



Mémoire sur le projet de Loi n° : 7
Loi instituant le fonds pour le développement des
jeunes enfants

PRÉPARÉ PAR
LA CONFÉDÉRATION DES ORGANISMES FAMILIAUX
DU QUÉBEC

ET PRÉSENTÉ À
Monsieur Tony Tomassi
Ministre de la Famille et des Aînés

Avril 2009

PRÉSENTATION DE LA COFAQ ET SES PRINCIPES DIRECTEURS

La Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ) est née en 1972 du désir des organismes familiaux de se doter d'une structure démocratique de représentation qui puisse être porte-parole des familles du Québec. Depuis ses débuts, elle a travaillé ardemment pour revendiquer une politique familiale globale auprès des instances publiques, en respect de sa mission sociale qui est de :

Défendre, soutenir et être le porte-parole des familles et de leur projet de société axé sur l'esprit communautaire et la prévention.

L'accomplissement de cette mission exige des balises, des principes guides qui sont à la base de nos prises de position, de nos revendications. C'est en respect des principes présentés ci-bas que la COFAQ prend position quant aux scénarios de financement et de développement des services de garde tels que présentés dans le document de consultation gouvernementale à ce sujet.

Nos principes directeurs sont :

- a. Reconnaissance du rôle social de la famille dans une politique familiale globale.
- b. Reconnaissance du rôle et des parents comme premiers responsables des enfants.
- c. Reconnaissance de l'enfant comme personne humaine qui, quoique provisoirement dépendante d'adultes pour sa survie, n'en soit pas moins une personne entière, unique, qui a droit au respect intégral de son identité propre.
- d. Reconnaissance de l'égalité des adultes parents à l'intérieur de la famille, dans leurs droits et obligations à l'égard des enfants et dans le respect de leur propre autonomie. Il est essentiel que les deux parents aient accès aux mêmes possibilités de participation à la vie sociale, notamment au monde du travail. De même, il est indispensable que l'État veille à la reconnaissance du parent qui demeure au foyer pour s'occuper des enfants et à la revalorisation du rôle du père.
- e. Respect des choix libres des personnes quant à leur mode de vie familiale ; principe qui repose d'une part sur le respect des choix individuels des personnes et d'autre part, sur le fait que la qualité des liens familiaux dépend

en partie du respect collectif envers les choix particuliers effectués à l'intérieur d'une famille.

- f. L'État, mandataire de l'intérêt collectif.
- g. Responsabilité collective envers les familles. Autant les familles ne sauraient remettre leurs responsabilités entre les mains de l'État, autant les pouvoirs municipaux, les milieux des affaires, du syndicalisme, de l'éducation, des loisirs, de la culture, etc. ne sauraient se décharger de leurs propres responsabilités envers les familles.

La COFAQ revendique, depuis sa fondation, **une politique familiale globale auprès des instances publiques**. Afin de défendre ces principes et d'orienter ses actions, la COFAQ s'est donnée des objectifs suivants :

- ✓ Représenter les familles et défendre leurs droits auprès des diverses instances publiques et privées.
- ✓ Réaliser des activités de soutien et de formation par des instruments d'intervention et de sensibilisation, permettant à nos organismes membres de dispenser des services directs de qualité aux familles.
- ✓ Favoriser la communication entre nos membres et l'échange sur les diverses réalités familiales.
- ✓ Sensibiliser l'opinion publique au bien-fondé de la famille comme pilier de la société québécoise.
- ✓ Collaborer avec d'autres organismes à l'amélioration de la qualité de vie familiale.
- ✓ Organiser des activités et des services où parents, enfants, associations et fédérations sont appelés à se connaître.
- ✓ Promouvoir des projets novateurs et le développement d'expertises répondant aux besoins des familles et de leurs organisations.
- ✓ Faire la promotion du rôle que jouent les aînés dans le cercle familial et briser l'isolement dans lequel ils se retrouvent trop souvent.

La COFAQ est fière de ses réalisations qui ont jalonné son parcours au cours des 37 dernières années. Rappelons qu'en 2001, le colloque « *Les Aînés, source d'expérience pour la famille* » a donné naissance au projet « Lire et faire Lire » qui développe le plaisir de la lecture auprès des jeunes de 4 à 8 ans en mobilisant des personnes du troisième âge. Au cours des dernières années, la COFAQ a également participé régulièrement aux rencontres en vue d'obtenir et implanter la Politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. De plus, à l'automne 2006, nous avons organisé les États généraux sur la famille qui a mobilisé un ensemble d'intervenants et d'organismes œuvrant auprès des familles.

