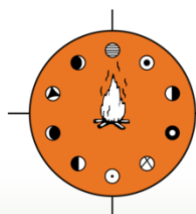




# UN CHANGEMENT NÉCESSAIRE :

adapter les services éducatifs  
aux cultures et aux réalités de nos milieux



Assemblée des Premières  
Nations Québec-Labrador



COMMISSION DE LA SANTÉ  
ET DES SERVICES SOCIAUX  
DES PREMIÈRES NATIONS  
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR



Ce mémoire a été produit dans le cadre de la consultation du ministère de la Famille et des Aînés sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

### **Coordination**

Jimmy Savard-Lalancette, chef d'équipe intérimaire du secteur de la petite enfance – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

### **Rédaction**

Michel Deschênes, analyste des programmes et des politiques – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Patrice Lacasse, conseiller en gestion et opération des services de garde et des CPE – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Suzie Perron, conseillère en programmes et politiques en petite enfance – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Jimmy Savard-Lalancette, chef d'équipe intérimaire du secteur de la petite enfance – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

### **Collaboration**

Leila Ben Messaoud, conseillère juridique – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Caroline Fiset, agente de recherche – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Laurence Migué, conseillère juridique – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Patricia Montambault, agente de recherche – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Marjolaine Sioui, directrice générale – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

### **Graphisme et mise en page**

Mireille Gagnon, technicienne en graphisme – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Lisa Maude Thibeault-Thomas, secrétaire – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

### **Note au lecteur**

Veuillez noter que le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but d'alléger le texte.

Tous droits réservés à la CSSSPNQL

Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, à l'adresse [www.cssspnql.com](http://www.cssspnql.com), sous la rubrique « Publications ». Toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction et la diffusion, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable de la CSSSPNQL. Sa reproduction ou son utilisation à des fins personnelles, mais non commerciales, est toutefois permise à condition d'en mentionner la source.

Toute demande doit être adressée à la CSSSPNQL, par courrier ou par courriel, aux coordonnées ci-dessous :  
Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador  
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102, Wendake (Québec) G0A 4V0  
[info@cssspnql.com](mailto:info@cssspnql.com)

ISBN : 978-1-77315-352-0

© CSSSPNQL 2021



## Table des matières

|                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introduction .....</b>                                                                         | <b>4</b>  |
| <b>Description des organisations .....</b>                                                        | <b>4</b>  |
| <b>Contexte particulier des Premières Nations.....</b>                                            | <b>5</b>  |
| <b>Entente de délégation avec le gouvernement du Québec .....</b>                                 | <b>6</b>  |
| <b>Recommandations.....</b>                                                                       | <b>7</b>  |
| <b>1. Accès aux services .....</b>                                                                | <b>7</b>  |
| 1.1 Processus d'attribution de nouvelles places autochtones .....                                 | 7         |
| 1.2 Admissibilité des enfants provenant de communautés limitrophes.....                           | 7         |
| 1.3 Accès aux ressources spécialisées pour les enfants ayant des besoins particuliers.....        | 8         |
| 1.4 Enfants en situation de vulnérabilité et places réservées .....                               | 9         |
| <b>2. Ressources humaines et formations.....</b>                                                  | <b>9</b>  |
| <b>3. Réalités linguistiques .....</b>                                                            | <b>11</b> |
| <b>4. Aspects administratifs et financiers.....</b>                                               | <b>11</b> |
| 4.1 Régime de retraite .....                                                                      | 11        |
| 4.2 Réalité géographique .....                                                                    | 12        |
| <b>5. Réalités culturelles .....</b>                                                              | <b>13</b> |
| <b>6. Infrastructures .....</b>                                                                   | <b>13</b> |
| <b>7. Qualité éducative.....</b>                                                                  | <b>14</b> |
| <b>8. Gouvernance des CPE.....</b>                                                                | <b>15</b> |
| <b>Liste des recommandations .....</b>                                                            | <b>17</b> |
| <b>Conclusion.....</b>                                                                            | <b>22</b> |
| <b>ANNEXE 1 – Accessibilité à certains services de santé propres aux Premières Nations .....</b>  | <b>24</b> |
| <b>ANNEXE 2 – Lien au territoire et composantes du mieux-être chez les Premières Nations.....</b> | <b>26</b> |





## Introduction

Le présent mémoire a été réalisé dans le cadre de la consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance entreprise par le ministre de la Famille, monsieur Mathieu Lacombe, pour l'aider à orienter son action en vue de modifier la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (LSGÉE; RLRQ c. S-4.1.1) pour que les services de garde éducatifs à l'enfance répondent adéquatement aux besoins actuels et futurs des enfants et des familles. En raison de leur contexte particulier, le ministère de la Famille et des Aînés (MFA) consultera de manière distincte les Premières Nations et les Inuit afin que leur point de vue soit pris en compte. En tant qu'organisme ayant conclu une entente de délégation de pouvoirs avec le MFA, la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) et l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) participeront à la journée de consultation, le 10 juin 2021.

Cette consultation constitue une réelle occasion pour le MFA et les organisations représentant les Premières Nations et les Inuit d'améliorer ensemble la législation actuelle de façon à reconnaître les particularités des enfants et des familles des Premières Nations et Inuit au Québec et de mieux répondre à leurs besoins.

Le présent mémoire est structuré autour des enjeux principaux auxquels sont confrontés les centres de la petite enfance (CPE) adhérant à l'entente de délégation conclue entre la CSSSPNQL et le MFA. Les propositions de changement au régime actuel visent à répondre davantage aux enjeux particuliers que connaissent les Premières Nations relativement au mode d'attribution des places et à l'accès aux services particuliers, aux défis posés par la gestion des ressources humaines et financières, à la prise en compte des réalités linguistiques et culturelles ainsi qu'à la mise en place d'une gouvernance plus souple répondant aux modes variés d'organisations communautaires des Premières Nations.

## Description des organisations

Créée en 1985, l'APNQL est le lieu de rencontre des chefs de 43 communautés de dix Premières Nations au Québec et au Labrador. Elle traite de nombreuses questions, comme la défense des titres des Premières Nations et de leurs droits ancestraux et issus de traités, les politiques et les lois des gouvernements fédéral et provinciaux qui portent atteinte à leurs coutumes et à leur mode de vie, les niveaux de financement, les décisions des gouvernements et les relations avec ces derniers, le développement économique et toutes les questions sociales, économiques et culturelles et, en général, toutes les questions touchant l'autonomie gouvernementale, les relations internationales et les relations nationales avec le gouvernement.

Pour sa part, la CSSSPNQL est une association à but non lucratif responsable d'appuyer les efforts des Premières Nations au Québec pour, entre autres, planifier et offrir des programmes de santé et de services sociaux culturellement adaptés et préventifs, et ce, depuis 1994. Elle a pour mission d'accompagner les Premières Nations au Québec dans l'atteinte de leurs objectifs en matière de santé, de mieux-être, de culture et d'autodétermination. Ses principaux champs d'intervention sont liés aux domaines de la gouvernance, de la petite enfance, de la santé, des services sociaux, du développement social, de la recherche et des ressources informationnelles.



## Contexte particulier des Premières Nations

Bien qu'il n'y ait jamais eu autant de places disponibles en services de garde éducatifs à l'enfance dans l'histoire du Québec, l'offre actuelle ne répond toujours pas entièrement aux attentes et aux besoins des parents, des communautés et des organismes, et ne garantit toujours pas un accès équitable et des services d'une qualité équivalente à l'ensemble des enfants.

La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral la compétence exclusive en ce qui concerne « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens<sup>1</sup> ». C'est pourquoi le gouvernement fédéral intervient auprès des communautés des Premières Nations dans tous les domaines d'activités, notamment pour financer et soutenir les services de santé et les services sociaux de base, en complémentarité avec les provinces et les territoires. Les lois provinciales d'application générale (services de garde éducatifs, santé et services sociaux, sécurité et salubrité des immeubles, etc.) sont valides sur le territoire des communautés<sup>2</sup> dans la mesure où elles ne remplacent ou ne contredisent pas une loi ou un règlement fédéral existant, ou encore si le gouvernement d'une Première Nation n'a pas déjà adopté un règlement ou une loi dans ce domaine<sup>3</sup>.

Pour exercer les pouvoirs qui leur sont conférés par la *Loi sur les Indiens*<sup>4</sup>, les gouvernements locaux ont pris en charge nombre de services dans divers domaines, comme la petite enfance, y compris les services de garde, la santé, les services sociaux, les infrastructures publiques, le logement, la sécurité publique, l'éducation.

