

***Position de l'AQCPE
dans le cadre des rencontres avec le sous-ministre
sur la règle budgétaire concernant la vie associative***

**Présenté au
Ministère de l'Emploi,
de la Solidarité sociale et de la Famille**

10 décembre 2004

Table des matières

Table des matière	page 2
Introduction	page 3
1. Pourquoi le MESSF subventionne-t-il les regroupements titulaires de permis ?	page 4
<i>La pertinence des mandats des regroupements de CPE.</i>	
<i>Pourquoi financer la vie associative des groupes d'intérêts ?</i>	
<i>Première hypothèse</i>	
<i>Seconde hypothèse</i>	
<i>Le besoin du gouvernement de compter sur une représentation Efficiente des employeurs, particulièrement dans le contexte actuel.</i>	
2. La réponse de l'AQCPE aux besoins du MESSF	page 7
<i>Un modèle développé au fil des années et reconnu au terme d'une consultation à travers tout le réseau.</i>	
<i>L'adhésion majoritaire du réseau à ce modèle organisationnel.</i>	
<i>Des orientations gouvernementales claires.</i>	
Conclusion	page 10
Annexe 1	page 12
Annexe 2	page 13

Introduction

L'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE) est heureuse de l'invitation que lui fait le Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) de participer à une réflexion et un échange au sujet de la règle budgétaire sur la vie associative. L'AQCPE comprend que des pressions de la part de diverses associations sont actuellement exercées sur le MESSF afin de revoir la règle budgétaire ainsi que la distribution de l'enveloppe qui lui est attribuée.

Dans ce bref document, l'AQCPE s'inscrit dans une ferme volonté de poursuivre le dialogue instauré avec le ministère depuis un an. Dans un premier temps, le document précisera les raisons pour lesquelles l'AQCPE croit que le MESSF doit maintenir l'orientation actuelle d'accorder un financement aux associations de titulaires de permis. La seconde partie du document étale les faits qui démontrent que l'AQCPE est et demeure la structure organisationnelle qui rejoint, et de loin, la plus forte majorité du réseau des services de garde auprès de la petite enfance. Il rappellera au passage certaines orientations et déclarations ministérielles qui devraient guider le MESSF dans ses décisions.

La conclusion reprend les positions détaillées dans le texte, particulièrement une invitation au MESSF à poursuivre le dialogue avec l'AQCPE sur l'actualisation du mandat de représentation patronale et la structure financière requise pour y parvenir.

1. Pourquoi le MESSF subventionne-t-il les regroupements de titulaires de permis ?

La pertinence des mandats des regroupements de CPE

Le réseau des services de garde au Québec a cette particularité qu'en dépit d'un large soutien financier accordé par l'État, il est constitué en totalité de corporations privées, autonomes au sens de la Loi sur les compagnies. Afin d'assurer une cohérence dans leurs relations avec le gouvernement, à la fois bailleur de fonds et agent régulateur, ces titulaires de permis se sont regroupés. Le gouvernement a reconnu la pertinence des fonctions assumées par ces regroupements et, conséquemment leur accorde un financement depuis 1977.

Depuis plus de 25 ans, les regroupements de CPE¹ ont contribué, de différentes façons, au développement du réseau des services de garde à l'enfance, autant en nombre de places qu'en qualité². Avec l'implantation des dispositions de la politique familiale en 1997, les pressions se sont accrues sur les regroupements, tant dans les régions qu'à l'échelle du Québec. Les regroupements ont alors demandé au ministère de la Famille et de l'Enfance, à l'époque, de revoir les mandats et le financement qui leur étaient attribués. C'est au terme de cette révision que les mandats actuellement en vigueur ont été convenus :

1. **Objet**

En 2004-2005, le Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) peut verser une subvention à un regroupement ou à une association d'établissements de services de garde à l'enfance qui réalise des activités ou offre des services de concertation, de soutien, de formation ou de promotion de la qualité des services de garde.³

Dans le cadre actuel de la subvention à la vie associative, le Gouvernement du Québec reconnaît des mandats à des associations d'établissements et conséquemment leur accorde un financement.