Le projet de Loi n° 7

Le présent projet de Loi n° 7 ramène devant l'Assemblée nationale le projet de loi 84 dont le processus d'adoption a été interrompu avec le déclenchement des dernières élections québécoises. C'est un projet de loi important, car il vise à favoriser le développement des jeunes de 5 ans ou moins. Nous nous devons de souligner l'importance de cet intérêt envers nos jeunes. Ils représentent vraiment l'avenir du Québec et la voie que nous leur traçons, les efforts consentis pour les amener à maturité, notre capacité à les comprendre et les aimer sont représentatifs de ce nous sommes et des idéaux que nous défendons.

La *Confédération des organismes familiaux du Québec*, en tant que représentant de plusieurs organismes famille au Québec, est heureuse de participer à cet exercice. Plusieurs des organismes membres de la COFAQ travaillent auprès des clientèles qui sont visées par le projet de loi. Les maisons de la famille, les haltes-garderies, les regroupements de parents ayant des enfants handicapés ou atteints de maladie mentales sont autant de groupes qui pourraient être intéressée par ce nouveau fonds.

Vu l'importance de ce projet de loi, à la fois par les sommes d'argent en jeu, la dynamique particulière de ce partenariat et l'objectif de ce fonds, la COFAQ a pris le temps, à l'automne dernier, de demander à ces membres leurs réflexions et interrogations sur le défunt projet de loi 84. Nous nous proposons de vous présenter les réflexions issues de cette consultation ainsi que des réflexions du Conseil d'administration de la COFAQ et de sa direction générale.

Nous remercions la *Commission des affaires sociales* de l'invitation qui nous est faite de venir exprimer le point de vue de nos membres devant cette commission.

Un objectif louable mais pas un objectif nouveau

Le projet de Loi no 7 nous propose la création d'un fonds dont le but est de :

« ... soutenir le développement global des enfants âgés de cinq ans et moins vivant en situation de pauvreté, afin de favoriser la réussite de leur entrée scolaire et la poursuite de leur scolarité. »

Ce développement global est perçu comme un tout intégrant différentes dimensions du développement de l'enfant tant sur le plan physique que sur les plans psychologique, cognitif, langagier et affectif.

Cet objectif est des plus clairs et il circonscrit bien ce qui devrait être une des grandes priorités de l'État lorsque celui-ci s'interroge sur le devenir des jeunes générations. Il vise précisément les jeunes d'âges préscolaires, la clientèle de nos services de garde, des haltes -garderies. Sur le site du Ministère de la Famille, sur la page décrivant les Centres de la petite enfance et garderies¹, l'on explique aux parents qui inscrivent leur enfant aux services d'un CPE qu'ils s'inscrivent à un « *programme éducatif favorisant le développement global de l'enfant, ce qui lui permet de développer toutes les dimensions de sa personne* ».

De même, sur la page Web du ministère de l'Éducation², qui décrit le *Programme de soutien à l'école Montréalaise* et qui vise à pallier aux difficultés particulières des élèves montréalais dans leur cheminement scolaire, l'on découvre que les responsables de ce programme croient que :

« La complexité des facteurs qui régissent l'apprentissage et la persévérance scolaire exige que l'on intervienne à plusieurs niveaux simultanément en mettant à contribution l'ensemble des acteurs qui peuvent participer à l'amélioration de la situation et en s'assurant qu'ils agissent en concertation. »

Nous pourrions sans doute trouver d'autres références à la nécessité d'agir dès le plus jeune âge auprès des clientèles fragilisées. Les mots clés qui définissent le

¹ Voir : <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/cpe-et-garderies/>

² Voir : <http://www.mels.gouv.qc.ca/ecolemontrealaise/index.htm>

but de ce fonds sont connus et défendus depuis longtemps par le gouvernement du Québec mais aussi par les organismes communautaires famille, les services de garde, les écoles, etc. qui œuvrent au Québec.