### Accès à des services éducatifs à la petite enfance de qualité

En 1995, soit deux ans avant l'arrivée des CPE<sup>5</sup>, des services de garde ont été implantés dans les communautés à l'aide d'un financement du gouvernement fédéral, en vertu de l'Initiative de services de garde pour les Premières Nations et les Inuits<sup>6</sup>. Services aux Autochtones Canada, par son programme d'emploi et de développement social, souhaitait faciliter l'accès à des services de garde de qualité des personnes des Premières Nations qui retournaient sur le marché du travail. Ce financement a permis à plusieurs enfants d'être accueillis dans un lieu où l'apprentissage de la langue et de la culture est favorisé, au moyen d'un programme éducatif de qualité et d'un mode de gestion simple. L'objectif était et demeure celui d'assurer à l'enfant un bon départ dans la vie, le tout dans le respect des langues et des cultures des Premières Nations au Canada. Selon les données de l'Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi chez les Premières Nations de 2014, environ la moitié (50,8 %) des enfants de 0 à 5 ans bénéficiaient d'un service de garde<sup>7</sup>. Toutefois, un enfant sur dix était en attente d'une place dans une garderie ou un CPE.

Enfin, dans le budget 2021, le gouvernement du Canada expose son engagement à mettre en place un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Il collaborera avec ses

<sup>1</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, Appendice II, n°5, art. 91(24).

<sup>2</sup> Dans ce mémoire, nous utiliserons le terme « communauté » à la place de « réserve » et d'« établissement indien ».

<sup>3</sup> Sébastien GRAMMOND, *Aménager la coexistence. Les peuples autochtones et le droit canadien*, Bruxelles, Bruylant et Éditions Yvon Blais, 2003, p. 361 à 377.

<sup>4</sup> L.R.C. (1985), ch. I-5.

<sup>5</sup> Les CPE ont été créés par la *Loi sur le ministère de la Famille et de l'Enfance et modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance* (PL-145) sanctionnée le 19 juin 1997 (L.Q. 1997, c. 58).

<sup>6</sup> Emploi et Développement social Canada. [www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/rapports/verification/initiative-services-garde-premieres-nations-inuits.html](http://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/rapports/verification/initiative-services-garde-premieres-nations-inuits.html).

<sup>7</sup> CSSSPNQL, Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi chez les Premières Nations, 2014, cahier « Accès aux services de garde », p. 2, section « Faits saillants ».



partenaires autochtones, provinciaux et territoriaux en vue d'établir un système pancanadien et communautaire de services de garde d'enfants de grande qualité.

Afin d'appuyer davantage un engagement fédéral durable dans le temps, ce dernier s'est engagé à déposer une loi fédérale sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants et il prévoit d'échanger avec les intervenants et les partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones à ce sujet, et ce, toujours dans le but de faire progresser l'autodétermination, le contrôle par les Autochtones et la gouvernance de l'Apprentissage et de la garde des jeunes enfants autochtones.

## Entente de délégation avec le gouvernement du Québec

En 2002, l'APNQL confiait à la CSSSPNQL le mandat d'élaborer un projet d'entente avec le MFA relativement à la délégation de certains pouvoirs en matière de services de garde à l'enfance<sup>8</sup>. Après plusieurs années de négociation, le MFA et la CSSSPNQL ont signé, en mars 2015, une entente de délégation de certains pouvoirs en matière de services de garde éducatifs à l'enfance<sup>9</sup>. L'entente permet notamment à la CSSSPNQL de coordonner et de soutenir le développement des services de garde adhérents par la délivrance, le renouvellement, la suspension et la révocation de permis pour les CPE, les garderies ou les services de garde en milieu familial situés dans des communautés<sup>10</sup>. La CSSSPNQL voit aussi à assurer, en collaboration avec les communautés, la qualité des services offerts ainsi qu'une gestion efficace des services. Elle fournit également de l'accompagnement et du soutien technique accrus et adaptés aux particularités des communautés et des services de garde<sup>11</sup>.

À l'égard du MFA, la CSSSPNQL joue un rôle de conseiller que le ministre s'engage à informer « sur toute mesure ou sur toute modification apportée aux lois, règlements et normes administratives pouvant avoir un effet important sur les CPE et les garderies au sein des communautés autochtones ayant adhéré à l'Entente<sup>12</sup> ». En contrepartie, la CSSSPNQL lui soumet des recommandations « sur tous les aspects liés au développement de la petite enfance au sein des communautés autochtones<sup>13</sup> » ainsi que « sur l'application et/ou sur les modifications à apporter aux lois, aux règlements et aux normes administratives encadrant les services de garde éducatifs à l'enfance<sup>14</sup> ».

L'entente constitue un instrument susceptible d'accélérer la mise à niveau et le développement d'infrastructures appropriées pour les services de garde éducatifs dans les communautés des Premières Nations. Celle-ci favorise également la création et le maintien de conditions favorables pour accueillir un nombre grandissant d'enfants dans un milieu propice à leur développement, ce qui permet de pallier en partie les effets défavorables causés par un milieu socioéconomique dont les conditions peuvent parfois être plus difficiles.

<sup>8</sup> À ce moment, c'était la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, L.R.Q. c. C-8.2 qui était en vigueur. Elle a été depuis remplacée par la LSGÉE.

<sup>9</sup> Entente relativement à la délégation de l'exercice de certains pouvoirs en matière de services de garde éducatifs à l'enfance et autres sujets conclue entre le gouvernement du Québec, représenté par la ministre de la Famille et le ministre responsable des Affaires autochtones et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, mars 2015 [ci-après « l'Entente »].

<sup>10</sup> L'Entente couvre les CPE autochtones au Québec, à l'exception de ceux des nations crie et atikamekw, de la communauté de Kahnawake et des communautés inuit.

<sup>11</sup> *Id.*, par. 5.1.

<sup>12</sup> *Id.*, par. 4.6.

<sup>13</sup> *Id.*, sous-par. 5.1.8.

<sup>14</sup> *Id.*, sous-par. 5.1.9.



## Recommandations

### 1. Accès aux services

#### 1.1 Processus d'attribution de nouvelles places autochtones

**Enjeux :** Selon l'article 93 de la LSGÉE<sup>15</sup>, le MFA est responsable de l'attribution de nouvelles places. Pour ce faire, le ministre doit consulter un comité constitué en vertu de l'article 103.5 de la loi. Or, ce comité n'a aucun rôle à jouer dans le cas de la répartition de nouvelles places au sein des communautés autochtones. En effet, dans ces cas, « le ministre ne consulte que ces communautés ». La loi ne prévoit pas la constitution d'un comité consultatif pour les communautés autochtones et ne précise pas si le ministre a l'obligation de consulter chaque communauté individuellement ou s'il peut consulter plusieurs communautés regroupées en un comité. Notons également que le ministre n'est pas tenu d'appliquer les recommandations reçues de la part des communautés consultées. Au cours des dernières années, le MFA a tenté de créer un comité consultatif dont la composition a été décidée unilatéralement par le MFA. La LSGÉE n'est pas représentative de la réalité des Premières Nations quant au mode d'attribution qui devrait être utilisé pour de nouvelles places en milieu autochtone.

**Recommandation 1 :** Nous recommandons que les dispositions concernées de la LSGÉE soient modifiées de façon à ce que les Premières Nations et les Inuit gèrent l'attribution de nouvelles places selon les critères qu'ils définiront entre eux. Par la suite, chaque détenteur d'une entente attribuera les places selon les besoins jugés prioritaires, en collaboration avec les communautés et les organismes qu'il représente.

#### 1.2 Admissibilité des enfants provenant de communautés limitrophes

**Enjeux :** Certains CPE de communautés limitrophes situées près de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick doivent refuser des enfants parce que le lieu de résidence de leurs parents est situé à l'extérieur du Québec. Ces derniers peuvent être des travailleurs des Premières Nations membres de la communauté ou travaillant dans la communauté, mais résidant dans la province voisine. Les CPE en territoire limitrophe reçoivent régulièrement plusieurs demandes. Nous savons que le nombre de demandes augmentera si les critères d'admissibilité sont modifiés pour reconnaître cette particularité. De plus, il arrive que le choix de résider en Ontario ou au Nouveau-Brunswick soit conditionné par le manque chronique de logements dans la communauté ou par un meilleur accès à certains services ou professionnels de la santé ou scolaires en langue anglaise dans cette province pour un autre membre de la famille. Dans un tel cas, on ne devrait véritablement pas qualifier une telle décision comme étant un choix, mais plutôt comme une nécessité pour la famille de l'enfant et considérer plutôt la volonté manifestée par les parents de maintenir leurs liens avec leur communauté d'appartenance. Il faut aussi reconnaître que les aspects liés à la culture et à la sécurisation culturelle sont maintenus lorsque l'enfant fréquente un CPE situé dans une communauté.

