

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

**Mémoire du  
Conseil de la famille et de l'enfance  
sur le projet de loi n°7  
Loi instituant le fonds pour le  
développement des jeunes enfants**

POUR ASSURER L'AVENIR...



**Québec**

**Mémoire du  
Conseil de la famille et de l'enfance  
sur le projet de loi n° 7  
Loi instituant le fonds pour le  
développement des jeunes enfants**

**déposé à la Commission des affaires sociales  
le 6 avril 2009**

*Conseil de la famille  
et de l'enfance*

**Québec** 

Ce mémoire a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance le 3 avril 2009 et a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

Mme Dominique Barsalou

M. Marc-André Plante

Mme Marie Rhéaume, présidente du Conseil de la famille et de l'enfance

M. Jean-Nil Thériault

Recherche et rédaction : Jacinte Roberge, analyste-conseil

Coordination : Isabelle Bitadeau, secrétaire générale

Soutien technique : Céline Paradis  
Nancy Carré, Pascale Santerre

Responsable des  
communications : Claire Gagnon

La traduction et la reproduction totales ou partielles de ce mémoire sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

Conseil de la famille et de l'enfance  
900, boulevard René-Lévesque Est  
Place Québec, bureau 800  
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphones : 418 646-7678  
Télécopieur : 418 643-9832

Sans frais : 1 877 221-7024  
Site : [www.cfe.gouv.qc.ca](http://www.cfe.gouv.qc.ca)

©2009

Conseil de la famille et de l'enfance

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 2009

Bibliothèque nationale du Canada, 2009

Mars 2009

ISBN : 978-2-550-55659-6 (version imprimé)

ISBN : 978-2-550-55658-9 (version PDF)

---

## **TABLE DES MATIÈRES**

|                                                                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SOMMAIRE.....</b>                                                                                                                                  | <b>2</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                                             | <b>3</b>  |
| <b>1. RAPPEL DES OBJECTIFS DU PROJET DE LOI.....</b>                                                                                                  | <b>4</b>  |
| <b>2. LA VISION DU CONSEIL CONCERNANT L'ÉTABLISSEMENT D'UN FONDS DE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS COMPOSÉ DE FINANCEMENT PUBLIC ET PRIVÉ .....</b> | <b>5</b>  |
| 2.1 Un troisième partenaire : la société civile.....                                                                                                  | 5         |
| 2.2 La nécessité d'un débat public sur la création de ce type de fonds.....                                                                           | 6         |
| 2.3 Quels principes pour l'action publique envers les familles? .....                                                                                 | 7         |
| <b>3. LES PRINCIPALES INQUIÉTUDES DU CONSEIL QUANT AU MODÈLE PROPOSÉ .....</b>                                                                        | <b>8</b>  |
| 3.1 Portrait d'ensemble de la nouvelle entité.....                                                                                                    | 8         |
| 3.2 Questionnements soulevés par ce modèle.....                                                                                                       | 9         |
| 3.2.1 Quelle reddition de comptes et quel contrôle sur les activités de la Société de gestion? .....                                                  | 10        |
| 3.2.2 Qu'en est-il des orientations du Fonds? .....                                                                                                   | 12        |
| <b>4. LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI.....</b>                                                                                        | <b>15</b> |
| <b>5. LES PROPOSITIONS DE CHANGEMENT AUX ENTENTES ADMINISTRATIVES RÉGISSANT LE MODE DE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ DE GESTION .....</b>              | <b>17</b> |
| <b>CONCLUSION .....</b>                                                                                                                               | <b>21</b> |
| <b>BILAN DES PROPOSITIONS .....</b>                                                                                                                   | <b>23</b> |
| <b>ANNEXE – SCHÉMA.....</b>                                                                                                                           | <b>26</b> |

## Sommaire

Le Conseil est conscient des nombreux besoins en matière d'intervention précoce auprès des familles et des enfants des milieux défavorisés et convient que l'on doive accentuer les efforts pour favoriser l'égalité des chances de ces enfants.

Toutefois, il est d'avis que la création d'un Fonds de développement pour les jeunes enfants composé de financement public et privé soulève des questionnements qui vont au-delà de la mise en place d'un fonds gouvernemental usuel. Il s'agit, du point de vue de la gestion des affaires publiques québécoises, de l'instauration d'un nouveau modèle d'intervention dans le champ du social, reposant sur un partenariat avec un acteur privé.

