

CAS - 005M

C.P. - P.L. 7

**Loi instituant le fonds pour le  
développement des jeunes enfants**

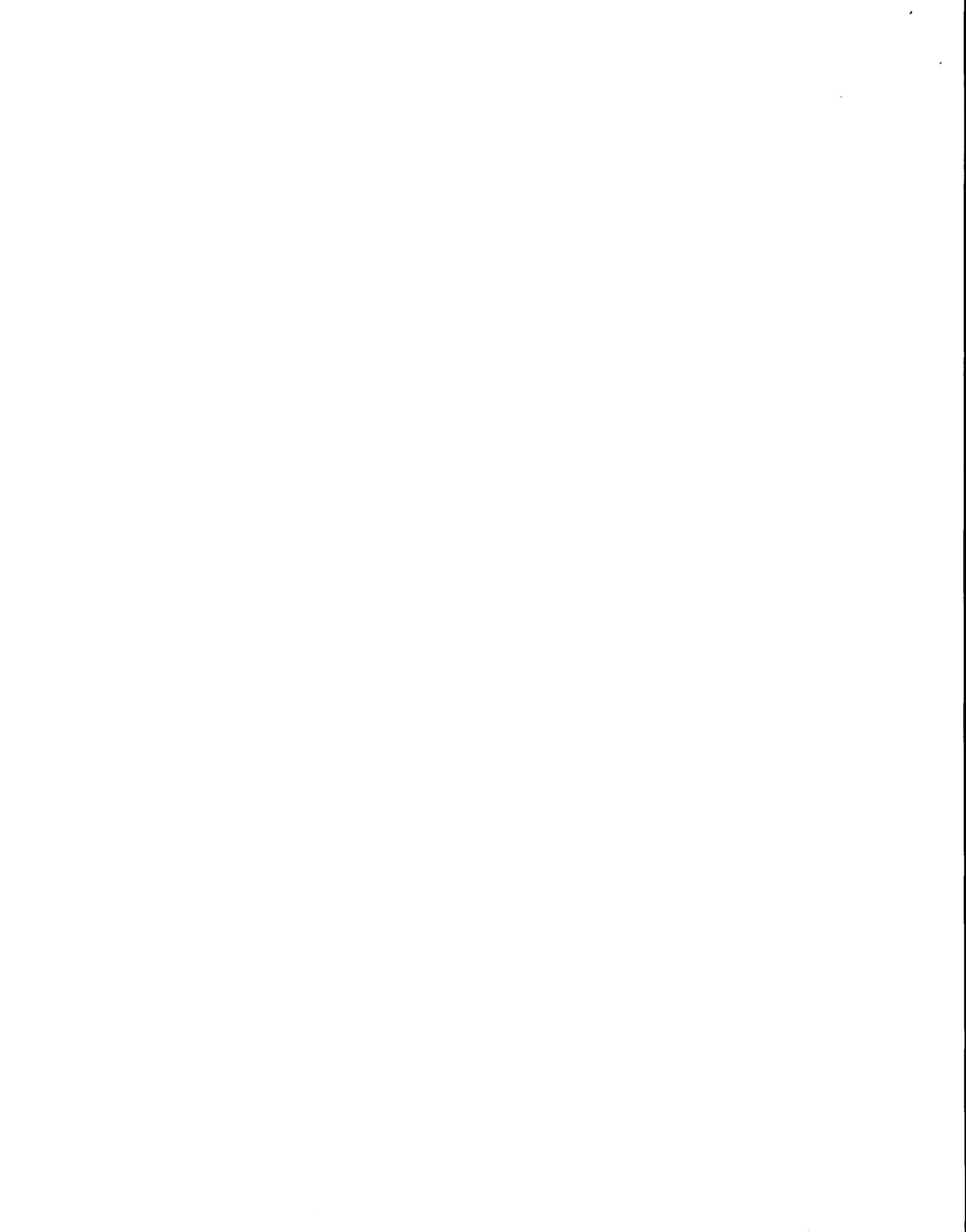
**Pour le développement global des  
jeunes enfants par des services publics  
bien organisés**

