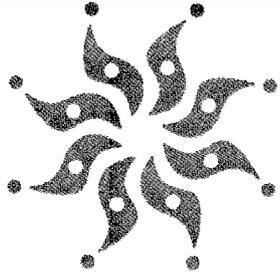


CAS - 004M

C.P. - P.L. 7

Loi instituant le fonds pour le
développement des jeunes enfants



Fédération
québécoise des
organismes
communautaires
Famille

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI NO. 7

Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants

PRÉPARÉ PAR

**LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE
DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES FAMILLE**

**PRÉSENTÉ À
MONSIEUR TONY TOMASSI
MINISTRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS**

Présentation de la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille

La FQOCF regroupe plus de 205 organismes communautaires Famille (OCF) présents dans toutes les régions du Québec et qui rejoignent annuellement 100 000 familles. Le réseau des organismes communautaires Famille existe depuis plus de 40 ans. Les OCF regroupent différents types d'organismes, notamment les maisons de la famille, carrefours familiaux, Parent'aime, Parent'ailes, Parent-Ressources et centres Parents-Enfants.

Ils représentent des milieux de vie, d'entraide, de soutien, de valorisation, d'implication et de développement pour l'ensemble des membres de la famille. La reconnaissance du rôle des parents est au cœur de leurs préoccupations et de leurs actions. C'est leur autonomie qui leur permet d'ajuster leurs interventions aux besoins des familles en tenant compte des enjeux sociaux et politiques auxquels elles sont confrontées. De même, afin d'améliorer la qualité de vie des familles et le mieux-être des membres qui la composent, les OCF favorisent des interventions préventives et proactives. Ils s'adressent à l'ensemble des familles par le biais d'activités de formation et d'éducation populaire.

Les OCF offrent une multitude d'activités et de services pour répondre aux besoins des divers types de familles. À titre d'exemples, pensons à des cuisines collectives, des cafés-rencontres, de multiples ateliers de soutien au rôle parental touchant les différentes étapes de la vie de famille, du répit parental, des activités thématiques, des ateliers de stimulation précoce, de l'aide aux devoirs, du soutien individuel notamment, lors d'une rupture ou d'une recombinaison familiale, des conférences, des sorties familiales, etc. Par la mobilisation de leurs membres, leur travail de pression politique, leurs pratiques novatrices, grâce à leur expertise spécifique et leur enracinement dans leur communauté, les OCF contribuent à l'élaboration d'orientations

et de politiques reliées à la famille.

INTRODUCTION

La Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF) est plus que préoccupée par le dépôt du projet de loi 7. L'alliance entre le gouvernement du Québec et une fondation pour créer une société de gestion pose plusieurs questions sur la gouvernance de l'État. L'imprécision du projet de loi ne permet pas d'y répondre. D'autre part, bien que le projet de loi ne nomme pas la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC), il est de notoriété publique, comme en fait foi le communiqué de presse ministériel, qu'il s'agit de bien de cette fondation. Or, les membres de la Fédération travaillent depuis plusieurs mois, si ce n'est des années, avec cette Fondation (soit avec Québec en forme, soit avec Québec Enfants) et sont en désaccord avec plusieurs des façons de faire de cette fondation.

LA GOUVERNANCE

Le projet de loi 7, tout comme le projet 6 et le Fonds Québec en forme remettent en question le rôle de l'État, sans qu'il n'y ait eu de véritable débat public sur le rôle et la gestion de celui-ci. Si les partenariats public-privé (PPP) dans le développement des infrastructures routières et dans les grands projets de construction ont fait couler beaucoup d'encre, il en est autrement des PPP sociaux que sont les sociétés de gestion touchant au développement social. Pour ceux-ci, peu de voix interpellent l'opinion publique pour recommander la prudence et la critique. Pourtant, il semble y avoir une différence fondamentale : dans le cas des grands chantiers, c'est le gouvernement qui détermine où passera la route, où sera construit l'hôpital; dans les PPP sociaux, il semble que les grandes orientations seront déterminées par les investisseurs privés.

Le projet de loi 7 a pour but de regrouper dans une société de gestion des fonds provenant du gouvernement et de la Fondation Chagnon, tout en laissant une porte ouverte à l'injection de sommes provenant de fondations autres. Comme le note le communiqué de presse ministériel du 18 mars dernier, les institutions publiques d'enseignement et de santé et de services sociaux, les services de garde et les municipalités pourront aussi soumettre des projets au Fonds de gestion. Assistera-t-on à une privatisation des services publics, à une détermination des priorités de nos institutions publiques par les investisseurs privés, alors que le fonds est composé aussi d'argent public?