Depuis la création du Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, en 2007, deux nouveaux projets se sont ajoutés : le Fonds de soutien aux proches aidants des aînés et le Fonds de développement pour les jeunes enfants. Ces trois fonds cofinancés et cogérés avec le même partenaire totaliseront des investissements d'un milliard de dollars sur dix ans. Compte tenu de la multiplication de ces projets et de l'ampleur des sommes en jeu, le Conseil est d'avis qu'un débat s'impose.

Cette nouvelle façon de faire soulève un enjeu majeur. Il s'agit de la possibilité que le secteur privé en vienne à décider des actions à poser, qu'il identifie les problèmes et oriente les solutions. Pour le Conseil, l'action de tels Fonds doit s'inscrire à l'intérieur des priorités de l'État et leur être complémentaire.

Ainsi, le Conseil estime que le projet de loi, dans sa forme actuelle, comporte plusieurs risques. Premièrement, le fait que les contributions des deux partenaires soient confiées à une Société de gestion chargée d'attribuer les subventions a pour effet de diminuer le contrôle exercé par le gouvernement sur les activités du Fonds. Il en résulte aussi une reddition de comptes partielle, deux lacunes auxquelles il faut remédier. Deuxièmement, le Conseil s'interroge sur les orientations du Fonds. Le Conseil est en faveur d'une approche inclusive, privilégiant des services qui s'adressent à toutes les familles, avec des possibilités d'intensifier l'action dans les milieux présentant des besoins plus criants. En outre, il souhaite que des garanties soient introduites afin que les parents soient considérés comme des partenaires à part entière.

Le Conseil propose, dans ce mémoire, cinq amendements. Elles ont trait à l'adoption d'une approche plus inclusive au plan de la philosophie d'intervention, à la clarification du rôle des parents, à l'inscription des actions du Fonds à l'intérieur des priorités de l'État, à l'obligation de déposer un rapport d'activité couvrant l'ensemble des activités de la Société de gestion et finalement, à l'évaluation de l'expérience à la cessation des activités du Fonds.

Le mémoire soumet également des suggestions afin de bonifier les ententes régissant le mode de fonctionnement de la Société de gestion.

## Introduction

Le Conseil de la famille et de l'enfance est un organisme gouvernemental dont la mission est de conseiller le gouvernement sur toute question relative aux familles et aux enfants. Pour s'acquitter de son mandat, il mène des travaux d'analyse, de recherche et de consultation. Il produit mémoires, avis et rapports sur les programmes et mesures destinés aux familles. Il est amené à porter un regard prospectif sur les phénomènes sociaux et familiaux en évolution. L'organisation d'événements et la participation aux débats publics font également partie de ses activités. Il est tenu de produire annuellement un Rapport sur la situation et les besoins des familles et des enfants.

Composé de quinze membres issus de divers milieux en lien avec la famille et l'enfance, le Conseil doit favoriser, en vertu de sa loi constitutive, l'expression des familles et de leurs représentants, ainsi que celle des milieux et des institutions concernés par les questions d'intérêt familial. Son caractère distinctif repose sur le fait qu'il peut solliciter des opinions, recevoir et entendre les requêtes et les suggestions de personnes et de groupes sur ces questions. En tant qu'organisme consultatif, il doit s'assurer que le point de vue des familles et des enfants soit pris en compte dans la prise de décision gouvernementale. C'est précisément à ce titre qu'il est directement interpellé par le projet de loi instituant le Fonds pour le développement des jeunes enfants.

Ainsi, le présent mémoire a pour but de transmettre au ministre de la Famille et aux parlementaires les observations, préoccupations et propositions du Conseil concernant ce projet de loi. Le Conseil est d'avis que la création d'un Fonds de développement pour les jeunes enfants composé de financement public et privé soulève des questionnements qui vont au-delà de la mise en place d'un fonds gouvernemental usuel. Il s'agit, du point de vue de la gestion des affaires publiques québécoises, de l'instauration d'un nouveau modèle d'intervention dans le champ du social, reposant sur un partenariat avec un acteur privé.

En l'absence d'une législation de portée générale sur cette question, tout projet de loi impliquant la création de fonds cofinancés et cogérés avec le secteur privé, oeuvrant dans le champ social, exige un examen d'autant plus minutieux. Le Conseil est convaincu de la nécessité de tenir un débat public sur cette nouvelle forme de partenariat. C'est pourquoi le dépôt du projet de loi instituant le Fonds pour le développement des jeunes enfants représente une occasion d'engager la discussion à ce sujet.

Dans ce mémoire, après avoir exposé l'objet du projet de loi, le Conseil présentera sa vision concernant l'établissement d'un Fonds pour le

développement des jeunes enfants composé de financement public et privé. Il fera ensuite état de ses principales inquiétudes quant au modèle proposé. Suivront les propositions d'amendements au projet de loi comme tel ainsi que des suggestions pour améliorer les ententes administratives régissant le fonctionnement du Fonds.