**Mémoire présenté à la Commission des  
affaires sociales**

**Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)**

**Avril 2009**



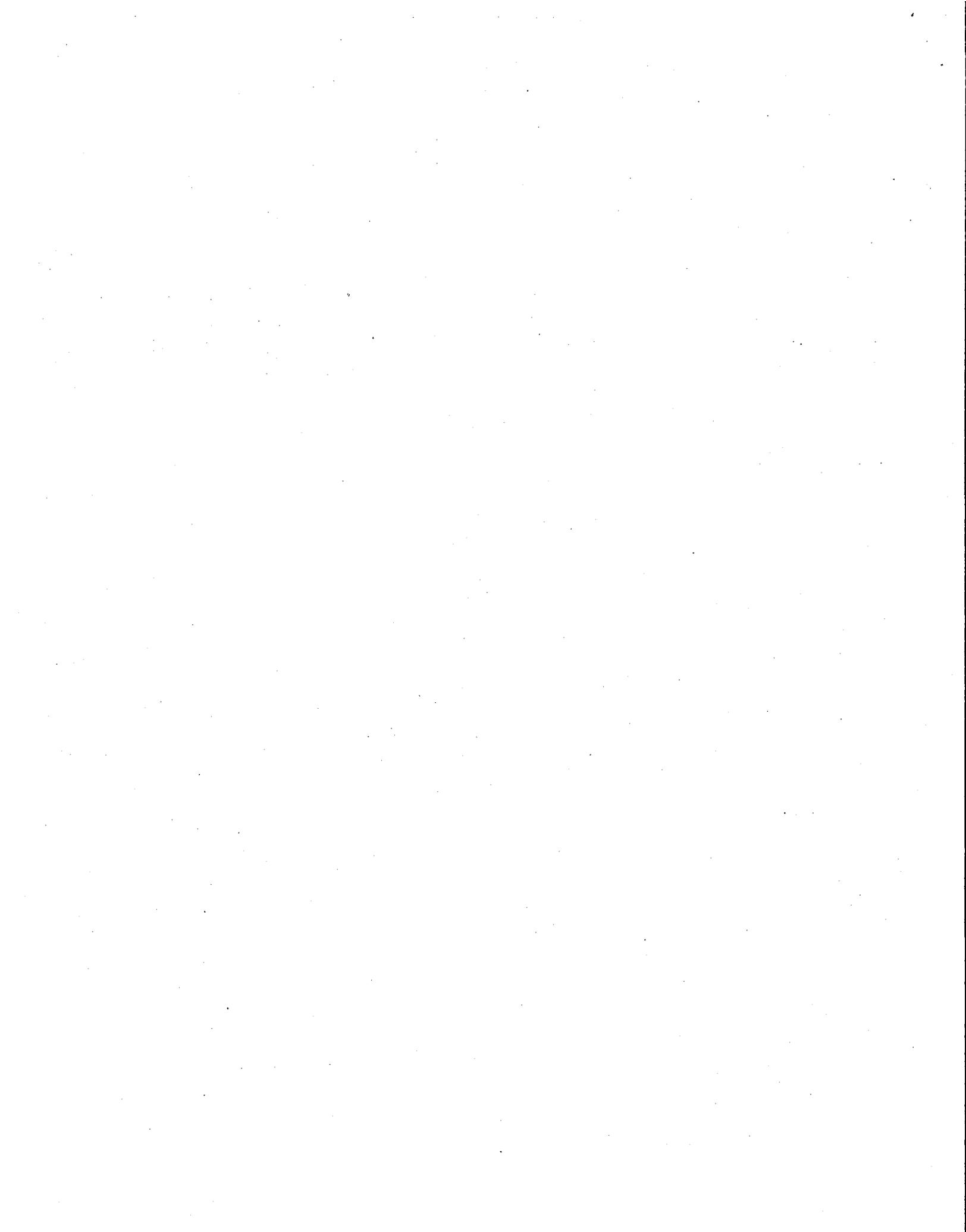


*La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente quelque 170 000 membres, dont près de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.*

*La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent environ 230 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.*

*Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.*

*De plus, la CSQ compte en ses rangs 72 % de femmes et 33 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.*



## 1. Mise en contexte

Le 11 mars 2009, le ministre de la Famille, M. Tony Tomassi, a déposé un projet de loi instituant le Fonds pour le développement des jeunes enfants, reprenant le projet de loi n° 84 qui avait été déposé le 17 juin 2008 par sa prédécesseure, M<sup>me</sup> Michelle Courchesne. Ce projet de loi s'inscrit dans la foulée du discours sur le budget prononcé en mars 2009 et qui avait été mentionné dans le discours du budget précédent en mars 2008.