Le projet de loi reste muet sur la composition de la société de gestion. Le gouvernement aura-t-il une voix prépondérante? À la lecture des déclarations de la ministre Blais¹ concernant la société de gestion mise en place par le projet de loi 6, nous sommes encore plus inquiets. Ainsi, même si l'apport financier de la famille Chagnon représente 25% des fonds de la société de gestion du projet de loi 6, la gestion de la Société sera paritaire : 5 membres proposés par le gouvernement et cinq membres provenant de la Fiducie familiale Chagnon. C'est déjà discutable. Dans le projet de loi 7, la Fondation Chagnon met l'équivalent de 62% des fonds gérés par la société de gestion. En tant que bailleur de fonds principal, la Fondation voudra-t-elle être majoritaire?

N'est-ce pas du ressort du gouvernement, depuis la Révolution tranquille, de définir les objectifs sociétaux en développement social? N'est-ce pas de la responsabilité gouvernementale de définir pour la collectivité québécoise les normes sociales communes, tout en considérant les besoins de la population et la capacité financière de l'État de répondre à ces besoins? Or, dans la création d'une société de gestion où on joint l'argent public à l'argent privé, on peut se

¹ Voir <http://www.assnat.qc.ca/fra/39Legislature1/debats/epreuve/cas/090324/1530.htm>

questionner sur le rôle du secteur privé dans l'établissement des orientations de l'État pour l'attribution des budgets. Pourtant ces orientations nous semblent être du ressort de l'État, de son Gouvernement et des députés qui sont redevables à la population. Puisque les institutions publiques pourront être financées par ce Fonds, n'est-ce pas une façon détournée de privatiser les services publics?

Dans un contexte de restrictions budgétaires, l'État, tout comme l'entreprise privée, cherche à réduire ses coûts. Ce n'est pas d'hier que l'État a recours à des organisations non étatiques pour fournir des services à sa place. Plusieurs diront que le recours aux organismes communautaires est une manière pour l'État de sous-traiter et de réduire les coûts des services publics. Mais le mouvement communautaire a une histoire, les organismes communautaires ont leurs propres missions et valeurs, ce qui peut provoquer des tensions entre la commande de l'État et la manière dont ceux-ci vont réaliser le « mandat ». En fait, les organismes communautaires ne demandent pas le démantèlement de l'État; ils veulent être différents et complémentaires des services publics afin d'avoir la latitude pour répondre à des besoins émergents ou particuliers à des milieux spécifiques. En ceci, ils se distinguent des sous-traitants.

Les fondations ont des normes d'attribution de dons qui leur sont propres et que les promoteurs doivent respecter. On peut que féliciter ces fondations qui injectent dans les milieux des sommes pour des causes qu'elles considèrent justes et importantes. Par leurs actions caritatives, elles permettent l'émergence d'initiatives ou d'actions que l'État, considérant ses limites financières, ne peut pas ou ne veut pas soutenir.

Il semble en être différemment dans le cas de la Fondation Chagnon qui, dans sa façon de faire a une portée politique bien marquée. A une question du journaliste Yves Gilson sur qui décidera quels projets seront ou non financés par le Fonds de développement des jeunes enfants, Monsieur Chagnon répond : « C'est nous qui donnons l'orientation des champs d'interventions et qui évaluons les projets. Nous avons des principes directeurs énoncés sur notre site, parmi lesquels vous remarquerez l'importance accordée à notre rôle de catalyseur, de facilitateur »². Du fait que le fonds gère aussi de l'argent public, n'est-on pas devant un État dans l'État?

L'insistance de la Fondation Chagnon à multiplier les partenariats financiers avec le gouvernement devrait interpeller les parlementaires et les décideurs publics. Quel est l'intérêt réel de la Fondation, si ce n'est d'intervenir directement dans la définition des priorités et des façons de faire de l'État? Elle a déjà créé Québec-Enfants qui dispose de 25 M\$ pour soutenir des projets qui respectent les orientations de la Fondation. N'est-ce pas une manière de dire que l'État ne fait pas correctement les choses et que la Fondation veut les changer? Ceci se fait donc sans débat public, sans que les citoyennes et citoyens se prononcent sur la vision, les valeurs et les principes qui sous-tendent les priorités gouvernementales?

Le projet de loi 7 laisse la porte ouverte à l'arrivée de fonds provenant d'autres fondations. Celles-ci voudront-elles, à leur tour, édicter leurs propres règles, leurs propres orientations? Comme le souligne Frédéric Lesemann³, ces investisseurs sociaux n'ont pas une perspective d'approche charitable, ils se donnent comme mission de modifier l'intervention gouvernementale

² Gilson, Yves, *André Chagnon, La guerre à la pauvreté, Montréal Centre-ville*, hiver 2008.