## **1. Rappel des objectifs du projet de loi**

L'information concernant le projet de loi 7 provient de diverses sources : le texte de loi proprement dit, les communiqués de presse émis par le ministre de la Famille, ainsi que le plan budgétaire du Budget 2008-2009.

Ainsi, dans le texte de loi, l'article 1 stipule :

*« Est institué, au ministère de la Famille et des Aînés, le fonds pour le développement des jeunes enfants.*

*Ce fonds a pour but 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 ».*

L'article 2 prévoit, quant à lui que :

*« Le fonds est affecté au financement d'activités, de projets et d'initiatives visant à :*

*1° favoriser le plus tôt possible, de concert avec les parents, le développement global de ces enfants tant sur le plan physique que sur les plans psychologique, cognitif, langagier, social et affectif;*

*2° soutenir les parents, dès la grossesse, en leur procurant les outils les plus susceptibles de contribuer à ce développement*

*3° soutenir l'innovation de même que l'acquisition et le transfert de connaissances en ces matières.*

*Les activités, projets et initiatives qui peuvent être financés par le fonds ne comprennent pas ceux qui résultent de programmes réguliers établis ou approuvés par le gouvernement ».*

Enfin, les articles 3 à 16 prévoient également les mesures encadrant la constitution et la gestion de ce fonds.

## **2. La vision du Conseil concernant l'établissement d'un Fonds de développement des jeunes enfants composé de financement public et privé**

Nous l'avons déjà mentionné en introduction, le Conseil regroupe une quinzaine de membres en provenance d'une grande diversité de milieux intéressés aux questions touchant la famille et les enfants et, de ce fait, il doit composer avec l'ensemble des courants d'idées qui façonnent la société québécoise.

Les discussions menées au Conseil depuis plusieurs semaines au sujet du projet de loi à l'étude ont permis de dégager les consensus suivants.

### **2.1 Un troisième partenaire : la société civile**

Dans sa forme actuelle, le projet de loi met en présence deux partenaires, le gouvernement et la Fondation Chagnon. Or, les activités, projets ou initiatives financés par le Fonds ne pourront voir le jour sans le concours de plusieurs autres acteurs de la société civile. Seront ainsi invités à présenter des projets les organismes communautaires Famille, les services de garde, les écoles, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, les municipalités, etc.

De fait, l'établissement de ce type de fonds modifie de façon substantielle le fonctionnement habituel de l'État. Étant donné l'ampleur des sommes en jeu, les ententes de financement découlant des activités du Fonds ne peuvent pas être considérées uniquement comme de simples subventions versées à des fins précises. De par leur nature même, ces ententes modifient profondément les relations entre les partenaires que sont le gouvernement, les fondations privées, les milieux institutionnels et les organismes communautaires qui mettent en œuvre les projets. Elles modifient également les façons de faire sur le terrain. De plus, elles structurent et réinventent les rôles financiers, administratifs et politiques entre ces acteurs. Il n'y a donc pas seulement deux partenaires dans cette aventure, et le rôle de la société civile doit être pris en compte.

## 2.2 La nécessité d'un débat public sur la création de ce type de fonds

Ainsi, la création de ce type de fonds est relativement récente et n'a pas, jusqu'à ce jour, fait l'objet d'un véritable débat à l'Assemblée nationale. La multiplication de ces fonds – nous en dénombrons maintenant trois avec le même partenaire – milite en faveur de sa tenue.

Alors que certains acteurs qualifient cette nouvelle forme de partenariat de *PPP de la sphère sociale*, le Conseil de la famille et de l'enfance préfère le décrire comme un *partenariat en cofinancement et en cogestion dans la sphère sociale*. Contrairement aux partenariats publics-privés (PPP) où les risques financiers mais aussi les bénéfices (ou les économies) sont partagés alors que le gouvernement a pris au préalable toutes les décisions nécessaires, ici, c'est un progrès social qui est escompté par les partenaires qui partagent à la fois le financement et le pouvoir décisionnel.

Bien sûr, ce n'est pas la première fois que le gouvernement crée un fonds consacré à des fins particulières. Toutefois, dans le passé, la plupart des fonds mis en place à même l'argent public permettaient essentiellement de réserver certaines sommes dans un but déterminé pour une période excédant un an. Ce mécanisme procure un avantage certain : il met à l'abri des aléas budgétaires une enveloppe dédiée à un usage particulier et confère une plus grande souplesse d'utilisation comparativement aux programmes réguliers. Mais, dans le cas présent, le fonds gouvernemental servira plutôt à faire transiter la contribution du gouvernement vers une Société de gestion, laquelle recevra également celle de la Fondation Chagnon. Nous décrirons plus loin en détail les mécanismes en jeu.