Selon le communiqué de presse émis par le cabinet du ministre de la Famille, le 11 mars dernier, le Fonds pour le développement des jeunes enfants prévoit consacrer 400 millions de dollars sur dix ans à des initiatives locales qui contribueront au développement des enfants âgés de cinq ans et moins vivant en situation de pauvreté. Toujours selon ce communiqué, le gouvernement du Québec s'engage à consacrer à ce fonds 15 millions de dollars par année, pour un total de 150 millions de dollars. Pour sa part, la Fondation Lucie et André Chagnon y versera un total de 250 millions de dollars, soit 25 millions annuellement. Ce partenariat se concrétisera par la création d'une société constituée spécialement pour la gestion du Fonds, sur le modèle du Fonds sur la promotion des saines habitudes de vie.

Soulignons que le Fonds sur la promotion des saines habitudes de vie est géré par un conseil d'administration composé de huit personnes dont quatre sont nommées par le gouvernement et les quatre autres, par la Fondation Lucie et André Chagnon.

## 2. La forme du projet de loi

Étrangement, le texte du projet de loi reste muet sur des éléments essentiels. Ainsi, il ne signale même pas qu'il s'agit d'un partenariat avec la Fondation Lucie et André Chagnon. Il mentionne seulement que les modalités de gestion du Fonds sont déterminées par le Conseil du trésor.

En effet, la lecture du projet de loi nous a laissés perplexes. Les trois premiers articles fournissent un minimum d'information sur les buts et les modalités institués par ce projet de loi. Le reste des articles traite de la provenance des fonds et de leur gestion. Si l'on veut comprendre un peu de quoi il en retourne, il faut se rabattre sur l'énoncé du budget du printemps 2008 et sur celui du printemps 2009 ainsi que sur les communiqués de presse du ministre de la Famille, dont nous avons parlé plus tôt.

Ainsi, il est indiqué dans les documents du budget 2009-2010 que le ministère « veut également soutenir, en partenariat avec la Fondation Lucie et André Chagnon, le développement global des enfants de cinq ans et moins en situation de pauvreté afin de favoriser leur entrée scolaire<sup>1</sup> ».

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Québec, *Budget de dépenses 2009-2010*, volume III, page 127.

À cet égard, le budget 2008-2009 était plus explicite. En effet, on y précisait que :

Un accord de principe a été signé entre le gouvernement du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon pour la création de ce fonds. Un protocole d'entente entre les parties viendra définir plus précisément les objectifs du fonds ainsi que les modalités d'approbation des projets.

Nous éprouvons donc un malaise. Le non-dit est-il plus important, plus éclairant que le dit ? Comment prendre la mesure réelle de ce projet de loi quand les éléments fondamentaux se retrouvent dans des documents qui ne font pas office de loi ? Comment donner notre avis sur ce projet de loi sans savoir à qui seront destinés ces fonds ?

Il nous semble qu'il aurait été plus démocratique que ce projet de loi soit plus explicite et qu'un document aussi important que le protocole d'entente entre les parties soit rendu public pour cette consultation de la Commission des affaires sociales.

### **3. Forces et faiblesses de ce projet de loi**

#### **3.1. Les forces**

L'objectif de ce projet de loi est louable. En effet, nous sommes tout à fait d'accord avec l'importance d'intervenir auprès de la petite enfance ; et nous trouvons excellente l'idée de financer des projets qui ont un impact sur les déterminants de la santé et du bien-être des enfants de moins de cinq ans en situation de pauvreté afin de les préparer à la scolarisation.

Il y a longtemps qu'à la CSQ, nous sommes préoccupés par les services offerts aux enfants des familles défavorisées. Les résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec<sup>2</sup> montrent que les enfants de parents moins nantis fréquentent beaucoup moins les services de garde. Le cumul de facteurs de risque, telles la précarité du revenu familial, la faible scolarité des parents et la monoparentalité, diminue la probabilité de fréquenter les services de garde. Pourtant, les enquêtes *Grandir en qualité*<sup>3</sup> et *La qualité, ça compte !*<sup>4</sup> ont démontré, depuis un bon moment, l'importance de cette fréquentation dans l'évolution positive

---

<sup>2</sup> Depuis 1998, l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec suit annuellement le développement de 2 223 jeunes enfants. Voir sur le site de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) pour plus d'information au [www.stat.gouv.qc.ca](http://www.stat.gouv.qc.ca).