Dans le mode d'organisation du réseau, l'État, bailleur de fonds et agent régulateur, mandate des établissements pour assurer la prestation de services qu'il s'est engagé à offrir à la population. Que ces établissements se regroupent, cela fait sens. Que l'État accorde un soutien financier à ces regroupements pour *“faciliter, sur le plan national, la concertation, la consultation et la diffusion d'information touchant des questions générales, afin de contribuer à faire évoluer les politiques et les programmes ministériels relatifs à l'ensemble des établissements⁴”*, cela fait également sens.

¹ Bien que l'expression « regroupement de CPE » n'existe que depuis 1997, nous utiliserons ce terme plutôt que « regroupement de garderies à but non lucratif ou regroupements d'agence de garde en milieu familial », formule historiquement plus juste mais quelque peu lourde dans un texte.

² Pour un aperçu historique de cette contribution, lire LALONDE-GRATTON, Micheline, *Des salles d'asile aux centres de la petite enfance*, aux Presses de l'Université du Québec.

³ MESSF. *Subvention à la vie associative 2004-2005*. Govv. du Québec.

⁴ Idem. (objectif particulier des activités admissibles au volet 1)

Sauf pour l'actualisation du mandat de représentation des employeurs (abordé plus loin dans le document), l'AQCPE est d'opinion qu'il n'y a pas lieu, à moment-ci, de revoir les mandats actuellement définis dans la règle budgétaire et sur la base desquels le MESSF accorde un financement aux associations provinciales de titulaire de permis.

Pourquoi financer la vie associative des groupes d'intérêt ?

L'AQCPE s'interroge sur les motivations du MESSF à envisager l'élargissement de la portée de la règle actuelle pour y inclure un financement à la vie associative de divers groupes d'intérêts professionnels (ex: le personnel cadre, les responsables de services de garde en milieu familial).

On ne peut confondre dans leur nature intrinsèque les associations de titulaires de permis avec des associations d'intérêts professionnels. Conséquemment, sur la réalisation de quels mandats le MESSF accorderait-il un soutien financier à ces dernières?

Première hypothèse

Pour réaliser des activités et l'offre de services de concertation, de soutien, de formation ou de promotion de la qualité des services de garde, comme le font déjà les associations de CPE dont l'offre s'adresse au CPE dans l'ensemble de sa mission ? Auquel cas, pourquoi l'État accepterait de soutenir financièrement un dédoublement des activités et des offres de services qu'il soutient déjà, tout en demeurant cohérent avec son message visant un effort collectif de rationalisation et une utilisation efficiente des ressources financières de l'État ?

Comment expliquer qu'après deux ans de réduction de financement en vertu de ce même effort collectif de rationalisation, le gouvernement paierait en double (voir en triple et plus) pour des offres de services et d'activités similaires ? D'autant plus que le MESSF n'a jamais signifié d'insatisfactions suite à son analyse des rapports que lui font les regroupements quant à l'utilisation du soutien financier obtenu pour la réalisation de leurs mandats. Et ces rapports sont produits en vertu des mécanismes de réédition de compte que le MESSF a lui-même défini !

Au passage, l'AQCPE rappelle au MESSF que les CPE sont mandatés et financés pour soutenir les responsables de services de garde en milieu familial, et que conséquemment, il serait faux d'affirmer que le MESSF n'investit pas dans le soutien à la garde en milieu familial.

Seconde hypothèse

Par ailleurs, si le MESSF accorde un financement aux associations d'intérêts professionnels pour d'autres raisons que celles précédemment mentionnées, devons-nous comprendre qu'il soutient leurs représentations corporatives

auprès de l'État ? Dans ce cas, les associations syndicales auront-elles accès à ce soutien financier ?

Outre le débat public et politique que susciterait inévitablement une éventuelle décision du MESSF de dédoubler les services déjà existants ou de financer la représentation corporative d'intérêt, il va de soi pour l'AQCPE qu'il ne saurait être question de financer ces nouvelles activités à même l'enveloppe existante, dédier explicitement aux regroupements de titulaires de permis et de surcroît réduite au cours des deux dernières années.

Le besoin du gouvernement de compter sur une représentation efficiente des employeurs, particulièrement dans le contexte actuel.