L'objectif de ce fonds est louable, mais il est déjà inscrit dans l'action de plusieurs groupes travaillant au Québec et dans le fonctionnement du gouvernement du Québec. Nous tenons à spécifier que cet objectif n'appartient pas à une fondation (et son portefeuille) en particulier mais doit être celui de la société québécoise dans ce chantier très exigeant du développement de l'enfant. Il fait partie de la vie quotidienne des travailleurs et bénévoles qui quotidiennement œuvrent auprès des clientèles visées par ce projet de loi.

Surtout, cet objectif est au cœur de la vie des parents et la COFAQ a depuis toujours rappelé l'importance de la **reconnaissance du rôle et des parents comme premiers responsables des enfants** de leur éducation et leur bien-être. Lors des *États généraux sur la famille*, l'assemblée délibérante a réaffirmé unanimement ce **rôle premier d'éducation des familles en tant que responsables de la transmission de la vie et des valeurs**³.

³ *Actes des États généraux sur la famille*, COFAQ, mai 2007, p.28

Un partenariat, mais quels décideurs?

Si l'objectif général du fonds est clairement énoncé nous ne retrouvons pas les objectifs secondaires ou plus spécifiques de ce fonds ni le mode de fonctionnement de la Société de gestion qui sera créé à cet effet, ce qui soulève quelques interrogations.

Les actions de ce fonds se feront en partenariat entre le Gouvernement du Québec et la Fondation Chagnon, tout en mobilisant les communautés locales (groupes communautaires famille, services de garde, les écoles, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, les municipalités et autres...).

Ces groupes qui seront « invités » à présenter des projets seront-ils aussi invités à participer à l'élaboration des principes d'attribution des subventions? Pourront-ils participer à l'élaboration des différentes orientations de ce fonds? L'expression même de la mobilisation suggère que les organismes communautaires sont conviés à s'enrôler au service de ce partenariat sans que ces groupes puissent y jouer un rôle décisionnel.

D'autres fonds ont vu le jour au cours des années (Québec en forme, par exemple) et bien souvent les groupes communautaires n'ont pas été approchés dans une optique de partenariat, ce qui a mené à un désintérêt envers ces programmes. Les organismes communautaires ont comme tâche d'offrir des services à leur communauté en développant leur propre approche des problématiques. **Est-ce que le nouveau fonds est prêt à reconnaître l'expertise des groupes communautaires?**

Dans son communiqué de presse annonçant le dépôt de ce projet de loi, le ministère de la famille parle de partenariat novateur⁴. Sommes-nous dans l'innovation quand ce type de projet semble vouloir s'établir comme norme? Le Projet de loi 6, déposé en même temps que celui-ci, reprend le modèle pour l'appliquer aux aidants naturels. Or, il existe une forme de partenariat entre le

⁴ Voir: <http://www.mfa.gouv.qc.ca/ministere/ministre-de-la-famille/galerie-de-photos/communiqués/index.asp?f=mars2009/11.htm>

gouvernement du Québec et les organismes communautaires qui est le *Cadre de reconnaissance des organismes communautaires Famille*.

Nous sommes en droit de nous demander si cette forme d'alliance du gouvernement et d'un acteur important, par sa capacité d'apporter de l'argent et d'imposer son point de vue, ne remet pas en cause les principes de cette reconnaissance. Les organismes communautaires reconnaissent que l'État joue un rôle social significatif mais non exclusif dans notre société. Des acteurs comme la Fondation Chagnon peuvent y apporter leur contribution. Cependant, les organismes de l'action communautaire autonome ne désirent pas se subordonner à une fondation, même si leurs objectifs peuvent être semblables aux leurs. Nous pensons que les organismes communautaires ont besoin d'être supportés et non dirigés.

Au Québec, le Code civil reconnaît aux parents, « à l'égard de leur enfant, le droit et le devoir de garde, de surveillance et d'éducation »⁵. Le Québec a aussi fait sienne la Convention relative aux droits des enfants que le Canada ratifiait en 1991 et à laquelle le Québec se déclarait lié la même année. La Convention reconnaît de plus que c'est aux parents « [...] qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer [...] les conditions de vie nécessaire au développement de l'enfant » (Article 27), tout en affirmant que les gouvernements ont la responsabilité d'aider les parents à remplir ces responsabilités et de leur offrir une aide au besoin, « [...] compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens [...] »⁶.