<sup>3</sup> DROUIN, Carl et autres (2004). *Grandir en qualité 2003, Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 597 p.

<sup>4</sup> JAPÉL, Christina, Richard E. TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ (2005). « La qualité, ça compte ! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde », *Choix IRPP*, vol. 11, n° 4, 46 p.

des jeunes enfants. En effet, l'ensemble des résultats de ces deux études québécoises souligne la portée positive d'un investissement continu dans un système de services de qualité accessibles à tous les enfants quel que soit le statut socio-économique de leurs parents.

Plus récemment, une enquête gouvernementale de la Direction de santé publique de Montréal, *En route pour l'école*<sup>5</sup>, concluait également qu'il faut agir dès les premières années de vie des tout-petits pour donner toutes les chances aux enfants de réussir et pour prévenir le décrochage scolaire.

C'est pourquoi nous sommes d'accord avec l'objectif du Fonds de soutenir le développement global des enfants âgés de cinq ans et moins en situation de pauvreté. De plus, nous réitérons l'importance de préciser dans le projet de loi, comme il a été prévu, que toutes les activités financées par le Fonds ne comprendront pas celles qui résultent des programmes réguliers établis ou approuvés par le gouvernement.

### **3.2. Les faiblesses**

Il nous semble saugrenu que pour atteindre un objectif aussi important que le soutien au développement global des enfants âgés de cinq ans et moins en situation de pauvreté, afin de favoriser la réussite de leur entrée scolaire et la poursuite de leur scolarité, le gouvernement du Québec ait dû attendre que se manifeste la générosité de mécènes milliardaires. N'eût été cette générosité, le gouvernement du Québec aurait-il continué à ignorer le sort de ces enfants ?

Or, il s'agit là d'un enjeu majeur. À Montréal, par exemple, un enfant sur trois fait son entrée à la maternelle dans un état de vulnérabilité qui pourrait compromettre son développement scolaire, mais aussi sa santé et son bien-être futurs, selon une grande enquête menée par la Direction de santé publique de Montréal<sup>6</sup>.

Ces enfants vulnérables ont plusieurs visages. Pour les uns, ce sont les compétences sociales qui font défaut ; pensons par exemple à la confiance en soi ou à l'autonomie. Pour les autres, c'est plutôt le développement cognitif et langagier qui pose problème. À cela, peuvent aussi s'ajouter des faiblesses sur les plans de la santé (éveil, alimentation, propreté), de la maturité affective (comportement agressif, anxiété) ou, encore, de la communication et des connaissances générales. Certains enfants cumulent plusieurs domaines de vulnérabilité, voire tous les domaines à la fois. Mais il suffit d'un seul pour que leur trajectoire soit mise en péril.

---

<sup>5</sup> Direction de santé publique, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (2008). *En route pour l'école ! Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais, Rapport régional – 2008*, Montréal, 140 p.

<sup>6</sup> *Ibid.*

Selon la CSQ, le gouvernement ne devrait pas attendre la charité d'un mécène pour répondre à des besoins aussi criants. Comme le soulignait Claude Vaillancourt :

La charité se fait très souvent au détriment – ou en remplacement – des services publics et de l'aide sociale, mal financés, affaiblis par les contributions fiscales de plus en plus restreintes des citoyens les plus riches et des grandes compagnies. Or, des services publics bien organisés et financés adéquatement restent beaucoup plus justes et profitables à l'ensemble des populations que des dons à la pièce. Ils se planifient à l'échelle de l'État, doivent voir aux besoins de tous et traitent tous les citoyens équitablement, peu importe le revenu, l'origine ethnique ou la religion de la personne<sup>7</sup>.

Un autre avantage que présentent les services publics par rapport à la charité touche à la pérennité des services offerts. En effet, ce fonds a une durée limitée : dix ans. Qu'arrivera-t-il dans dix ans des services qui auront été mis sur pied ? S'ils deviennent aussi efficaces qu'on le souhaite dans le projet de loi, devra-t-on les abandonner ? On peut déjà prévoir les drames que cela provoquera.

À notre avis, il serait préférable d'instaurer des services publics bien organisés et financés de manière récurrente pour répondre aux besoins des enfants de moins de cinq ans en situation de pauvreté, plutôt que des projets temporaires aussi louables soient-ils.