³ Lesemann, Frédéric, *L'irruption des fondations privées dans le « communitaire » : une nouvelle gouvernance des services publics?* *Bulletin de liaison*, Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, vol. 33, no.2, octobre 2008.

qu'ils jugent inefficace. En fait, dans cette nouvelle gouvernance, l'acteur privé se substitue à l'acteur public.

Le projet de loi 7 détermine que la société de gestion fermera ses portes après 10 ans. L'acteur privé se retirera ayant rempli sa part du contrat. Comment le gouvernement assurera-t-il la pérennité des projets financés? Pense-t-on vraiment qu'il n'y aura plus d'enfants pauvres au Québec dans 10 ans?

Le projet de loi 7 prévoit à l'article 9 les frais de gestion du Fonds. Peut-on s'assurer, dans le projet de loi, d'un plafond de dépenses de gestion du Fonds? Quelle sera la proportion subventions/gestion dans le 40M\$ annuel?

UNE APPROCHE THÉORIQUE QUESTIONNABLE

Plus grande fondation canadienne, la Fondation Chagnon se dédie à réduire la pauvreté en travaillant à la réussite éducative des enfants. Personne ne peut remettre en question l'importance de l'éducation pour la société québécoise du XXI^e siècle. C'est le développement économique, social, culturel et durable de notre société qui en dépend. Le célèbre slogan libéral des années '60 « Qui s'instruit s'enrichit » est toujours d'actualité. Il faut poursuivre les efforts pour augmenter le niveau de scolarité et de connaissance de la population québécoise.

Cependant, l'éducation n'est pas la seule façon de réduire la pauvreté et les inégalités sociales que notre système économique engendre. Si les enfants sont pauvres, c'est que leurs parents sont pauvres. D'eux, on s'en préoccupe beaucoup moins. En fait oui, on s'en occupe, mais à

partir de théories biopsychologiques et écologiques qui prétendent en quelque sorte que la pauvreté est une maladie transmissible. Selon Michel Parazelli⁴,

« Les théories biopsychologique et écologiques associées aux programmes de prévention précoce proposent (tout en s'imposant) une interprétation scientifique de ces inégalités à travers une lecture biologique de la pauvreté. Ainsi, la marginalisation sociale et la pauvreté deviennent des déterminants de la santé et parfois comme des états de santé, des souffrances psychiques et non des conditions sociales d'existence résultat d'un système politique et économique générant des inégalités sociales »⁵.

C'est à partir de ces approches théoriques que l'État a mis sur pied des programmes qui ciblent des clientèles vulnérables (les programmes SIPPE et PSJF du Ministère de la Santé et des Services Sociaux, PACE de l'Agence de santé publique du Canada) et que la Fondation Chagnon intervient. Or, sans nier l'importance de soutenir de façon particulière des individus, adultes ou enfants, aux prises avec des problèmes particuliers, le ciblage à outrance qu'amènent les programmes tels *Les saines habitudes de vie* et *Le développement des enfants 0-5 ans* n'aura-t-il pas pour effet d'augmenter la dépendance des populations ciblées, en déresponsabilisant les parents et en prenant trop en charge des enfants qui ont eu la malchance de naître de parents « incompetents » parce que pauvres? Qu'advient-il de l'universalité des programmes sociaux gouvernementaux si le seul nouvel argent public est consacré à des programmes ciblés?

Les groupes communautaires Famille, ayant une approche plus globale, travaillent à l'*empowerment* de leurs membres, à une prise en charge individuelle et collective pour affronter

⁴ Professeur-chercheur, École de travail social (UQAM), rédacteur en chef de la revue *Nouvelles pratiques sociales* et membre du Groupe d'étude critique de la prévention précoce.

⁵ Michel Parazelli, *La prévention précoce. Vers une biologie de la pauvreté?*, *Bulletin de liaison*, Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, vol. 33, no.2, octobre 2008.

les problèmes rencontrés par des personnes dans un milieu donné, pour enrichir l'expérience parentale. Quelques fois, s'attaquer à la pauvreté, c'est aussi réclamer une augmentation du salaire minimum, un gel des frais des services publics, une réduction des achats obligatoires en début d'année scolaire. Il y a une différence d'approche et de respect du rôle et des capacités des parents entre la mise sur pied d'une cuisine collective pour réduire les frais d'alimentation d'une famille tout en respectant le guide alimentaire canadien et l'inspection des boîtes à lunch des enfants à l'école pour attribuer une note au parent qui l'a préparé et jeter le biscuit inacceptable.