Les actions qui seront entreprises pour favoriser le développement des enfants ne doivent pas escamoter le fait que ce sont les parents qui demeurent les premiers responsables de leurs enfants. Bien souvent, les parents aussi ont besoin d'aide pour accomplir leurs tâches et leurs devoirs. Il est nécessaire que les responsables soient sensibilisés au fait que l'objectif premier de ce fonds devrait se comprendre comme une aide à la famille afin de réaliser le plein développement des enfants.

⁵ Code civil du Québec, *De l'autorité parentale*, art. 599

⁶ Voir : <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>, Convention relative aux droits des enfants, article 27.

Des sommes importantes

Le gouvernement du Québec investira 15 millions de dollars par année et la Fondation Chagnon, 25 millions pour un apport total de 40 millions par année pendant 10 ans. Cette somme est non négligeable. Les organismes communautaires famille (OCF) regardent avec surprise le gouvernement du Québec investir dans un nouveau fonds une somme presque égale à celle qu'ils reçoivent annuellement. Cet apport important de nouvelles sommes d'argent est attirant pour les organismes dont les budgets sont contraignants. Elles laissent aussi des doutes sur un potentiel désengagement de l'État vis-à-vis les OCF.

L'ensemble des sommes ne sont pas réservées aux OCF, mais ils seront heureux d'avoir une source potentielle de support additionnel. Cependant, cette source potentielle de financement ne diminuera pas les revendications de ces organismes pour un financement de base accru. Les sommes allouées le seront pour des projets spécifiques. De plus, ce fonds a une durée limitée et il faudra bien assurer que les bienfaits de ce fonds se transmettent aux générations suivantes. La question de la pérennité des projets et actions entreprises au cours de ces dix ans devrait être débattue au plus tôt.

Les OCF consacrent l'essentiel de leurs ressources à leur mission première et non au développement ou à la création de nouveaux projets. Pour cela, il faut bien souvent aller chercher de nouvelles sources d'argent pour mettre en place le plan de développement ou le démarrage de ces projets. Certains acteurs sociaux, qui seront sollicités pour soumettre des projets à ce fonds de développement, ont des ressources déjà disponibles pour les projets en développement (Commission scolaire ou le réseau de la santé). Au contraire, le réseau des OCF pourrait se retrouver défavorisé quand à sa capacité de développer des projets.

Des 40 millions disponibles annuellement, il est difficile d'établir la part qu'iront chercher les OCF. De plus, les OCF pourraient participer à des regroupements plus vastes pour développer et soutenir des projets sans pour autant que les sommes ne leur soient attribuées. Nous croyons que les montants attribués le seront pour le mieux être des enfants, mais il est illusoire de croire qu'elles favoriseront le développement du réseau des OCF. Pour développer les OCF, il aurait fallu investir dans les OCF.

De la pauvreté

Dans l'énoncé du but de la création de ce fonds, il est stipulé que les sommes allouées visent les enfants « vivant en situation de pauvreté ». Nous comprenons tous l'importance de porter une attention particulière aux situations les plus défavorables au développement de la personne. Il semble aussi que l'on s'entende pour considérer les milieux défavorisés comme nécessitant les interventions les plus énergiques.

IL faut se rappeler que les milieux défavorisés sont déjà visés par des programmes spécifiques (voir plus haut la référence au *Programme de soutien à l'école Montréalaise*). Les services de garde lors de leur création se devaient d'apporter un soutien particulier au milieu défavorisé. Dans le dernier plan de développement de 20 000 places en garderie, une des priorités pour la création des nouvelles places est : « L'accueil d'enfants en situation de défavorisation »⁷.

Le Québec, sous la pression entre autres des organismes communautaires, s'est en effet orienté dans la lutte contre la pauvreté, et l'on ne saurait remettre en question cet objectif. Mais comment allons-nous vérifier que les sommes sont dirigées vers les milieux défavorisés? Nous sommes toujours les pauvres de quelqu'un d'autres. Les OCF le savent puisque bien souvent, mais pas toujours, leurs clientèles se retrouvent dans les strates les plus défavorisées de la société. L'expression « milieu défavorisé » sous-entend l'existence de « milieu plus favorisé ». Ces milieux seront-ils exclus de la possibilité de soumettre des projets? Est-ce que les projets visant les pauvres parmi les favorisés seront pris en considération?