Une initiative a déjà été envisagée pour pallier cette situation afin d'accueillir des enfants résidant en Ontario. Cependant, le conseil d'administration du CPE a dû écarter ce projet devant les conditions trop contraignantes : les enfants provenant de cette province devaient être séparés des autres enfants, tout

<sup>15</sup> RLRQ, c. S-4.1.1, [ci-après LSGÉE].





comme la nourriture, les services et les vérifications financières. Sans compter que le salaire de l'éducateur et les coûts des services devaient être entièrement assumés par les parents.

Nous croyons que les enfants ont des droits, notamment celui de fréquenter régulièrement ou fréquemment un CPE situé dans une communauté et de rester en lien avec leur culture, même s'ils résident à l'extérieur de celle-ci. Les frontières provinciales ne doivent pas constituer des obstacles au maintien des liens familiaux et culturels qui sont essentiels au développement de l'identité de l'enfant.

**Recommandation 2 :** Nous recommandons qu'un portrait soit dressé et que des pistes de solutions soient mises au point afin de permettre aux enfants des Premières Nations d'accéder au CPE de leur communauté d'appartenance ou d'une autre communauté, peu importe leur lieu de résidence.

### 1.3 Accès aux ressources spécialisées pour les enfants ayant des besoins particuliers

**Enjeux :** Par un positionnement politique et administratif, le Québec refuse de financer des services, à l'exception des services de médecine générale, à l'intérieur des communautés non conventionnées<sup>16</sup>. Cela compromet grandement le continuum de soins essentiels à une offre de services optimale en matière de santé et de services sociaux aux enfants, les évaluations professionnelles pour des soins spécialisés devant parfois s'effectuer dans leur milieu de vie. Pour pallier cette situation et dans l'objectif d'améliorer l'accès des enfants aux services spécialisés, le programme fédéral fondé sur le principe de Jordan peut être invoqué pour financer les services spécialisés. Ce programme de Services aux Autochtones Canada a pour but de répondre, selon le principe de l'égalité réelle, aux besoins des enfants qui ne sont pas comblés par les programmes fédéraux et provinciaux existants<sup>17</sup>.

Un autre effet de l'absence de services provinciaux dans les communautés est la pression qui est mise sur les organisations locales. Devant cette lacune et en raison des besoins importants des enfants, certaines communautés doivent se doter de certains services spécialisés en embauchant des professionnels à leurs frais. Dans ce contexte, certaines d'entre elles doivent composer avec l'important défi concernant l'attraction et la rétention des ressources humaines, enjeu plus visible au sein des communautés isolées et éloignées, de même qu'au sein de certaines communautés anglophones.

Une autre conséquence de l'absence de services spécialisés du réseau québécois dans les communautés vise l'impossibilité de mettre en place un réel continuum de soins. En raison de la nécessité des communautés d'utiliser partiellement un réseau de services issu du secteur privé, les professionnels du réseau de la santé et des services sociaux du Québec n'ont pas toujours accès à l'ensemble des données concernant l'historique médical et social des enfants.

Une autre dimension à considérer concerne les compétences culturelles des professionnels offrant des services aux enfants et à leur famille dans le réseau québécois de la santé et des services sociaux. De plus en plus d'exemples font état des lacunes et des biais culturels présentés par certains outils et processus de ce réseau. Par exemple, dans les activités du programme Agir tôt (MSSS), les responsables ont vite constaté les limites des méthodes et des questionnaires utilisés pour détecter les vulnérabilités des enfants. Des stratégies particulières et des approches doivent tenir compte de ces particularités. En plus de la méconnaissance des acteurs concernés et de la réalité des communautés, des outils, comme ceux utilisés dans le programme Agir tôt, peuvent avoir des conséquences sur

<sup>16</sup> Voir, MSSS, *Particularités des services aux Premières Nations et aux Inuits*, en ligne : < <https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/soins-et-services/particularites-des-services-aux-communautes-autochtones/contexte/> (dernier accès, le 27 mai 2021).

<sup>17</sup> Voir l'annexe 1.





l'atteinte des résultats attendus pour le développement de l'enfant et sur la relation de confiance entre le patient, ses parents et les ressources du réseau québécois de la santé et des services sociaux.

Le programme fédéral fondé sur le principe de Jordan demeure un complément temporaire au financement que le Québec devrait officiellement mettre en place pour accorder aux enfants des communautés le même niveau de services que celui accordé aux enfants allochtones. Dans un système équitable, le programme fédéral fondé sur le principe de Jordan n'aurait pas sa raison d'être puisque les besoins des enfants seraient déjà comblés gratuitement, peu importe leur lieu de résidence.

**Recommandation 3 :** Nous recommandons que l'offre de services du réseau québécois de la santé et des services sociaux ainsi que celle du MFA relativement aux soins spécialisés soient définies et offertes aux enfants des Premières Nations, sans discrimination, peu importe leur lieu de résidence et sans égard aux possibilités de financement offertes par le programme fédéral fondé sur le principe de Jordan.

## 1.4 Enfants en situation de vulnérabilité et places réservées

**Enjeux :** Au Québec, il est possible de signer un protocole entre un centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) et un CPE afin de réserver des places pour des enfants en situation de vulnérabilité. Malgré les démarches de la CSSSPNQL en ce sens, il n'est toujours pas possible pour les communautés non conventionnées de conclure une telle entente. La principale raison est qu'il est prévu que seuls les CISSS ou les CIUSSS peuvent attester des besoins et établir des protocoles d'entente avec les CPE. Or, pour les communautés non conventionnées, ce sont les centres de santé ou les postes de soins et les agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations situés dans les communautés qui offrent des services préventifs de première ligne et assurent, pour la majorité d'entre elles, une partie des responsabilités en protection de la jeunesse. L'absence de reconnaissance de ces organisations des Premières Nations dans l'entente-cadre actuelle a pour effet d'empêcher l'établissement de protocoles d'entente avec les CPE. Cela compromet alors la possibilité d'offrir un accès à un milieu sécuritaire et stimulant aux enfants en situation de vulnérabilité. Cet enjeu a été soulevé bien avant la négociation et la signature de l'entente signée entre la CSSSPNQL et le MFA.

**Recommandation 4 :** Nous recommandons que le MFA reconnaisse les organisations des Premières Nations (conseils de bande, centres de santé, postes de soins et agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations) à titre d'organismes ayant l'autorité d'établir des protocoles d'entente avec les CPE. De cette façon, les CPE bénéficieront d'un traitement équitable et des règles budgétaires associées aux protocoles d'entente visant la réservation de places pour les enfants en situation de vulnérabilité. Nous recommandons également que le nombre de places réservées soit déterminé en fonction du taux de placement des enfants, selon la communauté.

## 2. Ressources humaines et formations

Manque de main-d'œuvre qualifiée et spécialisée

**Enjeux :** Le Québec connaît actuellement une crise extrêmement difficile en matière de ressources humaines et cette situation ne semble pas s'améliorer. En effet, l'embauche de main-d'œuvre est devenue un obstacle de taille à l'échelle nationale, le personnel qualifié se fait rare et le recrutement s'avère un défi insurmontable pour plusieurs régions éloignées au Québec. Par conséquent, les services de garde situés dans les communautés peinent à trouver des éducateurs qualifiés et il est difficile pour



plusieurs communautés, voire impossible, de compter sur des ressources spécialisées (travailleur social, éducateur spécialisé, orthophoniste, etc.) qui représentent un atout indispensable pour le bien-être et le développement des enfants. Il est essentiel d'être en mesure de les accompagner efficacement vers leur cheminement scolaire, de travailler en amont en effectuant des dépistages hâtifs et d'appliquer des mesures adaptatives qui leur permettront de connaître des succès et des réussites. C'est pourquoi des discussions doivent avoir lieu entre les Premières Nations et le MFA afin de trouver des pistes de solutions durables et concrètes pour combler le manque criant de ressources qualifiées. Les CPE ont pour mandat de s'assurer que tous les enfants, sans exception, reçoivent un service qui répond à leurs besoins et à leurs particularités, indépendamment du territoire qu'ils occupent.