D'autres limites de cette approche méritent d'être soulignées rapidement. Quel sera le soutien apporté à des familles pauvres mais ne vivant pas dans les communautés ciblées par le Fonds du développement des enfants 0-5 ans? Quel sera le soutien apporté à des familles de la classe moyenne ayant des difficultés dans l'éducation de leurs enfants? Quel sera le soutien apporté à des familles nouvellement pauvres et dont les enfants ont plus de 5 ans? Quel sera le soutien réellement apporté aux parents pour les aider à enrichir leur expérience parentale et nourrir leur fierté d'être parents?

UNE REMISE EN QUESTION DE LA POLITIQUE SUR L'ACTION COMMUNAUTAIRE

La politique *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* établit les principes directeurs guidant les relations entre le Gouvernement du Québec et les organismes communautaires. Le premier principe est la transparence et le respect mutuel. Pour appliquer ce principe, on note que les ministères et organismes gouvernementaux peuvent

« communiquer de l'information claire, juste et précise sur l'application de leurs programmes; renseigner les organismes sur les motifs de refus de soutien financier; mettre en œuvre des modalités et des processus de soutien financier qui établissent les règles du jeu quant aux responsabilités respectives de l'instance gouvernementale visée et de l'organismes soutenu et quant aux exigences gouvernementales en matière de reddition de comptes; (,,,)mettre en place, de concert avec les instances de représentation des milieux communautaires visés, des dispositifs de consultation et de concertation : forums de discussion, comité statutaire ou ad hoc d'échange »⁶.

Comment le ministère de la Famille et des Aînés pourra-t-il maintenir cette transparence et ce respect mutuel pour les 150M \$ qu'il versera à la société de gestion du Fonds pour le développement des enfants 0-5 ans? Est-ce que le versement de l'argent public dans une société de gestion libère le Ministère de ces règles? Quels seront les recours des organismes promoteurs qui se sentiront lésés?

Le deuxième principe directeur porte sur des relations diversifiées qui s'enracinent dans le soutien financier en appui à la mission globale, dans le soutien financier par entente de service et dans le soutien financier de projets ponctuels. Or, *« l'une des étapes majeures de l'adoption de ce principe directeur (...) consiste certainement à consolider le soutien financier en appui à la mission globale (...) à partir de l'année financière 2003-2004 »⁷*. En 2004, les organismes communautaires Famille ont rallié le MFA comme port d'attache. Depuis lors, le MFA a augmenté une première fois l'enveloppe consacrée au soutien à la mission de 600 000\$; l'an dernier, les 270 OCF se sont partagés une augmentation du budget de 1,8M\$; cette année,

⁶ Cadre de référence en matière d'action communautaire, Gouvernement du Québec, juillet 2004, p.5-6.

⁷ Idem, page 8.

après une maigre augmentation de 1.8%, l'enveloppe dédiée aux OCF et aux organismes nationaux sera de 16 268 300\$. Il s'agit pour les OCF d'une moyenne de financement à la mission de moins de 57 500\$, alors que la moyenne du financement à la mission d'un centre de femmes était de 127 000\$ en 2007-2008. La consolidation du soutien financier en appui à la mission globale pour les OCF est loin d'être terminée. Pourtant, le MFA injectera presque le même montant, soit 15M\$ par an dans la Société de gestion prévue dans le projet de loi 7 pour contracter avec certains OCF⁸ des ententes de service. N'y a-t-il pas là un non respect de la politique de l'action communautaire ou une façon de passer outre?

Comment des organismes sous-financés, incapables de déployer toutes les actions inhérentes à leur mission? Auront-ils le temps de développer des projets innovants pour une population particulière? Pourtant, l'insuffisance du financement à la mission les condamneront à déposer des demandes à la Société de gestion en espérant que « l'innovation » ne les éloigne pas trop de leur mission qui est de répondre aux besoins des parents, quel que soit l'âge des enfants, quel que soit le revenu des parents, quel que soit le lieu de résidence de la famille. De plus, Les organismes communautaires Familles, ayant un contact privilégié avec les familles et un excellent savoir-faire pour les accompagner seront sursollicités par les CAL pour réaliser les actions locales.

Qu'en est-il du temps investi par les OCF dans ces projets de mobilisation des communautés?