Cette façon de faire ne compte, au Québec, qu'un seul précédent, le Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, créé en 2007. C'est donc une expérience très récente, dont on connaît encore mal les implications. Or, cette année, le gouvernement est en voie de créer deux autres fonds de même nature, et de surcroît, avec le même partenaire : le Fonds de soutien aux proches aidants des aînés et le Fonds de développement pour les jeunes enfants. C'est donc dire que si le gouvernement va de l'avant, en 2009, trois fonds cofinancés et cogérés avec la Fondation Chagnon seront en opération, totalisant des investissements d'un milliard de dollars sur dix ans<sup>1</sup>. Compte tenu des sommes en jeu, de la durée de vie du projet, de la multitude de milieux impliqués et du

---

<sup>1</sup> Le gouvernement et la Fondation Chagnon (ou le holding familial) investiront chacun 500 M \$ sur dix ans. Voici le partage des contributions pour chacun des trois fonds :

|                                                       |           |            |
|-------------------------------------------------------|-----------|------------|
| • Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie | G 20 M \$ | FC 20 M \$ |
| • Fonds pour le développement des jeunes enfants      | G 15 M \$ | FC 25 M \$ |
| • Fonds pour les proches aidants des aînés            | G 15 M \$ | FC 5 M \$  |

nombre de familles visées, le Conseil est d'avis qu'un débat sur le bien-fondé de cette pratique s'impose, devant l'assemblée législative.

### **2.3 Quels principes pour l'action publique envers les familles?**

Le dépôt du projet de loi instituant le Fonds de développement pour les jeunes enfants ainsi que celui visant la création du Fonds de soutien aux proches aidants des aînés ont suscité de vifs débats au sein du Conseil. Ces deux nouveaux Fonds ont en effet la particularité de s'adresser directement aux familles. Les interrogations que suscite cette nouvelle forme de partenariat sont nombreuses. Celle-ci remet en question des pratiques établies de longue date en matière d'intervention publique auprès des familles, et sa légitimité n'a pas encore fait consensus.

S'il est un aspect auquel tous les membres donnent un appui sans équivoque, c'est sur l'objectif de soutenir les parents dans l'exercice de leur rôle. Conscient de l'ampleur des besoins à ce chapitre, le Conseil incite le gouvernement à poursuivre dans cette voie. En revanche, le Conseil s'interroge sur le moyen proposé pour y parvenir, à savoir la mise en place d'un Fonds pour le développement des jeunes enfants, cofinancé et cogéré avec le secteur privé.

D'entrée de jeu, le Conseil a toujours soutenu que la création d'environnements favorables aux familles ne relève pas seulement de l'action publique. Outre les familles elles-mêmes, cette responsabilité revient à plusieurs acteurs, notamment les services publics, les municipalités, les entreprises ainsi que les organismes communautaires.

Toutefois, en vertu des responsabilités que la population confie à l'État, le gouvernement décide des orientations et en répond à la population. Celui-ci doit exercer son leadership; c'est à lui que revient de définir et de prioriser les situations qui relèvent de l'intervention publique et de statuer sur la solution. Il peut s'adjoindre des acteurs de la société civile, mais demeure le maître d'œuvre, considérant les responsabilités qui lui sont confiées démocratiquement.

Or le Conseil est d'avis que la création de ces fonds soulève un enjeu crucial. Il s'agit de la possibilité que le secteur privé en vienne à décider des actions à poser, c'est-à-dire que ce soit ce dernier qui, à la fois, identifie les problèmes et oriente les solutions. Au contraire, pour le Conseil, l'action de tels Fonds doit rester complémentaire à celle de l'État. De plus, il est primordial que la responsabilité ultime de l'ensemble de leurs activités revienne aux élus.

### **3. Les principales inquiétudes du Conseil quant au modèle proposé**

Pour mieux comprendre les enjeux soulevés par la création du Fonds pour le développement des jeunes enfants – et les fonds de même nature – il importe, dans un premier temps, de dresser le portrait d'ensemble de cette nouvelle entité et de décrire les principaux mécanismes de contrôle prévus. Ceci nous permettra de faire ressortir, dans un deuxième temps, les questionnements soulevés par ce modèle.