Sur un autre plan, la gestion des CPE en milieu autochtone s'avère être plus complexe en raison du manque considérable de formations et d'expertise. Le recrutement et la rétention de personnel administratif qualifié sont difficiles et la gestion des CPE en région éloignée est un enjeu de taille. Il est aussi difficile de recruter des secrétaires, des cuisiniers, des concierges et d'autres employés des CPE. Dans un contexte où le coût de la vie est en constante évolution, vivre en région éloignée s'avère être une épreuve de plus pour les travailleurs, à laquelle vient s'ajouter la pénurie de logements. Pour certaines régions, dont celle de la Haute-Côte-Nord, trouver un logis représente un défi de taille. Il est primordial d'entamer des discussions avec le gouvernement pour remédier à une situation qui dure depuis trop longtemps. Les communautés veulent être écoutées et travailler en concertation avec le MFA et le gouvernement du Québec pour trouver des solutions durables, notamment sous la forme d'allègement de certaines exigences et d'augmentation des échelles salariales.

Par exemple, il est impératif de réviser la procédure et les critères de qualification pour les éducateurs. Une diplomation plus accessible, révisée et adaptée selon les besoins des Premières Nations serait un bon point de départ. Nous reconnaissons que l'attestation d'études collégiales Techniques d'éducation à l'enfance est une solution intéressante, certes, mais elle exige une expérience de trois ans afin d'être reconnue, tandis que l'attestation d'études collégiales Éducatrice/Éducateur en services à l'enfance autochtone ne requiert pas les trois années d'expérience. Plusieurs détails administratifs font en sorte qu'il n'est pas attrayant pour les étudiants de s'inscrire dans les programmes offerts. Il faut revoir les exigences relatives à la diplomation. Aussi, des formations continues sont d'autres solutions intéressantes à considérer. Par ailleurs, les stages ne sont pas reconnus dans les expériences de travail; avec une reconnaissance plus souple des expériences acquises, les directions des CPE auraient plus de facilité à trouver du personnel compétent.

### **Recommandations :**

5. Nous recommandons une révision des exigences de diplomation de façon à permettre une certaine flexibilité répondant davantage au contexte des communautés, surtout en région éloignée, tout en assurant rigueur et professionnalisme à l'égard des formations dispensées.
6. Nous recommandons une révision de l'échelle salariale, comme nous l'expliquerons plus loin, car celle qui est en vigueur ne répond pas aux besoins actuels ni à l'indexation du coût de la vie en régions éloignées. Des avantages sociaux tenant compte de leur réalité, comme un régime de retraite avantageux et des journées de congé respectant l'identité culturelle des Premières Nations, sont d'autres solutions non négligeables à considérer pour favoriser le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre dans les CPE des Premières Nations.



### 3. Réalités linguistiques

Accès des communautés anglophones à des formations, à du matériel pédagogique et à des services en anglais

**Enjeux :** D'emblée, lorsque le ministère fait parvenir de l'information aux CPE, les messages sont transmis en français. Les bulletins, les offres de formation, le matériel pédagogique, les logiciels administratifs et les autres moyens de communication sont produits uniquement en français. Pour leur part, les formations, les conférences et les consultations se déroulent généralement en français. Cette situation est problématique pour les Premières Nations, car plusieurs CPE sont situés dans des communautés où la langue seconde est l'anglais. Dans certains cas, les communautés n'ont pas recours à l'information ou la reçoivent dans des délais inacceptables. De plus, certaines traductions nécessitent des coûts importants qui ne sont pas payés par le MFA, ce qui ajoute une difficulté substantielle à ce problème. Cette situation est incontestablement discriminatoire puisque toutes les communautés ont le souci d'offrir un service de qualité à leurs enfants, indépendamment de la langue utilisée.

Il est évident que les communautés anglophones ne devraient pas être soumises aux limites imposées par la *Charte de la langue française*. D'abord, pour plusieurs d'entre elles, la langue traditionnelle est utilisée et encouragée.

Sur un autre plan, le principe visant la protection de la langue française contre l'expansion de la langue anglaise au Québec, lequel guide l'application de la *Charte de la langue française*, ne serait en aucun cas menacé par des communications en anglais du gouvernement du Québec faites au personnel des communautés des Premières Nations. Pour offrir ces services à la population, le personnel doit parler couramment la langue traditionnelle ou l'anglais. D'ailleurs, chaque communauté cherche à recruter au sein même de sa population et, dans le contexte actuel, l'exigence de la connaissance du français qui est requise pour être en mesure de lire la documentation en langue française devient un obstacle sérieux. L'efficacité du travail et le respect des normes peuvent aussi en souffrir. Il apparaît essentiel que le MFA trouve une solution qui permettra de lever cet obstacle systémique.

**Recommandation 7 :** Nous recommandons que le MFA traduise en anglais tous les documents d'information relatifs aux CPE, que ce soit pour les bulletins spéciaux, le matériel pédagogique, les logiciels et autres. Nous recommandons également que toutes les formations, toutes les conférences et tous les services offerts soient disponibles en anglais. D'autre part, étant donné que ce ne sont pas toutes les communautés adhérentes à l'entente qui maîtrisent le français ou l'anglais, le ministère devrait fournir un service de traduction (langues des Premières Nations) pour répondre à la diversité culturelle et ainsi favoriser la qualité éducative des CPE des Premières Nations.

## 4. Aspects administratifs et financiers

### 4.1 Régime de retraite

**Enjeux :** En vertu de la *Loi favorisant l'établissement d'un régime de retraite à l'intention d'employés œuvrant dans le domaine des services de garde à l'enfance*<sup>18</sup>, le MFA est responsable de la mise en application du régime de retraite. Selon l'article 7 de cette loi, il peut conclure des ententes avec toute personne, société ou association pour appliquer cette loi. Il a présentement une entente avec la société

<sup>18</sup> R.L.R.Q., c. E-12.011.



Solutions Mieux-être LifeWorks<sup>19</sup>. En vertu de l'article 2 de la loi, tous les CPE doivent adhérer au régime établi par le ministre. Cependant, les CPE faisant partie de l'entente de délégation de pouvoirs avec la CSSSPNQL devraient avoir la possibilité d'adhérer à la société de leur choix. La société Régime des Bénéfices Autochtone (RBA) offre l'équivalent en ce qui a trait au régime de retraite que celui de Solutions Mieux-être LifeWorks. De plus, cette organisation à but non lucratif offre depuis 1979 des avantages sociaux adaptés aux réalités et au contexte fiscal des Premières Nations. Des demandes en ce sens ont été soumises au MFA depuis le début de l'entente et les CPE desservis par la CSSSPNQL ont transmis des résolutions dans le but de pouvoir choisir le RBA. Par ailleurs, choisir l'une ou l'autre des sociétés n'entraînerait aucuns frais supplémentaires pour le MFA étant donné la très faible proportion d'employés des CPE représentée par l'entente avec la CSSSPNQL. L'ajout éventuel du RBA pour offrir le régime de retraite n'aurait pratiquement aucun effet tangible sur la rentabilité de la société Solutions Mieux-être LifeWorks dans l'ensemble de la province.

### Recommandations :

**8 :** Nous recommandons que la *Loi favorisant l'établissement d'un régime de retraite à l'intention d'employés œuvrant dans le domaine des services de garde à l'enfance* soit amendée afin de permettre aux CPE desservis par la CSSSPNQL d'avoir le choix entre la société Solutions Mieux-être LifeWorks ou le RBA en ce qui a trait à leur régime de retraite, tout en conservant la subvention du MFA.

**9 :** Nous recommandons de permettre le transfert des actifs desdits employés détenus par Solutions Mieux-être LifeWorks au RBA lorsque ceux-ci en font la demande.

## 4.2 Réalité géographique

L'établissement des budgets devrait reposer sur une analyse des besoins des enfants et permettre l'accès aux ressources nécessaires pour y répondre. Les mécanismes de distribution financière reposent davantage sur des facteurs populationnels, alors qu'ils devraient être pondérés en fonction d'un portrait réaliste de la population visée et d'autres facteurs qui conditionnent les efforts nécessaires pour obtenir des résultats adéquats. Les enfants doivent avoir accès à des services équitables qui tiennent aussi compte de leur situation géographique et des effets qui en découlent.