Un de nos membres, la Maison de la famille Memphrémagog nous rapporte :

« En 2006-2007, les partenaires du CAL (comité d'action locale) se sont réunis 48 fois dans l'année, dont 9 rencontres de CAL et 39 rencontres de comités de travail. En 2007-

⁸ On rappelle que les institutions publiques d'enseignement et de santé et de services sociaux, les services de garde, les municipalités, comme le note le communiqué de presse ministériel du 18 mars dernier, pourront aussi soumettre des projets au Fonds de gestion.

2008, les membres se sont réunis 44 fois dans l'année, dont 7 rencontres de CAL et 37 rencontres de comités de travail en lien avec leur plan d'action. À toutes ces rencontres, s'additionnent les autres instances où la Maison de la famille était déjà impliquée ».

Rappelons que les OCF sont des acteurs interpellés par les projets de Québec-Enfants, Québec en forme et la persévérance scolaire. Est-ce bien réaliste de croire qu'avec les minces ressources disponibles, les OCF réussiront à maintenir leurs services pour l'ensemble des familles de leur territoire?

LE PASSÉ EST-IL GARANT DE L'AVENIR?

Plusieurs membres de la Fédération sont déjà en lien avec Québec Enfants, Québec en forme et le défunt Centre 1,2,3 GO. Nous pouvons affirmer que les relations sont plutôt tendues. La Fondation Chagnon « privilégie en tout temps l'approche qui consiste à mettre autour d'une table tous les acteurs en présence pour que ce soit la communauté qui définisse les besoins sur la base des actifs existants »⁹. Ce que l'on constate, c'est un non respect des structures de concertation déjà existantes et un dédoublement des lieux de rencontres. Les comités d'action locale (CAL), devant pourtant s'adapter au milieu, semblent avoir le même mépris des processus démocratiques de prise de décision des organismes participant au CAL et avoir le même fonctionnement d'un milieu à l'autre.

Si un OCF rechigne à prendre une part active au CAL, on ne se gêne pas pour utiliser son expertise et recréer une activité similaire offerte au même segment de la population. Où est donc la plus-value? Certains membres se sont même fait dire que si le CAL finance une activité mise sur pied par l'organisme, cette activité appartiendrait dorénavant au CAL. Dirait-on la

⁹ Yves Gilson, André Chagnon, La guerre à la pauvreté, Montréal Centre-ville, hiver 2008

même chose d'une activité dont le promoteur initial est le CSSS ou une école? Où est donc la reconnaissance de l'expertise des partenaires? N'est-ce pas une appropriation abusive des « actifs existants »?

Plusieurs de nos membres nous ont rapporté l'obligation qui leur était faite d'investir dans le CAL non seulement leur temps mais également leurs ressources matérielles et financières (locaux, matériel, etc.). Comment des organismes déjà sous-financés pour leur mission globale peuvent-ils investir pour réaliser une partie de leur action s'adressant à une partie de la population qu'ils desservent?

Il en va de même pour les acteurs provenant du secteur public (CSSS, écoles, CPE, etc.). Comment justifier les nouveaux fonds publics investis par ces organisations pour la bonne marche du CAL? Sera-t-il possible en bout de ligne de faire le compte de l'investissement gouvernemental réel à ces projets?

Nous ne pouvons pas ici reprendre tous les commentaires de nos membres concernant leur difficile cohabitation avec la Fondation Chagnon. Cependant, pour plus d'information, on peut consulter le document « *Projets de mobilisation des communautés, Actes de la journée de réflexion du 28 mai 2008* » sur le site de la Fédération au www.fqocf.org.

Québec Enfants et Québec en forme reconnaissent qu'ils ont eu un départ difficile. Ils seraient maintenant plus à l'écoute de leurs partenaires, en meilleur équilibre avec les milieux. Cependant, force est de constater qu'au-delà du discours, maintes fois entendu, rien ne change. Ne serait-il pas prudent de la part du Gouvernement de faire un bilan sérieux et public, avec

tous les acteurs concernés, des résultats de Québec en forme avant de se lancer dans deux autres PPP sociaux que sont les projets de loi 6 et 7?

EN CONCLUSION

Nous l'avons dit d'entrée de jeu, le projet de loi 7 est imprécis et dans sa forme actuelle, il ne devrait pas être adopté. Au-delà des améliorations que l'on pourrait y apporter, l'enjeu démocratique demeure et mériterait un débat public plus large : la société québécoise veut-elle changer le mode de gouvernance? La société québécoise est-elle prête à mettre fin à l'universalité des programmes sociaux? La société québécoise est-elle prête à vivre dans une démocratie où les acteurs privés, fondations ou autres, déterminent les priorités de l'État plutôt qu'une démocratie parlementaire? Sans ce débat, le projet de loi 7 ne devrait pas être adopté.