#### **3.1 Portrait d'ensemble de la nouvelle entité**

##### ***L'intention de départ***

Le gouvernement souhaite mettre en place, avec son partenaire, la Fondation Chagnon, un Fonds pour le développement des jeunes enfants, lequel consacrera 400 millions de dollars sur dix ans à des initiatives locales pour soutenir le développement global des enfants âgés de 5 ans et moins vivant en situation de pauvreté.

La contribution du gouvernement s'élèvera à 15 millions de dollars par année, tandis que celle de la Fondation Chagnon s'établira de son côté à 25 millions annuellement. Ces sommes seront versées à une Société de gestion<sup>2</sup> constituée expressément afin de gérer le Fonds, c'est-à-dire recevoir, administrer et attribuer les contributions des partenaires. Le schéma explicatif joint en annexe fournit une illustration des principales composantes.

##### ***Le projet de loi en tant que tel***

Essentiellement, le projet de loi présentement à l'étude crée le « fonds gouvernemental » devant accueillir, dans un premier temps, la contribution du gouvernement de 15 M \$ par année sur une période de dix ans, en provenance des revenus générés par la taxe sur les produits du tabac. Il est placé sous la responsabilité du ministre de la Famille.

---

<sup>2</sup> Un organisme à but non lucratif (OBNL) constitué en vertu de la troisième partie de la Loi sur les compagnies.

### ***Les mécanismes de contrôle prévus***

Pour ce qui est du « fonds gouvernemental »<sup>3</sup>, le projet de loi prévoit que les mécanismes habituels de reddition de comptes de l'argent public s'appliquent. En outre, le Ministre dépose à l'Assemblée nationale, à chaque année financière, un rapport sur les activités de ce fonds.

Quant à la Société de gestion, laquelle gère l'ensemble des contributions des deux partenaires, ses activités sont encadrées par l'entremise d'une entente administrative. Calquée sur le modèle du Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, elle devrait comprendre, pour simplifier, une convention de financement, assortie d'un protocole d'entente entre les parties, dont le but est d'établir le partage des responsabilités, leurs conditions d'exercice ainsi que les règles de fonctionnement du Fonds.

À titre d'exemple, en vertu de ce protocole d'entente, la Société de gestion pourrait elle-même déléguer à une autre personne morale le mandat d'administrer les projets à réaliser. C'est le cas, entre autres, au Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, dont le mandataire est « Québec en forme »<sup>4</sup> pour les projets de mobilisation des communautés, lesquels représentent 75 % des subventions totales versées par ce Fonds.

### **3.2 Questionnements soulevés par ce modèle**

Les questionnements soulevés par ce modèle sont de deux ordres.

Une première série d'interrogations est liée directement au fait que le Fonds sera géré par une Société de gestion. À notre avis, cette façon de faire induit une reddition de comptes partielle et un contrôle insuffisant de la part du gouvernement sur les activités de la Société de gestion.

Une deuxième série porte sur l'essence même des orientations du Fonds pour le développement des jeunes enfants, entre autres, la philosophie d'intervention et la cohérence avec les actions gouvernementales.

---

<sup>3</sup> C'est-à-dire la contribution gouvernementale.

<sup>4</sup> Une division de la Fondation Chagnon.

### **3.2.1 Quelle reddition de comptes et quel contrôle sur les activités de la Société de gestion?**

Devant la nouveauté de cette formule, les membres se sont dès le départ posés une question simple en apparence : « Le Vérificateur général a-t-il un droit de regard sur cette nouvelle entité? »

La réponse est plutôt complexe. En ce qui a trait à la somme de 15 M \$ qui constitue le « fonds gouvernemental », placé sous la responsabilité du ministre de la Famille, il ne fait aucun doute que le Vérificateur général a tous les pouvoirs nécessaires.

Par contre, à partir du moment où la contribution gouvernementale est acheminée à la Société de gestion, deux situations peuvent se présenter. Dans le premier cas, la Société de gestion est cofinancée et cogérée de façon paritaire (50 % des membres du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement, 50 % par la Fondation; 50 % du financement provient du gouvernement, 50 % de la Fondation). La Société de gestion serait alors considérée comme un « organisme du gouvernement ». Dans ces circonstances, la convention de financement intervenant entre le Ministre et la Société de gestion préciserait que le Ministre reçoit les états financiers vérifiés de la Société de gestion, sur lesquels le Vérificateur général aura droit de regard<sup>5</sup>.