### Caractère géographique

**Enjeux :** Selon une étude menée en 2011 par Gérard Duhaime, de l'Université Laval, les produits alimentaires coûtent en moyenne 64 % plus cher, les produits de soins personnels, 84 % plus cher et les produits d'entretien ménager, 106 % plus cher dans une région éloignée, comme Schefferville, que la moyenne québécoise<sup>20</sup>. Plusieurs travailleurs doivent s'absenter du travail pendant une journée complète pour aller acheter la nourriture et des fournitures nécessaires au bon fonctionnement du CPE. Ces journées de déplacement ne sont pas dédommagées ni prises en compte. De plus, les employés des CPE doivent faire l'aller-retour jusqu'au bureau de la Sûreté du Québec afin d'obtenir leur absence d'empêchement, en plus de payer des frais supplémentaires et non remboursables pour ce service. Évidemment, c'est au CPE que revient la responsabilité de payer tous les frais que nécessitent ces procédures essentielles et ce ne sont là que quelques exemples qui démontrent l'enjeu véritable de l'éloignement. Dans ses règles budgétaires, le MFA ne tient pas compte de l'isolement des communautés, du coût de la vie plus élevé et des grilles salariales des employés. Par conséquent, le

<sup>19</sup> Depuis le 14 mai 2021, la société Morneau Shepell, avec laquelle le ministère de la Famille s'était entendu, utilise une identité distincte au Québec : Solutions Mieux-être LifeWorks, en ligne : <https://lifeworks.com/fr> (dernier accès le 27 mai 2021).

<sup>20</sup> Gérard Duhaime et Josianne Grenier, Coût de la vie dans la région de Schefferville, Chaire de recherche sur la condition autochtone comparée, Université Laval, 2012.





coût de la vie élevé et les faibles salaires ne favorisent pas l'embauche dans un CPE, tandis que d'autres organisations non régies par des grilles salariales strictes peuvent offrir des salaires beaucoup plus concurrentiels.

**Recommandation 10 :** Nous recommandons que le MFA tienne compte des réalités de plusieurs communautés isolées en octroyant une subvention particulière aux milieux isolés pour bonifier la subvention de fonctionnement, comme il le fait déjà dans le calcul de la subvention du Programme de financement des infrastructures, où il tient compte de l'isolement. Nous recommandons également que ce ministère tienne compte des réalités des milieux isolés et qu'il rehausse les échelles salariales du personnel travaillant au sein des CPE situés dans ces communautés afin de favoriser l'attraction de la main-d'œuvre.

## 5. Réalités culturelles

Journées de fermeture pour des motifs culturels

**Enjeux :** Les réalités et les dynamiques existantes dans les communautés déterminent les habitudes de vie des individus, des familles et des organisations qui les composent. La relation entre les Premières Nations et leur environnement, surtout leur territoire, façonne leurs habitudes<sup>21</sup>. Il est question ici d'activités sociales, culturelles, de pratiques alimentaires, d'occupation du territoire, etc. Par exemple, dans la majorité des communautés, le conseil de bande a décrété une à deux semaines culturelles qui se traduisent par l'arrêt ou par un ralentissement des activités habituelles dans le but de pratiquer des activités culturelles sur leurs territoires.

Par ailleurs, les congés adoptés par les conseils de bande incluent les congés en vigueur au Québec ainsi que les jours fériés du fédéral, comme le jour du Souvenir (11 novembre) et la Journée nationale des peuples autochtones (21 juin). Pour des raisons pratiques, le conseil de bande peut déplacer les journées fériées, s'il le juge utile. Toutefois, les CPE n'ont pas la souplesse pour suivre cette mouvance. Dans certains cas, les parents utilisateurs peuvent être en congé lorsque le CPE est ouvert et vice-versa. Nous sommes d'avis qu'un CPE doit disposer d'une plus grande flexibilité afin de s'adapter à son environnement et aux réalités de la population desservie.

**Recommandation 11 :** Nous recommandons que le MFA reconnaisse les deux journées fériées supplémentaires du calendrier fédéral pour les CPE des Premières Nations et qu'il assouplisse ses règlements afin de permettre le déplacement des journées fériées. Nous recommandons également que ce ministère permette cinq jours de congé mobiles pour les semaines culturelles ou la pratique d'activités communautaires nécessitant des déplacements sur le territoire. De cette façon, les CPE pourront s'adapter aux congés des parents qui sont tributaires du calendrier d'activités de la communauté.

## 6. Infrastructures

Accès des CPE situés dans les communautés des Premières Nations au budget de rénovation

**Enjeux :** Le MFA est responsable d'attribuer des fonds pour la rénovation d'installations en vertu du Programme de financement des infrastructures. Celui-ci autorise du financement pour la rénovation uniquement si les travaux sont urgents et il se réserve le droit de prioriser ou de refuser des projets de

<sup>21</sup> Le territoire occupe une place centrale dans l'identité des Premières Nations. Il joue un rôle prédominant dans la préservation de leur mieux-être et conditionne nombre de leurs fêtes et de leurs activités culturelles. Voir l'annexe 2.



rénovations. Chaque année, le MFA lance un appel de projets pour les besoins en infrastructures, mais les délais d'inscription sont trop courts. Par exemple, pour l'exercice 2021-2022, les CPE ont reçu l'invitation le 3 mai 2021, alors qu'il fallait remettre la demande avant le 28 mai 2021. Aussi, le personnel des CPE ne possède pas les connaissances techniques et n'a pas recours à l'expertise du MFA pour remplir convenablement les documents exigés. De plus, les documents ne sont disponibles qu'en français, discriminant ainsi les communautés anglophones quant au délai mis à leur disposition pour déposer une demande.

### **Recommandations :**

**12 :** Nous recommandons qu'un fonds soit réservé pour les besoins en infrastructures pour les CPE des Premières Nations et des Inuit.

**13 :** Nous recommandons que les détenteurs d'ententes gèrent eux-mêmes les priorités parmi les besoins des communautés.

**14 :** Nous recommandons que les détenteurs d'ententes puissent décider eux-mêmes des paramètres du processus et de l'échéance qui seront définis. De cette façon, les communautés pourront bénéficier d'un accompagnement adéquat dans des délais acceptables.

## **7. Qualité éducative**

### Évaluation de la qualité éducative

**Enjeux :** La LSGÉE prévoit à l'article 5 que « le prestataire de services de garde applique un programme éducatif comportant des activités qui ont pour buts [...] de favoriser la réussite éducative de l'enfant notamment en facilitant sa transition vers l'école ». Dès lors, la LSGÉE prévoit qu'« un prestataire de services de garde doit participer, sur demande du ministre et suivant les modalités déterminées par celui-ci, au processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde<sup>22</sup> ». Il va de soi que ces intentions sont sans contredit méritoires, car la priorité demeure pour tous d'offrir le meilleur aux enfants afin de développer leur plein potentiel. Toutefois, les mesures prévues par la LSGÉE ne tiennent pas compte de la réalité des Premières Nations. Chaque communauté est unique et possède sa propre histoire. Par conséquent, le MFA nous a donné l'occasion de travailler et de réfléchir sur un cadre éducatif respectant les caractéristiques culturelles des Premières Nations. Les communautés ont besoin de temps pour définir convenablement leurs besoins et leurs intentions en ce qui concerne le processus de l'évaluation de la qualité éducative.

### **Recommandations :**

**15 :** Nous recommandons que le MFA reconnaisse le curriculum modèle des Premières Nations, dont l'élaboration est en cours, afin qu'il soit utilisé dans les CPE. Les paramètres de ce curriculum sont fidèles aux caractéristiques et aux valeurs qui font partie intégrante des communautés.

**16 :** Nous recommandons que, lors des évaluations de la qualité éducative des services de garde, des personnes désignées par nos organisations soient formées et participent au processus.

**17 :** Nous recommandons la mise en place d'un service de traduction en anglais et en langues des Premières Nations afin que les communautés puissent s'exprimer dans la langue de leur choix. Nous réitérons qu'il est essentiel pour les Premières Nations d'offrir un service de qualité aux enfants et, pour

---

<sup>22</sup> LSGÉE, art. 5.1.



ce faire, il est impératif que les paramètres du cadre éducatif et d'évaluation tiennent compte de leur identité culturelle.

## 8. Gouvernance des CPE

Proposition d'un mode de gouvernance adapté à la réalité des CPE des Premières Nations

**Enjeux :** Le MFA doit reconnaître l'aspect distinctif qui caractérise chaque communauté en ce qui concerne leur structure de gouvernance politique et administrative. Cette particularité se manifeste de différentes manières en matière de leadership, de capacité, de vision et de structure.

L'organisation des services dans les communautés ne peut se comparer à celle du réseau québécois. Les solutions qui fonctionnent bien pour le Québec peuvent difficilement s'appliquer intégralement aux communautés, surtout s'il s'agit de modèles rigides. En bref, le modèle de gouvernance proposé par la LSGÉE fonctionne dans certaines communautés, mais difficilement dans d'autres.