Par exemple, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) devrait accroître la qualité des services de garde en milieu scolaire qui revêtent beaucoup d'importance pour les enfants provenant de milieux défavorisés, comme le signalait, en 2006, le Conseil supérieur de l'éducation :

Les enfants qui vivent en milieux pluriethniques ou en milieux défavorisés sont placés devant des défis particuliers. Des services existent pour soutenir le cheminement de ces enfants soit dans le réseau de garde à la petite enfance, soit à l'école. Or, le service de garde en milieu scolaire accueille ces mêmes enfants, mais il dispose de peu de moyens pour exercer sa fonction éducative complémentaire auprès de ceux-ci.

Les consultations effectuées par le Conseil montrent que le personnel des services de garde est parfois démuné devant les besoins de ces enfants et qu'il bénéficie rarement d'un soutien analogue à celui qui est offert en classe. Pourtant, la contribution du service de garde au développement global de ces enfants est réelle, bien qu'elle soit différente de celle des services offerts en classe<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> VAILLANCOURT, Claude (2006). « La générosité des milliardaires », *Le Devoir* (30 décembre), p. b5.

<sup>8</sup> Conseil supérieur de l'éducation (2006). *Les services de garde en milieu scolaire : inscrire la qualité au cœur des priorités. Avis au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, Québec, 150 p.

Le MELS devrait également augmenter l'offre de service pour la maternelle 4 ans en milieu défavorisé. Un des objectifs de la réforme de l'éducation était de mettre sur pied des maternelles 5 ans à temps plein et des maternelles 4 ans à demi-temps pour les enfants vivant en milieu défavorisé. L'objectif de la réforme a été atteint haut la main en ce qui a trait à la maternelle 5 ans puisque 97 % des enfants la fréquentent alors qu'elle n'est pas obligatoire. Mais le portrait est tout autre pour la maternelle 4 ans alors que, depuis 1997, aucune nouvelle classe n'a été créée. En fait, dans le cadre de sa politique familiale de 1997, le gouvernement a décrété un moratoire sur les classes de maternelle 4 ans.

Pourtant, cette mesure était et est toujours considérée comme essentielle afin d'aider les enfants de milieux défavorisés à s'habituer au climat de l'école et pour les outiller afin de répondre aux exigences de la scolarité.

Pour ce qui est du ministère de la Famille, il devrait rétablir les budgets qui ont été réduits de manière importante au moment de la mise sur pied des bureaux coordonnateurs des services de garde en milieu familial. En effet, l'ensemble des compressions budgétaires dans les centres de la petite enfance (CPE) (20 millions de dollars en 2003-2004, 26 millions en août 2005) a accentué l'inaccessibilité des services de garde aux enfants des familles les plus démunies tout en compromettant les démarches entreprises pour créer et maintenir un réseau de services de garde de qualité.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux, de son côté, devrait améliorer les services de périnatalité et les services offerts par les centres locaux de services communautaires (CLSC) auprès des parents. En effet, il est reconnu que le rôle parental est crucial dans le développement des enfants et dans leur réussite scolaire.

En d'autres mots, nous sommes tellement d'accord avec le ministre de la Famille lorsqu'il parle de l'importance d'intervenir auprès de la petite enfance, que nous lui demandons que les services qui seront rendus possibles grâce à ce projet de loi soient financés sur une base régulière et de manière récurrente par des services publics bien organisés et financés adéquatement.

