



Mémoire de l'Administration régionale Kativik

présenté à la

Commission des finances publiques

**dans le cadre des consultations particulières
et auditions publiques sur le projet de loi n°28**

**Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours
sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016**

Février 2015

Avant-propos

L'Administration régionale Kativik (ARK) souhaite vivement présenter un mémoire aux membres de la Commission des finances publiques étant donné les spécificités géographiques et culturelles du Nunavik et la nature du mandat de l'ARK auprès des centres de la petite enfance (CPE) établis dans toutes les communautés de la région. Nous sommes convaincus que nos propos seront analysés avec toute l'attention requise.

L'ARK a examiné avec soin le projet de loi n°28, dont certaines dispositions modifient la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (RLRQ, c. S-4.1.1), et émet dans le présent mémoire ses commentaires et recommandations.

Administration régionale Kativik

L'ARK est un organisme public non ethnique créé en 1978 suivant la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Conformément à la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (RLRQ, c. V-6.1, Loi Kativik), l'ARK exerce sa compétence sur l'ensemble de la région Kativik. D'une superficie d'environ 500 000 km², la région Kativik est le territoire du Québec situé au nord du 55^e parallèle, à l'exception des terres des catégories IA et IB destinées aux Cris de la communauté de Whapmagoostui. La région Kativik compte 14 communautés et une population totale d'environ 12 090 habitants.

Les responsabilités de l'ARK concernant l'administration locale, les transports, les communications, la police, l'emploi et la formation de la main-d'œuvre sont énoncées dans la Loi Kativik. Les autres mandats de l'ARK sont définis dans l'Entente sur le financement global de l'Administration régionale Kativik (Entente Sivunirmut) et une soixantaine d'ententes conclues avec divers ministères des gouvernements fédéral et provincial. Les villages nordiques ont également délégué un certain nombre de mandats à l'ARK.

Entente Sanarrutik et Entente Sivunirmut

Signée en 2002 par l'ARK, la Société Makivik et le gouvernement du Québec, l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik (Entente Sanarrutik) favorise, d'une part, une plus grande autonomie pour les organismes de la région en plus de leur accorder des responsabilités accrues au niveau du développement économique et communautaire et, d'autre part, l'amélioration des services et des infrastructures publics. Plus précisément, le gouvernement du Québec s'est engagé dans l'article 3.1 de l'Entente Sanarrutik à simplifier et à rendre plus efficace le transfert de fonds publics aux villages nordiques et à l'ARK et à permettre à ces organismes une plus grande autonomie dans l'établissement de leurs priorités d'intervention et l'exécution de leurs mandats respectifs ainsi qu'à permettre l'utilisation des économies d'échelle réalisées pour augmenter le financement des services offerts dans les communautés. L'Entente sur le financement global de l'Administration régionale Kativik (Entente Sivunirmut) et l'Entente concernant le financement global des villages nordiques de la région Kativik conclues en 2004 et en 2005, respectivement, concrétisent cet engagement.

Le mandat B.9 de l'Entente Sivunirmut intitulé Garderies – Gestion du programme et fonctionnement des centres de la petite enfance (CPE) a pour objet de déléguer à l'ARK une partie des pouvoirs que la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et ses règlements confient au ministre, y compris l'administration des programmes de soutien financier aux CPE, aux garderies et aux bureaux coordonnateurs nordiques et d'établir les principes et paramètres de cette délégation.

Service de l'emploi durable de l'ARK

La mission du Service de l'emploi durable de l'ARK est inextricablement liée à l'esprit du chapitre 29 de la CBJNQ, chapitre qui porte sur le développement économique et social des Inuits. Il incombe au Service de l'emploi durable de réaliser le mandat B.9 de l'Entente Sivunirmut. Ainsi, le Service joue un rôle important auprès des 19 CPE établis dans toutes les communautés, lesquels accueillent 1 004 enfants et emploient plus de 250 personnes, dont des éducatrices, des cuisiniers, des directeurs et des concierges. Il y a deux CPE dans les communautés de Kuujuaq, de Salluit, de Puvirnituq, de Kangiqsualujuaq et d'Inukjuak. Comme ailleurs au Québec, les CPE du Nunavik sont des organismes autonomes dirigés par un conseil d'administration formé de parents utilisateurs.

L'existence de CPE dans chacun des 14 villages du Nunavik est relativement récente. Le Service de l'emploi durable a investi, et investit toujours, de l'énergie et des ressources pour recruter et former des éducatrices inuites afin de préserver la langue et la culture inuites chez les enfants d'âge préscolaire. Ses efforts ont porté fruit : à l'heure actuelle, 99 % des éducatrices sont Inuits et le taux d'occupation des places en CPE atteint un peu plus de 75 %. Nous en sommes fiers, mais nous sommes aussi très conscients de la fragilité de ces acquis.