La vision des Premières Nations quant au développement de l'enfant ne se limite pas à l'ajout de programmes et de services, mais à la mise en place d'un continuum de services pour répondre à son cheminement et à ses besoins particuliers. Pour mettre au point une offre de services répondant adéquatement aux besoins de la population, de plus en plus de communautés adoptent une approche intégrée et consultent toutes les parties prenantes, y compris la population. Cette approche assure l'implication des différents secteurs, comme la santé, les services sociaux, l'éducation, les organismes communautaires, etc. Cela permet la mise en œuvre de services dans la mesure permise par le cadre administratif et financier et facilite la gestion des ressources spécialisées.

Les conditions sociodémographiques peuvent représenter un défi dans l'établissement du conseil d'administration d'un CPE. La proximité entre les personnes d'une même communauté fait en sorte qu'il est difficile pour les administrateurs d'exercer leur rôle en faisant abstraction des relations qui peuvent exister et des tensions qui peuvent parfois se manifester. Dans d'autres cas, un manque de formation ou de connaissances des administrateurs ou du directeur du CPE peut rendre difficile l'exercice adéquat des rôles et des responsabilités inhérents à la fonction d'administrateur. Ajoutons que, dans certains cas plus complexes, il s'avère même difficile de trouver des personnes intéressées à siéger au conseil d'administration, peu importe leur niveau de compétences. Voilà une situation qui entraîne une difficulté réelle à maintenir le fonctionnement des conseils d'administration en conformité avec la loi dans certaines communautés.

### Recommandations :

**18 :** Nous recommandons que la communauté choisisse le modèle de gouvernance (concertation du CPE et du conseil de bande).

**19 :** Nous recommandons que la composition du conseil d'administration du CPE dans une communauté puisse être modifiée en respect des modes de gouvernance locaux et ainsi mieux correspondre aux ressources disponibles. À titre d'exemple, un conseil d'administration serait composé d'un minimum de cinq personnes représentées de la façon suivante :

- Deux parents utilisateurs;
- Un aîné ou une personne du milieu communautaire;
- Personnes déléguées par le conseil de bande;
- Personnes additionnelles choisies parmi les employés ou les parents.



**20** : Nous recommandons que le conseil de bande puisse offrir du soutien dans certains domaines, comme l'administration, la comptabilité et la gestion de personnel, lorsque le CPE en fait la demande.

**21** : Nous recommandons, dans le cas de très petites communautés où les activités du CPE sont compromises, que le conseil de bande puisse déléguer temporairement des ressources afin d'assurer un minimum d'encadrement et de services.

**22** : Nous recommandons que toutes les nations puissent bénéficier de l'exception, à l'article 10 de la LSGÉE, au même titre que peut en bénéficier la nation mohawk, pour adapter le modèle du MFA à leur réalité.

**23** : Nous recommandons que le MFA délivre un permis à un organisme à but non lucratif autre que ceux visés à l'article 7 de la LSGÉE pour reconnaître les services de garde qui ont leur propre organisme de direction (conseil d'administration), mais qui sont en même temps rattachés à un secteur d'activités relevant du conseil de bande, c'est-à-dire qu'ils pourraient être intégrés, par exemple, à un secteur précis de la communauté.





## Liste des recommandations

### 1. ACCÈS AUX SERVICES

**Recommandation 1 :** Nous recommandons que les dispositions concernées de la LSGÉE soient modifiées de façon à ce que les Premières Nations et les Inuit gèrent l'attribution de nouvelles places selon les critères qu'ils définiront entre eux. Par la suite, chaque détenteur d'une entente attribuera les places selon les besoins jugés prioritaires, en collaboration avec les communautés et les organismes qu'il représente.

**Recommandation 2 :** Nous recommandons qu'un portrait soit dressé et que des pistes de solutions soient mises au point afin de permettre aux enfants des Premières Nations d'accéder au CPE de leur communauté d'appartenance ou d'une autre communauté, peu importe leur lieu de résidence.

**Recommandation 3 :** Nous recommandons que l'offre de services du réseau québécois de la santé et des services sociaux ainsi que celle du MFA relativement aux soins spécialisés soient définies et offertes aux enfants des Premières Nations, sans discrimination, peu importe leur lieu de résidence et sans égard aux possibilités de financement offertes par le programme fédéral fondé sur le principe de Jordan.

**Recommandation 4 :** Nous recommandons que le MFA reconnaisse les organisations des Premières Nations (conseils de bande, centres de santé, postes de soins et agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations) à titre d'organismes ayant l'autorité d'établir des protocoles d'entente avec les CPE. De cette façon, les CPE bénéficieront d'un traitement équitable et des règles budgétaires associées aux protocoles d'entente visant la réservation de places pour les enfants en situation de vulnérabilité. Nous recommandons également que le nombre de places réservées soit déterminé en fonction du taux de placement des enfants, selon la communauté.

### 2. RESSOURCES HUMAINES ET FORMATIONS

**Recommandation 5 :** Nous recommandons une révision des exigences de diplomation de façon à permettre une certaine flexibilité répondant davantage au contexte des communautés, surtout en région éloignée, tout en assurant rigueur et professionnalisme à l'égard des formations dispensées.

**Recommandation 6 :** Nous recommandons une révision de l'échelle salariale, comme nous l'expliquerons plus loin, car celle qui est en vigueur ne répond pas aux besoins actuels ni à l'indexation du coût de la vie en régions éloignées. Des avantages sociaux tenant compte de leur réalité, comme un régime de retraite avantageux et des journées de congé respectant l'identité culturelle des Premières Nations, sont d'autres solutions non négligeables à considérer pour favoriser le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre dans les CPE des Premières Nations.

### 3. RÉALITÉS LINGUISTIQUES

**Recommandation 7 :** Nous recommandons que le MFA traduise en anglais tous les documents d'information relatifs aux CPE, que ce soit pour les bulletins spéciaux, le matériel pédagogique, les logiciels et autres. Nous recommandons également que toutes les formations, toutes les conférences et tous les services offerts soient disponibles en anglais. D'autre part, étant donné que ce ne sont pas toutes les communautés adhérentes à l'entente qui maîtrisent le français ou l'anglais, le ministère devrait fournir un service de traduction (langues des Premières Nations) pour répondre à la diversité culturelle et ainsi favoriser la qualité éducative des CPE des Premières Nations.



## 4. ASPECTS ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS

**Recommandation 8 :** Nous recommandons que la *Loi favorisant l'établissement d'un régime de retraite à l'intention d'employés œuvrant dans le domaine des services de garde à l'enfance* soit amendée afin de permettre aux CPE desservis par la CSSSPNQL d'avoir le choix entre la société Solutions Mieux-être LifeWorks ou le RBA en ce qui a trait à leur régime de retraite, tout en conservant la subvention du MFA.

**Recommandation 9 :** Nous recommandons de permettre le transfert des actifs desdits employés détenus par Solutions Mieux-être LifeWorks au RBA lorsque ceux-ci en font la demande.

**Recommandation 10 :** Nous recommandons que le MFA tienne compte des réalités de plusieurs communautés isolées en octroyant une subvention particulière aux milieux isolés pour bonifier la subvention de fonctionnement, comme il le fait déjà dans le calcul de la subvention du Programme de financement des infrastructures, où il tient compte de l'isolement. Nous recommandons également que ce ministère tienne compte des réalités des milieux isolés et qu'il rehausse les échelles salariales du personnel travaillant au sein des CPE situés dans ces communautés afin de favoriser l'attraction de la main-d'œuvre.

## 5. RÉALITÉS CULTURELLES

**Recommandation 11 :** Nous recommandons que le MFA reconnaisse les deux journées fériées supplémentaires du calendrier fédéral pour les CPE des Premières Nations et qu'il assouplisse ses règlements afin de permettre le déplacement des journées fériées. Nous recommandons également que ce ministère permette cinq jours de congé mobiles pour les semaines culturelles ou la pratique d'activités communautaires nécessitant des déplacements sur le territoire. De cette façon, les CPE pourront s'adapter aux congés des parents qui sont tributaires du calendrier d'activités de la communauté.

## 6. INFRASTRUCTURES

**Recommandation 12 :** Nous recommandons qu'un fonds soit réservé pour les besoins en infrastructures pour les CPE des Premières Nations et des Inuit.

**Recommandation 13 :** Nous recommandons que les détenteurs d'ententes gèrent eux-mêmes les priorités parmi les besoins des communautés.