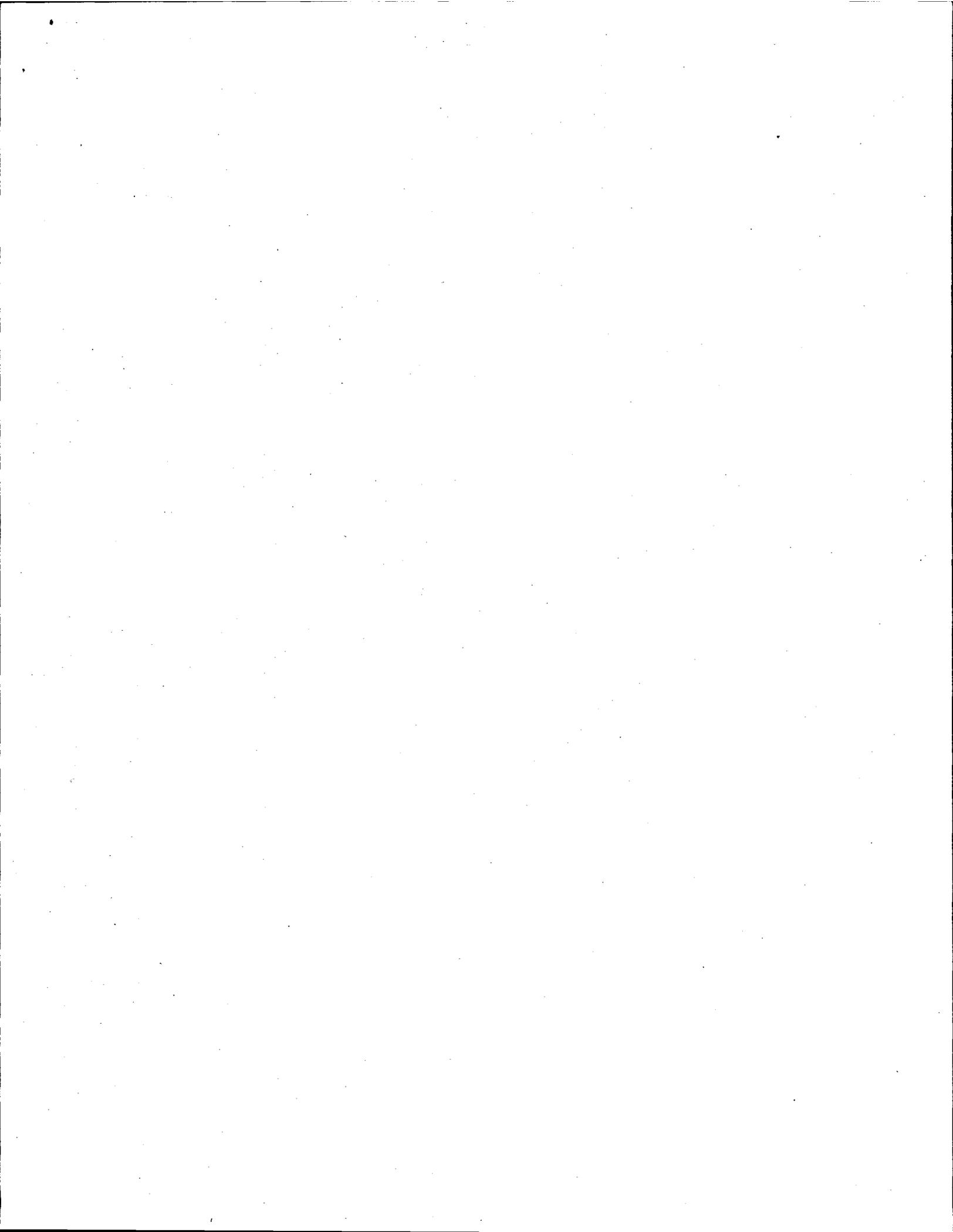
#### **4. Conclusion**

Nous sommes très heureux que la Fondation Lucie et André Chagnon se montre aussi charitable et contribue, par le financement de projets, au développement des enfants âgés de cinq ans et moins vivant en situation de pauvreté. Si elle souhaite obtenir l'aide du gouvernement pour la gestion de sa contribution, là aussi, nous sommes d'accord, car cela permettra de choisir les meilleurs projets.

Toutefois, nous ne croyons pas que le gouvernement doive investir 150 millions de dollars dans ce fonds. Il devrait plutôt investir dans des services publics qui, comme nous l'expliquions plus tôt, sont beaucoup plus justes et profitables à long terme à l'ensemble des populations que des dons à la pièce.

C'est pourquoi nous demandons au gouvernement de ne pas abdiquer ses responsabilités en échange de financement et de ne pas céder à cette nouvelle forme de gouvernance des services de l'État par le privé.

Par conséquent, nous ne pouvons pas adhérer à la création d'un tel fonds créé en partenariat avec une fondation privée qui en dicterait les orientations. Le soutien au développement des jeunes enfants, afin de favoriser la réussite de leur entrée scolaire et la poursuite de leur scolarité, est une responsabilité étatique. Les priorités doivent en être définies démocratiquement.





Communications

D-12018

Avril 2009