Commentaires

L'ARK émet de sérieuses réserves concernant le projet de loi n°28 qui modifie les règles déterminant la contribution exigée d'un parent dont l'enfant bénéficie de services de garde fournis par un prestataire de services de garde subventionné. L'augmentation des frais de garde en fonction du revenu des parents risque d'engendrer des effets injustes et préjudiciables, d'une part, pour la santé, le bien-être et le développement des enfants du Nunavik et, d'autre part, pour la situation financière et l'employabilité de leurs parents. Il est important de situer dans quel contexte cette proposition gouvernementale s'inscrit au Nunavik.

Alourdissement du fardeau financier

En premier lieu, nous voulons mettre en relief le caractère injuste, pour les familles du Nunavik, des dispositions proposées par le projet de loi n°28. La composition des familles du Nunavik et le fardeau financier qu'elles doivent assumer sont très différents par rapport à ceux de l'ensemble du Québec. Au Nunavik, on compte 2,4 fois plus d'enfants de 0 à 4 ans. Puisque les familles du Nunavik comptent un plus grand nombre d'enfants, la proportion de parents affectés par la hausse de coûts sera nettement plus élevée que dans le reste du Québec.

Il faut aussi prendre en considération le coût de la vie élevé au Nunavik. En effet, les familles de la région doivent composer avec un pouvoir d'achat affaibli par des prix à la consommation beaucoup plus élevés qu'ailleurs dans la province. Les prix de la nourriture et des produits de soins personnels y sont 52 % et 91 % plus élevés, respectivement. En outre, 44 % du revenu annuel des ménages du Nunavik est consacré à l'achat de nourriture, alors qu'ailleurs au Québec, c'est 12 %. Il importe également de mentionner que la pauvreté touche 37,5 % des ménages inuits et que 33 % des enfants inuits du Nunavik ont déjà souffert de la faim. En outre, contrairement aux peuples des Premières nations, les Inuits du Nunavik paient les taxes de vente et les impôts sur le revenu tant au fédéral qu'au provincial, comme tout autre citoyen québécois. Or, comme les prix à la consommation sont déjà beaucoup plus élevés au Nunavik,

les Nunavimmiuts se trouvent à payer une plus grande part en taxes de vente que les résidents du sud pour les mêmes produits, ce qui réduit encore davantage leur pouvoir d'achat.¹

La proposition gouvernementale visant à augmenter et à moduler la contribution exigée d'un parent dont l'enfant bénéficie de services de garde fournis par un prestataire de services de garde subventionné aurait pour effet d'alourdir encore plus le fardeau financier déjà excessif des familles du Nunavik. Cela pourrait faire en sorte que les parents soient tentés de ne pas inscrire leurs enfants aux CPE, ou pire encore, de les en retirer afin de réduire leurs dépenses. Certains parents pourraient vouloir confier leurs enfants à des installations non reconnues ou les amener au travail avec eux. D'autres pourraient même être contraints à quitter le marché du travail pour prendre soin de leurs enfants, ce qui aurait un effet désastreux sur la stabilité financière des familles et pourrait les obliger à avoir recours à l'aide sociale.

Complexité accrue pour les parents

Par ailleurs, du simple point de vue de la perception qu'en auront les familles, l'ARK craint que la modulation des frais de garde en fonction du revenu des parents vienne introduire un élément de complexité chez les familles inuites. La contribution parentale exigée actuellement est simple : le parent paye 7,30 \$ par jour et son enfant peut fréquenter un CPE. Toutefois, les dispositions proposées dans le projet de loi complexifient singulièrement la situation. Le montant exigé dépendra du revenu des parents et des crédits d'impôt s'appliqueront selon la situation financière de ces derniers. Cela introduit un élément d'inconnu ou d'incertitude pour les parents inuits qui éprouveront possiblement des difficultés à s'y retrouver dans des formules et des calculs que souvent seuls les comptables sont capables de démêler.

Cet élément de complexité est d'autant plus préoccupant considérant les coutumes inuites liées au phénomène de *garde coutumière* qui est une réalité qui a cours au sein des familles du Nunavik.² Cette pratique consiste à confier un de ses enfants à un membre de sa famille élargie pour une certaine période de temps. La garde coutumière peut-être demandée par les parents, la famille élargie ou l'enfant lui-même et n'implique pas de rupture de la filiation ni de permanence d'effets sur cette filiation. En raison du caractère non permanent de la garde coutumière, il n'est pas toujours facile de déterminer qui est le « parent » de l'enfant confié à un membre de la famille élargie. On peut déjà appréhender les tensions et les négociations qui pourraient survenir entre les parents biologiques et ceux qui assurent la garde coutumière d'un enfant lorsque viendra le temps de déterminer à qui les crédits d'impôt seront imputés. Et qu'advierait-il de la demande de crédits d'impôt si, pour pouvoir payer les nouveaux tarifs augmentés, les parents biologiques et ceux qui assument la garde décidaient de partager l'ensemble des coûts? La proposition gouvernementale ajoute de la complexité dans un contexte où l'organisation familiale et sociale est déjà complexe et nettement distincte de celle du reste du Québec. Plutôt que de renforcer des règles simples de fréquentation, la proposition gouvernementale risque de semer le doute chez les parents, d'alourdir la tâche du personnel des CPE et, conséquemment, de nuire à la dynamique de fréquentation des services de garde éducatifs.