Dans le deuxième cas, la Société de gestion est non paritaire. Celle-ci serait alors considérée comme une « entreprise du gouvernement ». Le Vérificateur général aura droit de regard sur ses états financiers, à la condition de faire une demande préalable au conseil d'administration pour procéder à une vérification d'optimisation des ressources. En ce cas, soit il recevrait l'accord du conseil d'administration, soit il obtiendrait cette permission par décret gouvernemental.

Dans les deux hypothèses, le Vérificateur général a véritablement un droit de regard, mais la façon d'exercer ce pouvoir est plus laborieuse que dans le cas des fonds gouvernementaux habituels. En outre, le fait que la Société de gestion soit paritaire ou non semble déterminant sur la manière dont le Vérificateur général opérera.<sup>6</sup>

Or, selon la formule prévue pour le Fonds pour le développement des jeunes enfants, la contribution financière des deux partenaires est inégale. De prime abord, il semblerait prudent d'appliquer quand même le principe de gestion paritaire à la Société de gestion, en raison des mécanismes de contrôle qui en découlent. Quoi qu'il en soit, nous croyons qu'il serait important d'examiner plus

---

<sup>5</sup> C'est l'option retenue pour le Fonds pour la promotion sur les saines habitudes de vie.

<sup>6</sup> Il faut aussi se rappeler que celui-ci enquête souvent sur la base de plaintes. En d'autres termes, cela ajoute d'autres étapes à un processus déjà lourd.

en profondeur toute la question de la parité, relativement à la Société de gestion, avant de statuer.

La deuxième question qui préoccupait les membres était la suivante : « Par quel moyen l'État québécois peut-il garder le contrôle des activités de la Société de gestion qui gère le Fonds? »

Effectivement, contrairement aux fonds gouvernementaux usuels, le fait de créer une Société de gestion pour recevoir les contributions des deux partenaires peut entraîner des effets non désirés tel qu'amoindrir passablement le contrôle gouvernemental sur les activités du Fonds.

Nous avons vu plus haut que la Société de gestion a la possibilité de confier à une autre personne morale l'administration des subventions des projets. Même si cela est fait en bonne et due forme par l'entremise d'ententes, il n'en reste pas moins qu'on se retrouve en présence d'un troisième niveau de délégation : d'abord du gouvernement à la Société de gestion, puis de celle-ci à un mandataire. À notre avis, cette distance provoque inévitablement un affaiblissement du contrôle que peut exercer le gouvernement sur les activités du Fonds.

Un moyen d'assurer ce contrôle effectif serait d'assujettir le Fonds à un Plan d'action gouvernemental en matière de développement des jeunes enfants. Ce point de vue sera plus largement développé dans la prochaine section.

Enfin, un dernier aspect, relatif cette fois à la reddition de comptes, concerne le rapport d'activité déposé annuellement par le Ministre. Dans l'état actuel des choses, si l'on se fie à l'exemple du Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, seule une clause du protocole d'entente entre le Ministre et la Société de gestion prévoit la transmission au Ministre des états financiers vérifiés de la Société de gestion, « avec permission d'utiliser des éléments à des fins de présentation à l'Assemblée nationale ». En vertu de ce modèle, la Commission des affaires sociales devrait, selon toute vraisemblance, pour avoir une vue d'ensemble des activités de la Société de gestion (projets réalisés et information financière), se donner un mandat d'initiative et demander aux partenaires de venir en commission expliquer les activités générales du Fonds totalisant 40 M \$ annuellement. Selon notre compréhension, cette démarche devrait être répétée à chaque fois que les parlementaires voudraient être au fait de la situation.

Pour cette raison, il nous semble préférable que le projet de loi mentionne de façon explicite que le rapport d'activité déposé par le Ministre à chaque année porte sur l'ensemble des activités de la Société de gestion.

### 3.2.2 Qu'en est-il des orientations du Fonds?

D'autres préoccupations ont trait à l'essence même des orientations du Fonds pour le développement des jeunes enfants. Nous faisons ici référence à : la philosophie d'intervention, la place attribuée aux parents dans le projet, la cohérence des activités du Fonds avec les actions gouvernementales dans le domaine de la petite enfance ainsi que l'évaluation de la pertinence de la formule.

#### ***La philosophie d'intervention du Fonds***

Le Conseil s'est prononcé à plusieurs reprises sur le fait que l'on doit tendre vers un principe d'universalité en matière de soutien aux familles. Il considère possible d'accentuer les efforts à l'endroit des familles et des enfants des milieux défavorisés à partir d'une approche universelle. Le projet de loi, pour sa part, prévoit que le Fonds sera affecté au financement d'activités ciblant les enfants âgés de cinq ans et moins vivant en situation de pauvreté. Or, les expériences internationales des dernières années montrent que lorsqu'on poursuit un objectif de développement social – comme c'est le cas avec la création d'un fond de développement des jeunes enfants – les actions ne doivent pas porter sur un faible pourcentage des familles, mais bien sur l'ensemble des familles, si l'on veut obtenir des résultats probants<sup>7</sup>. C'est là une différence fondamentale sur le plan de la philosophie d'intervention.