Depuis 1997, le ministère a toujours clamé qu'il n'était pas l'employeur de ce réseau. En 1999, il a amorcé un dialogue avec les regroupements nationaux de CPE de l'époque afin d'organiser une représentation efficiente des employeurs dans les dossiers touchant la rémunération du personnel des CPE. L'expérience du Comité conjoint des CPE, dans le cadre du comité tripartites sur la rémunération du personnel des CPE (mai 1999) a fait naître, autant parmi le réseau des employeurs que le ministère, un intérêt à consolider la représentation des employeurs.

Le processus d'unification qui a conduit à la création de l'AQCPE a été porté, entre autre chose, par cette préoccupation. Autant les travaux sur la négociation et l'instauration du régime de retraite que ceux du Comité sectoriel sur l'équité salariale ont fourni des exemples sur l'importance pour le gouvernement de travailler avec une association d'employeurs crédible qui réunit et qui parle pour l'ensemble du réseau.

Cette nécessité de travailler dans une approche gagnante – gagnante avec une association d'employeurs, dans la conjoncture actuelle des négociations sur les échelles salariales, a conduit le MESSF à reconnaître et signer en mars 2004 une entente à cet effet avec l'AQCPE. Le contexte actuel des négociations, la prestation de l'AQCPE à ce jour dans ce dossier et la jeunesse relative de cette entente militent en faveur d'un maintien, sinon d'une consolidation, de l'état actuel des choses pour les prochains mois.

2. La réponse de l'AQCPE aux besoins du MESSF.

Un modèle développé au fil des années et reconnu au terme d'une consultation à travers tout le réseau

L'histoire démontre que les CPE, qu'ils aient été agences de garde en milieu familial ou garderies sans but lucratif, se sont d'abord réunies sur des bases régionales, formellement ou informellement, avant de se réunir provincialement. Ce besoin de se regrouper sur des territoires régionaux était d'ailleurs confirmé dans la vision que formulaient en 2000 les deux associations provinciales de l'époque, suite à des consultations auprès des CPE⁵.

À la lecture des mémoires déposés suite à ces consultations, il existait un consensus dans le réseau à l'effet de mettre en place un seul regroupement provincial, dont les mandats seraient harmonisés avec ceux des regroupements régionaux. Chacune des associations de l'époque était soucieuse d'assurer d'une part une dynamique la plus fluide possible entre le CPE, son regroupement régional et le regroupement provincial, et d'autre part une cohérence de l'ensemble.

Toute cette dynamique locale – régionale – provinciale a un effet régulateur positif pour l'ensemble du réseau. Il permet à l'AQCPE de témoigner au MESSF d'une vision globale québécoise, riche des diverses nuances régionales.

L'adhésion majoritaire du réseau à ce modèle organisationnel.

À la lumière des données statistiques au 30 juin 2004, l'organisation de l'AQCPE représente 119 318 places à contribution réduite (PCR) sur un total de 151 373 places pour l'ensemble des CPE. En d'autres termes, les CPE qui adhèrent aux regroupements régionaux membres de l'AQCPE offrent 78,8 % des PCR (4 sur 5). En incluant les PCR inscrites aux permis des garderies à but lucratif, les CPE qui adhèrent à la structure de l'AQCPE offrent 66,4 % des places à travers le Québec. Ces chiffres témoignent que **le réseau des CPE reconnaît en l'AQCPE une structure de représentation en laquelle il adhère très majoritairement.**

Représentativité provinciale de l'AQCPE (sur la base des places)			
	Nombre de places	représentativité AQCPE	Taux de couverture
Membership de l'AQCPE	119 318		
Total des places CPE au Québec	151373	78,8%	
Total des PCR sous permis	179661		66,4%

Source: Site internet du MESSF et regroupements régionaux membres de l'AQCPE (en date du 30 juin 2004)

⁵ Voir les mémoires déposés par Concertation inter-régionale des CPE du Québec et la Fédération des CPE du Québec au ministère de la Famille et de l'Enfance à l'automne 2000, dans le cadre de la consultation menée sur la vie associative du réseau des CPE.