**Recommandation 14 :** Nous recommandons que les détenteurs d'ententes puissent décider eux-mêmes des paramètres du processus et de l'échéance qui seront définis. De cette façon, les communautés pourront bénéficier d'un accompagnement adéquat dans des délais acceptables.

## 7. QUALITÉ ÉDUCATIVE

**Recommandation 15 :** Nous recommandons que le MFA reconnaisse le curriculum modèle des Premières Nations, dont l'élaboration est en cours, afin qu'il soit utilisé dans les CPE. Les paramètres de ce curriculum sont fidèles aux caractéristiques et aux valeurs qui font partie intégrante des communautés.

**Recommandation 16 :** Nous recommandons que, lors des évaluations de la qualité éducative des services de garde, des personnes désignées par nos organisations soient formées et participent au processus.



**Recommandation 17** : Nous recommandons la mise en place d'un service de traduction en anglais et en langues des Premières Nations afin que les communautés puissent s'exprimer dans la langue de leur choix. Nous réitérons qu'il est essentiel pour les Premières Nations d'offrir un service de qualité aux enfants et, pour ce faire, il est impératif que les paramètres du cadre éducatif et d'évaluation tiennent compte de leur identité culturelle.

## 8. GOUVERNANCE DES CPE

**Recommandation 18** : Nous recommandons que la communauté choisisse le modèle de gouvernance (concertation du CPE et du conseil de bande).

**Recommandation 19** : Nous recommandons que la composition du conseil d'administration du CPE dans une communauté puisse être modifiée en respect des modes de gouvernance locaux et ainsi mieux correspondre aux ressources disponibles. À titre d'exemple, un conseil d'administration serait composé d'un minimum de cinq personnes représentées de la façon suivante :

- Deux parents utilisateurs;
- Un aîné ou une personne du milieu communautaire;
- Personnes déléguées par le conseil de bande;
- Personnes additionnelles choisies parmi les employés ou les parents.

**Recommandation 20** : Nous recommandons que le conseil de bande puisse offrir du soutien dans certains domaines, comme l'administration, la comptabilité et la gestion de personnel, lorsque le CPE en fait la demande.

**Recommandation 21** : Nous recommandons, dans le cas de très petites communautés où les activités du CPE sont compromises, que le conseil de bande puisse déléguer temporairement des ressources afin d'assurer un minimum d'encadrement et de services.

**Recommandation 22** : Nous recommandons que toutes les nations puissent bénéficier de l'exception, à l'article 10 de la LSGÉE, au même titre que peut en bénéficier la nation mohawk, pour adapter le modèle du MFA à leur réalité.

**Recommandation 23** : Nous recommandons que le MFA délivre un permis à un organisme à but non lucratif autre que ceux visés à l'article 7 de la LSGÉE pour reconnaître les services de garde qui ont leur propre organisme de direction (conseil d'administration), mais qui sont en même temps rattachés à un secteur d'activités relevant du conseil de bande, c'est-à-dire qu'ils pourraient être intégrés, par exemple, à un secteur précis de la communauté.



## Conclusion

C'est en gardant à l'esprit les principes de la *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations au Québec*<sup>23</sup> que nous avons rédigé ce mémoire. Plus particulièrement, nous affirmons que les enfants de nos nations ont droit à des établissements et à des services adéquatement financés, contrôlés par les communautés et les nations, notamment des établissements et des services qui fournissent des soins de santé, des services d'éducation, de loisirs et des services sociaux.

Même si l'un des articles de la LSGÉE précise que l'**objet** de la loi est de **promouvoir la qualité des services de garde éducatifs** en vue d'assurer la **santé**, la **sécurité**, le **développement**, la **réussite éducative**, le **bien-être** et l'**égalité des chances** des enfants qui reçoivent ces services, **notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socioéconomique**, il est important de préciser que la qualité des services éducatifs des enfants des Premières Nations est tributaire de la prise en compte complète du contexte unique qui conditionne leur environnement social, culturel, linguistique et géographique.

Le programme éducatif et les outils d'évaluation doivent refléter davantage les valeurs, la culture et les langues des nations ainsi que leur lien avec le territoire ancestral. Depuis plusieurs années, les Premières Nations établissent leurs propres stratégies et initiatives dans le but de remplacer celles qui existent afin d'éviter les biais culturels du programme actuel.

Le mieux-être des enfants repose sur les stratégies et les actions mises en place pour répondre à leurs besoins particuliers en matière de santé et de services sociaux. Or, on constate que les soins spécialisés offerts gratuitement par le réseau québécois de la santé et des services sociaux ne sont toujours pas accessibles aux enfants des Premières Nations qui résident dans les communautés. Depuis la création de son réseau de CPE, en 1997, il est inconcevable que le Québec n'ait toujours pas reconnu que les CPE situés dans les communautés, comme tout autre CPE, ont le droit de bénéficier de places réservées pour les enfants en situation de vulnérabilité. Cet enjeu discriminatoire doit être résolu dans les meilleurs délais afin que les services de première ligne fournis par les communautés soient reconnus et financés au même titre que ceux fournis par les CISSS et les CIUSSS. Ces enjeux empêchent les enfants des communautés d'avoir une chance égale à celle des autres enfants de bénéficier de services auxquels ils ont droit. Le gouvernement québécois devra y remédier dans le cadre de la réforme de la LSGÉE.

Il faut se rappeler que la situation socioéconomique de plusieurs communautés est difficile et les mesures pouvant être mises en place dans le cadre du régime actuel de la LSGÉE ne sont pas suffisamment souples pour permettre d'y faire face.

Plusieurs solutions sont présentées dans le cadre de ce mémoire. Par exemple, les mécanismes de distribution financière pour le fonctionnement des CPE devront être établis à partir d'un portrait réaliste de la population visée et intégrer divers facteurs, comme l'éloignement géographique des fournisseurs de services (santé, éducation, commerces, etc.), le niveau d'emploi, le coût de la vie, l'indice de pauvreté, l'accès au logement et autres facteurs qui conditionnent les efforts nécessaires pour maintenir le niveau de services d'un CPE. Ces mêmes facteurs devront être pris en compte pour instaurer des mesures pour accroître la formation, l'attrait, l'embauche et la rétention des ressources humaines. On suggère notamment l'augmentation des échelles salariales en fonction de l'éloignement et du coût de la vie, l'assouplissement des qualifications exigées pour accéder aux emplois dans les CPE, tout en mettant en place des programmes de formation continue permettant non seulement d'atteindre le niveau de qualification requis, mais aussi de favoriser le perfectionnement continu du personnel.

---

<sup>23</sup> Adopté par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. En ligne CSSSPNQL : <https://centredoc.cssspnql.com/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=1586>





Pour compléter ces mesures, il y a lieu d'assouplir les exigences linguistiques de façon à ce que la documentation, les communications et les échanges entre les employés d'un CPE et les représentants du MFA puissent se faire en anglais pour le personnel des communautés dont la seconde langue d'usage est l'anglais.

L'article premier de la LSGÉE a aussi **pour objet** 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**. Pour y arriver, le mémoire propose des mesures prévoyant notamment l'admissibilité éventuelle aux CPE des enfants provenant d'une communauté, mais qui résident à l'extérieur de celle-ci; ou encore, l'adaptation de la banque de congés pour qu'elle réponde au calendrier d'activités culturelles de la communauté, avec lequel les employés et les parents doivent composer.

Enfin, les Premières Nations sont les mieux placées pour mettre au point des services culturellement adaptés à leur population. Les enfants sont au cœur de leurs préoccupations, comme en font foi leurs traditions et comme l'exprime clairement la *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*<sup>24</sup>.

En ce sens, la réforme de la LSGÉE est une occasion pour le gouvernement du Québec de mettre en place les leviers financiers et administratifs qui permettraient aux communautés et aux organisations des Premières Nations ayant conclu des ententes de délégation avec le MFA de définir elles-mêmes, en collaboration avec les autres communautés, le cadre de gestion pour l'attribution de places dans les CPE ainsi que celui visant à déterminer les priorités et les modalités de financement pour la rénovation des infrastructures. Pour leur part, les CPE devront pouvoir mettre en place une structure de gouvernance leur permettant d'assurer la gestion professionnelle et efficace des ressources humaines, matérielles et financières dont ils disposent.

En assouplissant la LSGÉE, les communautés et les organisations des Premières Nations seront plus en mesure de répondre adéquatement aux besoins exprimés et d'accompagner les CPE dans la poursuite de leur mission. Considérant que la « gouvernance » est un déterminant de la santé, une gouvernance autonome favorisera la pérennité des CPE des Premières Nations.

