déplacer les problèmes ou en créer d'autres. Ils doivent avoir pour objectif l'amélioration des services aux familles, soit des services de qualité.