La ventilation par région (voir annexe 1) nous permet de constater que dans huit régions administratives, les regroupements régionaux membres de l'AQCPE réseautent les CPE qui offrent plus de 90 % des PCR de la région.

Une organisation qui répond adéquatement aux mandats pour lesquels le MESSF la finance

Comme il est mentionné dans la première partie de ce document, le MESSF n'a jamais signifié quelque lacune que se soit dans les actions de l'AQCPE en lien avec les mandats énumérés dans la règle budgétaire. Qui plus est, au cours de la dernière année, le MESSF a reconnu formellement le mandat de représentation des employeurs dans les négociations sur la rémunération du personnel des CPE.

À cet égard, l'AQCPE informe le MESSF que son conseil d'administration a amorcé, malgré les nombreux dossiers chauds actuels, une réflexion sur l'organisation de sa mission de représentation patronale ainsi qu'une structure financière durable et requise pour soutenir son action à cet égard. Conséquemment, l'AQCPE souhaite tenir des discussions avec le gouvernement sur une proposition à venir, et ce au cours du prochain exercice financier.

Des orientations gouvernementales claires

Sur la base des faits ci-haut mentionnés, **l'AQCPE estime qu'elle répond adéquatement aux mandats qu'a établit le MESSF**. Pourquoi alors le ministère favorise-t-il l'émergence de nouvelle organisation ? Pourquoi voudrait-il en faire émerger d'autres ?

L'AQCPE s'explique mal l'attitude du MESSF dans le dossier de la reconnaissance et du financement du Conseil québécois des centres de la petite enfance. N'est-ce pas ce même ministère qui, dans le *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire* écrit :

D'emblée, avant d'envisager des mesures de rehaussement, les ministères devront effectuer une analyse approfondie des sommes qu'ils versent aux organismes communautaires pour en évaluer la pertinence et éliminer les possibles chevauchements. De plus, le soutien gouvernemental sera octroyé en privilégiant la consolidation des organismes existants plutôt que la création de nouveaux organismes. S'il est utile que de nouveaux organismes émergent pour répondre à de nouveaux besoins, il reste difficile, pour l'État, de soutenir chacun d'eux. Après analyse de la situation dans chacun des ministères, l'allocation de nouvelles sommes pourra être évaluée.⁶

⁶ MESSF. *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*. Août 2004. P. 17,

Suite à cette lecture, si tant est qu'un doute subsiste sur les intentions gouvernementales, citons les propos du ministre Béchard :

Le soutien financier du gouvernement sera accordé aux organismes déjà existants. La création de nouveaux organismes est mise sur la glace. «S'il y a des manques, on verra à les combler éventuellement, mais commençons d'abord par s'assurer que les organismes ne se dédoublent pas entre eux», a expliqué M. Béchard.⁷

⁷ CHOUINARD, T. **Québec soumettra à un examen les organismes communautaires**, dans **Le Devoir**. 18 août 2004. (voir annexe 2)

Conclusion

L'AQCPE estime qu'elle répond adéquatement aux mandats qu'à établit le MESSF dans sa règle financière sur la vie associative réservée spécifiquement à des associations de titulaires de permis. L'AQCPE estime qu'il n'y a pas lieu, à moment-ci, de revoir les mandats actuellement définis dans cette règle budgétaire.

L'AQCPE est d'avis que le MESSF se retrouverait en porte-à-faux, eut égard au plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire, s'il maintenait son intention de financer d'autres regroupements de CPE que ceux qui ont été convenus au terme d'une vaste consultation et auxquels adhèrent une large majorité des CPE.

Enfin, l'AQCPE souhaite, au cours de la prochaine année, partager avec le MESSF le fruit de ses réflexions en cours afin de se doter d'une structure financière durable et requise pour actualiser sa fonction de représentation des employeurs du réseau.