---

<sup>24</sup> Idem



## ANNEXE 1 – Accessibilité de certains services de santé propres aux Premières Nations

### Accès aux soins de santé

Au Québec, pour l'année 2019, les 0 à 5 ans représentaient 7 % de la population totale vivant dans les communautés, selon le Registre des Indiens de Services aux Autochtones Canada.

Selon l'Enquête régionale sur la santé des Premières Nations (ERS) de 2015<sup>1</sup>, les défis les plus souvent mentionnés par les parents dont les enfants ont bénéficié de soins de santé sont : des listes d'attente trop longues (16 %), la non-disponibilité du service (14 %) et le fait que le service n'est pas pris en charge par le Programme des services de santé non assurés (9 %). Ainsi, non seulement l'accès aux soins de santé doit être amélioré, mais cette amélioration doit également intégrer le concept de sécurité culturelle. Ce concept dépasse le fait de prodiguer des soins à un patient « dans son milieu social, politique, linguistique et spirituel », mais est également porteur de « la contestation des inégalités en matière de santé et l'amélioration de l'accès aux soins pour diverses populations<sup>2</sup> ».

Toutefois, depuis 2016, la mise en application du **principe de Jordan** facilite l'accès des enfants des Premières Nations aux services médicaux et paramédicaux. Ce principe est une règle juridique canadienne<sup>3</sup> qui garantit aux jeunes des Premières Nations l'accès aux services dont ils ont besoin, lorsqu'ils en ont besoin, en accordant le financement nécessaire à l'octroi de ces services, indépendamment de la compétence dont ils relèvent. Le principe de Jordan est un programme temporaire de financement administré par le gouvernement du Canada, qui doit placer l'intérêt de l'enfant en priorité en payant les frais liés à des services dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'éducation en vue de combler des besoins que d'autres programmes fédéraux et provinciaux actuels ne comblent pas. Bien qu'un financement soit octroyé dans le cadre du principe de Jordan, « les litiges sont fréquents entre les gouvernements fédéraux et provinciaux concernant les paiements pour les services aux enfants des Premières Nations. Les enfants autochtones doivent souvent attendre pour recevoir les services dont ils ont besoin; il arrive aussi qu'ils se voient refuser des services qui sont offerts aux autres enfants<sup>4</sup> ». Par ailleurs, l'accès aux services et la disponibilité des ressources relativement au principe de Jordan s'avèrent problématiques à certains endroits. En effet, lorsque les demandes proviennent de tout-petits vivant dans des communautés éloignées, le manque de professionnels et de spécialistes accroît leur difficulté d'accès aux services pour ces derniers.

<sup>1</sup> <https://files.cssspnql.com/index.php/s/HWRKr1P8r5Ty0Gy#pdfviewer> (ERS 2015, cahier « Accessibilité et utilisation des services de santé », p. 1, section « Faits saillants »).

<https://files.cssspnql.com/index.php/s/HWRKr1P8r5Ty0Gy#pdfviewer> (ERS 2015, cahier « Accessibilité et utilisation des services de santé », p. 1, section « Faits saillants »).

<sup>2</sup> Baba, L. (2013), Sécurité culturelle en santé publique chez les Premières Nations, les Inuits et les Métis : État des lieux sur la compétence et la sécurité culturelles en éducation, en formation, et dans les services de santé. Prince George (C.-B.) : Centre de collaboration nationale de la santé autochtone.

<sup>3</sup> Tribunal canadien des droits de la personne, Décision 2016 TCDP 10 (26 avril 2016).

<sup>4</sup> Anne Levesque, Sarah Clarke & Cindy Blackstock (2016). La plainte de discrimination devant le Tribunal canadien des droits de la personne portant sur les services d'aide à l'enfance aux enfants des Premières Nations et le Principe de Jordan. *Enfances, Familles, Générations*, (25). <https://doi.org/10.7202/1039501ar>.



### **Accès au suivi prénatal**

Afin d'accompagner les femmes enceintes au cours de la grossesse et les parents de nourrissons ou de jeunes enfants après la naissance, la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits de Santé Canada a investi dans la création d'un programme de santé maternelle et infantile. L'objectif premier de ce programme vise l'amélioration de l'état de santé global des personnes qui désirent avoir un enfant. Ce programme facilite l'offre de services grâce à l'ajout de ressources afin d'accroître le soutien aux familles des Premières Nations, avant et pendant la grossesse et au cours des premières années de l'enfance (de 0 à 6 ans). Selon les différentes phases de l'ERS (2002, 2008 et 2015), le suivi de grossesse était et demeure le service le plus accessible, quel que soit l'âge de la mère.

### **Accès aux soins dentaires**

La santé buccodentaire est un soin de santé à prendre en compte chez les enfants des Premières Nations. En effet, en 2015, près d'un enfant (de 0 à 5 ans) sur sept est ou a été affecté par la carie du biberon. Afin d'améliorer la santé buccodentaire des tout-petits, l'Initiative en santé buccodentaire des enfants a été élaborée en 2002. Elle vise à combler l'écart qui existe en matière de santé buccodentaire entre les communautés des Premières Nations et des Inuit et l'ensemble de la population canadienne<sup>5</sup>. L'Initiative en santé buccodentaire des enfants est essentiellement axée sur la prévention des maladies buccodentaires et la promotion de bonnes habitudes d'hygiène buccodentaire.

---

<sup>5</sup> <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/organisation/a-propos-sante-canada/activites-responsabilites/strategies-initiatives/sante-premieres-nations-inuits-strategies-initiatives.html>.



## ANNEXE 2 – Lien au territoire et composantes du mieux-être chez les Premières Nations

La démonstration de l'importance du territoire et de son rôle indissociable dans la transmission des savoirs, de la culture, de la langue et dans la construction de l'identité des Premières Nations n'est plus à faire<sup>1</sup>. Le territoire est également un lieu de guérison des traumatismes passés et présents<sup>2</sup>. Au sein des communautés des Premières Nations, de plus en plus de programmes en éducation, en santé et en services sociaux offrent des services culturellement sécuritaires et visent à reconstruire ou à consolider le lien au territoire<sup>3</sup>. Que ce soit par un service tel que le CPE ou avec sa famille immédiate ou élargie, le temps passé en territoire et la proximité avec leur culture n'apportent que des avantages sur la santé des enfants<sup>4</sup>.

Dans le cadre du processus de gouvernance en santé et en services sociaux des Premières Nations au Québec, des réflexions ont été amorcées en 2019 afin de se doter d'une définition commune du mieux-être. Les travaux menés à ce jour ont permis de distinguer six composantes du mieux-être pour les Premières Nations au Québec :

- **Territoire** : Être en contact avec la nature et profiter de ses ressources.
- **Identité culturelle** : Avoir un sentiment d'attachement à sa culture et pouvoir pratiquer des activités culturelles traditionnelles.
- **Paix intérieure** : Vivre le moment présent et avoir de la gratitude pour ce que l'on vit.
- **Pouvoir d'agir** : Se sentir libre de prendre ses propres décisions, pouvoir s'affirmer et avoir le contrôle de sa vie.
- **Réseau social** : Avoir une famille et des amis sur lesquels on peut compter et avec qui on partage de bons moments. Vivre dans une communauté où la solidarité est forte.
- **Sécurité** : Se sentir en sécurité sur tous les plans (physique, psychologique et alimentaire).

En plus de ces six composantes, il est ressorti des échanges que le mieux-être est également tributaire d'un équilibre atteint dans les différentes sphères de sa vie (physique, émotionnel, mental, spirituel)<sup>5</sup>.

Enfin, plusieurs recherches ont démontré que les déterminants sociaux influencent une grande variété de vulnérabilités et de comportements. Ils ont des conséquences directes sur la santé physique, affective, psychologique ou spirituelle. Ceux-ci doivent être observés en termes de parcours de vie, soit dès la gestation, lors de la petite enfance et de l'enfance tardive<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Centre de collaboration nationale de la santé autochtone, 2016, La culture et la langue, déterminants sociaux de la santé des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Prince George, C.-B.

<sup>2</sup> Centre de collaboration nationale de la santé autochtone, 2016, La culture et la langue, déterminants sociaux de la santé des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Prince George, C.-B.

<sup>3</sup> Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, avril 2021.

<sup>4</sup> Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, avril 2021.

<sup>5</sup> CSSSPNQL (non publié). Définition du mieux-être, résultats préliminaires, Processus de gouvernance en santé et en services sociaux, les Premières Nations au Québec.

<sup>6</sup> Reading, C. L. et Wien, F., 2019, Inégalités en matière de santé et déterminants sociaux de la santé des peuples autochtones.