Une approche universelle n'exclut pas la prise en compte de certaines situations et des besoins particuliers de certains milieux. Cela évite les effets non désirés des actions ciblées envers une frange de la population, tel que la stigmatisation. De plus, lorsqu'on parle d'enfant vivant en situation de pauvreté, on se voit obligé de définir ce qu'est une famille en difficulté. La fixation de critères comporte par définition des risques d'exclusion : à partir de quels seuils de revenus, de quel niveau d'incapacité, etc. va-t-on décider que tel enfant, telle famille ne sont pas admissibles? En outre, toutes les familles sont susceptibles de se trouver à un moment ou l'autre en situation de vulnérabilité. S'appuyant sur ses travaux, le Conseil est d'avis que pour être efficaces, les actions de promotion, de prévention et de protection doivent viser l'ensemble des familles. Le Conseil demande donc que soit revue la philosophie d'intervention du Fonds, laquelle a une incidence directe sur les activités, projets et initiatives financés par ce dernier.

---

<sup>7</sup> Voir les études parues dans la revue de la CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (2003). « Le ciblage en question(s) », *Informations sociales*, n° 108, 132 p. Voir aussi MATH, Antoine (2004). *L'évolution des politiques publiques d'aides aux familles en Europe occidentale depuis le début des années 1990*, [France], Institut de recherches économiques et sociales, 22 p.

### ***La place attribuée aux parents dans le projet***

En tant que premiers éducateurs de leurs enfants, le Conseil est convaincu que les parents ont un rôle crucial à jouer dans toutes les étapes de leur développement et à plus forte raison dans leur réussite scolaire. À notre avis, le projet de loi demeure plutôt vague sur la place qu'occuperont les parents dans les actions menées par le Fonds. Ainsi, le Conseil craint qu'un contrôle social accru puisse s'exercer sur les familles en situation de pauvreté, et que s'accroisse une attitude prescriptive à leur endroit.

Le Conseil souhaiterait avoir l'assurance que les parents occupent une place centrale dans la philosophie d'intervention du Fonds pour le développement des jeunes enfants. À cet effet, il aimerait que le projet de loi reflète de façon plus claire le principe de soutenir les parents dans leur rôle et que le Fonds adopte cette approche dans ses façons de faire.

### ***Assurer la cohérence des activités du Fonds avec les actions gouvernementales dans le domaine de la petite enfance***

Comme nous l'avons déjà relevé, aucune disposition du projet de loi, dans sa formulation actuelle, ne garantit que le gouvernement conservera la maîtrise d'œuvre des activités découlant du Fonds. C'est pourtant une règle de base dans les grands projets d'infrastructure réalisés en partenariat public-privé.

À notre point de vue, il est essentiel d'assurer la cohérence des activités du Fonds avec les actions gouvernementales dans le domaine de la petite enfance. Car non seulement le gouvernement du Québec pose-t-il déjà des actions majeures dans le domaine de la petite enfance, mais une aide substantielle existe aussi pour les enfants de 5 ans et moins issus de milieux défavorisés. À titre d'exemple, mentionnons les initiatives destinées à cette clientèle dont le ministère de la Famille et des Aînés est responsable : protocoles d'entente entre les CLSC et les CPE; demi-journées gratuites en service de garde pour les enfants des parents prestataires de l'aide sociale; projet Odyssée visant à rehausser le soutien offert aux responsables d'un service de garde oeuvrant en milieu défavorisé, d'ailleurs réalisé en collaboration avec la Fondation Chagnon. Le ministère de l'Éducation offre de son côté la maternelle quatre ans pour les enfants résidant dans les secteurs désignés selon l'indice de défavorisation. Mais les risques de chevauchement sont encore plus grands avec l'imposant programme de *Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance à l'intention des familles vivant en contexte de vulnérabilité* (SIPPE), géré par le ministère de la Santé et des Services sociaux et destiné aux jeunes mères vivant dans l'extrême pauvreté.