ANNEXE 1

Représentativité de l'AQCPE (sur la base des places)					
Région	membership	total de places	Taux de	total de PCR	Taux
	régional	CPE dans la région	représentativité	sous permis	
Est du Québec (1-11)	5 840	5902	98,9%	5 922	98,6%
Saguenay-Lac St-Jean (2)	5 537	5522	100,3%	5 795	95,5%
Québec / Chau-App (3-12)	19 203	21200	90,6%	23 767	80,8%
Cantons de l'Est (5)	7 121	7257	98,1%	7 468	95,4%
Montréal (6)	21647	31663	68,4%	45 842	47,2%
Outaouais (7)	7912	7878	100,4%	8 156	97,0%
Abitibi-Témiscamingue (8)	2436	3436	70,9%	3 501	69,6%
Côte-Nord (9)	2070	2094	98,9%	2 094	98,9%
Laval (13)	9456	7046	134,2%	9 451	100,1%
Lanaudière (14)	7868	8383	93,9%	9 753	80,7%
Laurentides (15)	8438	10624	79,4%	11 812	71,4%
Montérégie (16)	21790	28455	76,6%	33 728	64,6%
TOTAL DE L'AQCPE	119 318	139460	85,6%	167 289	71,3%

Source: Site internet du MESSF et regroupements régionaux membres de l'AQCPE (en date du 30 juin 2004)

Note: Ce tableau ne couvre pas les régions Mauricie et Centre du Québec, ce regroupement régional n'étant pas membre de l'AQCPE

Annexe 2

Le Devoir

LES ACTUALITÉS, mercredi 18 août 2004, p. a2

Québec soumettra à un examen les organismes communautaires

Chouinard, Tommy

(Note : Les passages en gras italique sont le fait de l'AQCPE).

Québec - Le gouvernement Charest entend procéder à une «analyse approfondie» de la pertinence des sommes qu'il verse aux 5000 organismes communautaires du Québec avant d'envisager l'octroi de toute aide financière supplémentaire.

«On veut s'assurer que les sommes sont bien dépensées et vont là où elles doivent aller, c'est-à-dire à aider les citoyens. ***On va regarder l'ensemble des organismes communautaires pour voir qui fait quoi et s'il y a lieu d'améliorer des choses, s'il y a lieu d'éviter un certain nombre de dédoublements***», a affirmé le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Claude Béchar, en conférence de presse, hier.

Si des «dédoublements» sont identifiés, les organismes communautaires concernés seront invités à modifier leur mission. ***«Dans certaines régions, on se rend compte qu'il y a 10 organismes qui font la même chose, dont trois à peu près sur le même territoire. Il est clair qu'on va parler à ces trois organismes-là et on va leur demander: est-ce qu'il n'y aurait pas moyen d'être davantage complémentaire qu'uniquement répéter la même chose que d'autres organismes font?»***, a expliqué M. Béchar.

Le ministre a rendu public le plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire qui prévoit le maintien du financement annuel des organismes communautaires du Québec à 530 millions de dollars. ***Le soutien financier du gouvernement sera accordé aux organismes déjà existants. La création de nouveaux organismes est mise sur la glace. «S'il y a des manques, on verra à les combler éventuellement, mais commençons d'abord par s'assurer que les organismes ne se dédoublent pas entre eux»***, a expliqué M. Béchar.

Ce n'est qu'à la suite de l'analyse du gouvernement que les organismes pourront bénéficier d'un financement plus stable, c'est-à-dire triennal plutôt qu'annuel. Si les organismes communautaires ont besoin de fonds supplémentaires pour répondre aux besoins de la population, Claude Béchar les invite à faire appel au secteur de la philanthropie, aux entreprises privées et aux réseaux institutionnels. Le plan d'action prévoit également de faire le «ménage» dans les pratiques administratives des ministères avec les organismes afin de leur simplifier la vie.

Même si le gouvernement Charest procède à une réingénierie de l'État, il n'entend pas reléguer aux organismes communautaires des services publics que l'État aurait décidé de ne plus dispenser lui-même. Claude Béchar dit vouloir respecter l'autonomie des organismes. «Il n'est pas question pour nous d'aller leur dire quoi faire», a-t-il dit.

Selon la députée péquiste Agnès Maltais, le plan d'action du gouvernement ressemble davantage à un «plan de rationalisation» qui ne propose «rien de neuf».

© 2004 Le Devoir. Tous droits réservés.