Nous craignons en effet que l'augmentation des coûts et la complexité de gestion de même que les doutes ou les craintes que cela risque d'engendrer chez les parents se répercutent sur la fréquentation des CPE dans un contexte où l'adhésion des familles aux CPE est relativement récente. Le taux d'occupation des places pourrait alors sérieusement diminuer.

¹ Les données présentées dans cette section sont tirées en grande partie de Nunivaat – le programme statistique du Nunavik, une base de données permanente, publique et indépendante sur la situation socioéconomique du Nunavik. Lancé en 2005, Nunivaat est dirigé par l'Université Laval et subventionné par l'Administration régionale Kativik.

² *Phénomène de garde coutumière* : Rapport du groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone (2012). Disponible sur le site Internet : www.justice.gouv.qc.ca.

Impacts de la diminution de la fréquentation des CPE

Une diminution de la fréquentation des CPE serait très dommageable pour les enfants inuits de moins de 5 ans sur le plan de leur santé, de leur bien-être et de leur développement. Les CPE du Nunavik offrent aux parents plus qu'un simple service permettant à ces derniers d'accéder au marché du travail. En effet, il offre à leurs enfants un milieu qui respecte et permet de transmettre les valeurs, la langue, la culture et les traditions inuites. Par exemple, le Programme de nutrition des CPE vient en aide aux nombreux enfants qui souffrent d'anémie ou de carence en fer au Nunavik. Ces troubles de santé peuvent causer des retards de développement et réduire la résistance aux infections. Le Programme de nutrition fait la promotion d'un régime alimentaire équilibré qui incorpore des aliments traditionnels riches en fer tels que du caribou, du phoque, du béluga, de l'omble chevalier, des petits fruits, de l'oie et des moules. Les résultats d'une évaluation du Programme de nutrition indiquent que les enfants qui fréquentent un CPE présentent des apports significativement plus élevés pour plusieurs micronutriments importants tels que les acides gras oméga-3, le calcium et le fer.³ De plus, les CPE du Nunavik mettent en œuvre un programme d'approche pédagogique par l'histoire des apprentissages. Ce programme novateur aide les enfants, les éducatrices et les familles à mettre l'accent sur les forces et les intérêts des enfants des CPE tout en faisant la promotion de l'engagement communautaire, une valeur chère aux Inuits du Nunavik.

Une diminution de la fréquentation des services de garde serait également très dommageable pour le développement global des enfants, c'est-à-dire que cela risquerait de compromettre grandement leur maturité affective, leur développement cognitif et langagier, leurs compétences sociales et leurs habiletés de communication. Considérant que les bénéfices de la fréquentation des CPE sont encore plus grands chez les enfants de milieux ou de familles défavorisées et vulnérables, on comprend aisément l'importance, non pas d'affaiblir, mais au contraire de rehausser le taux d'occupation des places en CPE par les enfants inuits.

Enfin, l'ARK a investi énormément de fonds et de ressources professionnelles pour que les CPE de la région puissent offrir des services de grande qualité. Elle a contribué à la formation en inuktitut de plus de 250 éducatrices qui détiennent maintenant une attestation d'études collégiales en éducation de la petite enfance. Elle a formé des directeurs et des administrateurs qui supervisent avec professionnalisme l'entretien des installations et la production de matériel pédagogique adaptée à la culture inuite. Elle a aussi formé des cuisiniers afin qu'ils contribuent à améliorer la santé des enfants. Il serait désolant que, en raison d'une baisse du taux d'occupation des places en CPE occasionnée par l'augmentation de la contribution parentale, des éducatrices, des cuisiniers, des concierges et des directeurs des CPE perdent leur emploi dans une région où il est déjà difficile de se trouver du travail.

Recommandation

Étant donné ce qui vient d'être énoncé, l'ARK souhaite :

- Que le gouvernement du Québec maintienne à 7,30 \$ par jour par enfant la contribution parentale demandée pour les services de garde offerts par les CPE du Nunavik et que, si ce tarif devait être ajusté, que le gouvernement du Québec tienne pleinement compte des réalités socioéconomiques des Nunavimmiuts et qu'il maintienne la contribution parentale au niveau le plus bas possible.

³ Gagné, D. et al. (2013). « Impact of a childcare centre nutrition program on nutriment intakes in Nunavik Inuit children ». *Canadian Journal of Dietetic Practice and Research*, 74(1), 311-317.