Le présent projet de loi ne vise pas à apporter des réponses à l'ensemble de ces questions. Cependant il faut se demander de nouveau par qui et comment seront prises les orientations plus spécifiques liées à ce vaste chantier? Il faut également rappeler qu'il existe des programmes déjà en place qui s'articulent autour des groupes les plus défavorisés au Québec. L'arrivée de ce nouveau fonds ne devrait pas se substituer aux programmes et projets déjà en place, et les améliorations, qui pourraient subvenir de l'apport de ce fonds, devraient être assurées de pouvoir survivre aux dix années prévues dans cette loi.

⁷ Voir: <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/operation/priorites/>

Des lieux de décisions

Si les statistiques laissent parfois l'impression que les problèmes sont uniformément répartis sur le territoire québécois, la réalité est tout autre. Dans le dossier du décrochage qui soulève tant d'émotions, certaines régions réussissent à faire mieux qu'ailleurs comme le Saguenay⁸. Les régions cherchent à définir leur propre priorité et à développer leurs propres outils d'intervention afin de répondre le mieux possible aux défis et aux problèmes auxquels elles sont confrontées.

Nous avons souligné plus haut notre inquiétude quand à la possibilité de faire entendre la voix des organismes communautaires au sein de la Société de gestion appelée à gérer ce fonds. Cette inquiétude est aussi présente quant au degré d'attention qui sera porté à la réalité des régions. Ce problème n'est pas spécifique au développement de ce fonds, mais la problématique se posera, et la capacité d'adaptation et la sensibilité des décideurs à la réalité régionale seront un élément important dans la réussite des projets à venir.

Nous souhaitons que la structure en place ne soit pas centralisée autour des besoins et des problèmes de la métropole. La grande région de Montréal a pris au cours des dernières années des allures différentes et parfois, très contrastantes du reste du Québec. La population plutôt homogène de certaines régions ne se retrouve plus dans plusieurs quartiers montréalais. Le respect de ces différences ne peut se faire quand décentralisant les lieux de décisions du fonds de développement.

⁸ Voir : <http://www.ledevoir.com/2009/03/21/240893.html>

Quelques interrogations et suggestions

La Confédération des organismes familiaux du Québec reconnaît la pertinence d'investir dès le plus bas âge dans des projets favorisant le développement intégral des enfants. Nous reconnaissons également la pertinence de viser la clientèle la plus défavorisée. Cependant, le dépôt de ce projet de loi soulève quelques interrogations.

- Les objectifs du fonds étant déjà des objectifs intégrés à plusieurs programmes gouvernementaux ou dans les groupes communautaires, n'aurait-il pas été plus simple que le gouvernement injecte ces sommes dans ces programmes en les améliorant si nécessaire?
- Puisque la Fondation Chagnon existe, est reconnue et possède déjà une expérience dans l'attribution de sommes d'argent pour financer des projets visant des buts particuliers, ne peut-elle pas agir indépendamment sans lier le gouvernement et les communautés locales en particulier, les organismes communautaires trop souvent à la recherche de nouvelle source de financement?
- Les expériences de partenariat entre le gouvernement et la Fondation Chagnon se multiplient. N'est-il pas le temps d'en faire l'évaluation du point de vue des impacts dans la société, mais aussi de sa gouvernance?
- Même s'il est animé des meilleures intentions, le milieu privé ne doit pas définir les orientations et les politiques de notre société. Il est temps de définir clairement la frontière entre les outils collectifs que nous nous sommes donnés et le secteur privé
- Afin d'éviter la subordination des organismes communautaires à une fondation privée, il est nécessaire que la future société de gestion inclut des représentants des différents partenaires invités à soumettre des projets afin qu'ils participent pleinement aux décisions entourant l'ensemble du projet.

- La Société de gestion qui sera créée pour administrer le fonds inclura-t-elle en son sein des représentants de toutes les régions du Québec?

La COFAQ remercie les membres de la Commission des affaires sociales d'avoir prêté l'oreille à ces quelques commentaires et suggestions. Ce document a été rédigé par Paul Bégin, attaché d'administration, après consultation auprès des membres de la COFAQ et ceux du Conseil d'administration. Ce document a été supervisé et approuvé par M. Roch Turcotte, président, et de Mme Sylvie Dumouchel, directrice générale de la COFAQ.