En bref, l'harmonisation des actions du Fonds de développement des jeunes enfants avec celles du gouvernement constitue, à notre avis, un facteur déterminant de succès. Un moyen de réaliser cet arrimage serait, à l'exemple du Ministère de la Santé et des Services sociaux lors de la mise en place du Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, que le ministère de la Famille et des Aînés élabore au préalable un plan d'action gouvernemental dans lequel pourraient s'insérer les objectifs du Fonds de développement des jeunes enfants. Cette disposition devrait également, à notre avis, figurer dans la loi elle-même plutôt que dans une entente administrative, comme c'est actuellement le cas pour le Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie.

Par ailleurs, étant donné le contexte budgétaire qui s'annonce particulièrement difficile pour les prochaines années, il importe que le Fonds ne devienne pas le relais de toutes les demandes transmises au gouvernement à l'égard du soutien au développement des jeunes enfants. Celui-ci doit continuer d'assumer ses responsabilités, en particulier celles qu'il exerce à l'égard des familles vulnérables.

### ***Pérennité et pertinence de la formule***

Nous l'avons dit en introduction, la mise en place de fonds composés de financement public et privé, et cogérés, constitue, au Québec, un nouveau modèle d'intervention dans le domaine du social.

Par ailleurs, le Conseil est unanime sur les inquiétudes à formuler quant à la durée de vie du Fonds et des projets qui seront mis sur pied. Des sommes importantes vont être investies dans des projets nationaux et locaux; qu'arrivera-t-il lorsque les projets prendront fin? Il lui semble plutôt irréaliste de penser que des formules d'autofinancement seront en place. Le Conseil est préoccupé par l'impact que le manque de pérennité des actions pourra avoir sur les familles.

Sans préjuger d'aucune façon des résultats lorsque le Fonds cessera ses activités dans dix ans, il y aurait lieu, à ce moment, d'évaluer l'ensemble de l'expérience. Cet examen devrait porter à la fois sur la pertinence de la formule ainsi que sur les impacts sur les familles.

### ***Des précisions à apporter au projet de loi***

Au terme de cette analyse, nous croyons que les principales inquiétudes du Conseil pourraient être résolues par des amendements au projet de loi. Rappelons-les brièvement. Dans un premier temps le Conseil souhaite que la reddition de comptes porte sur l'ensemble des activités de la Société de gestion

et que le gouvernement se donne les moyens de conserver le contrôle sur les activités du Fonds.

Dans un deuxième temps, le Conseil souhaiterait voir la philosophie d'intervention du Fonds évoluer vers une approche plus inclusive. D'autres considérations devraient également être prises en compte : assurer la cohérence des activités du Fonds avec l'ensemble des actions gouvernementales dans le domaine de la petite enfance, préciser la place des parents et finalement, évaluer la pertinence de ce nouveau type de partenariat dans la sphère sociale.

#### **4. Les propositions d'amendements au projet de loi**

Dans cette section, nous présentons de façon schématique, comme pistes de solution aux éléments discutés plus haut, cinq propositions d'amendements au projet de loi.

- **La philosophie d'intervention : une approche inclusive**

Le Conseil est en faveur d'une approche inclusive, privilégiant des services qui s'adressent à toutes les familles, avec des possibilités d'intensifier l'action dans les milieux présentant des besoins plus criants. Ainsi, dans le cas présent, il préconise une philosophie d'intervention qui prenne en compte les endroits où les besoins sont plus manifestes, où les groupes connaissent des situations plus sévères, sans toutefois appliquer à la clientèle des critères de sélection qui discriminent ou excluent des familles.

En conséquence, le Conseil recommande au Ministre de revoir l'article 1 du projet de loi pour refléter une approche inclusive.

- **Clarifier la notion « de concert avec les parents »**

Le projet de loi demeure vague sur la place qu'occuperont les parents au plan des objectifs visés par le Fonds. Le Conseil craint en particulier un risque de contrôle social accru sur les familles en situation de pauvreté. Parce qu'il est convaincu que les parents sont les premiers responsables de leurs enfants et qu'à ce titre ils ont un rôle central à jouer dans toutes les étapes de leur développement, incluant leur réussite scolaire, le Conseil souhaite que le projet de loi affirme plus clairement ce principe.

En conséquence, il y aurait lieu d'apporter au projet de loi une clarification en ce sens.

▪ **Inscrire les actions du Fonds à l'intérieur des priorités de l'État**

Pour le Conseil, les actions du Fonds devraient s'inscrire à l'intérieur des priorités de l'État. Pour lui, il est essentiel que le gouvernement assure la cohérence des activités du Fonds avec les actions gouvernementales dans le domaine de la petite enfance. Selon la formule proposée dans le projet de loi, cette obligation se retrouve dans une entente administrative intervenant entre les parties. Le Conseil est d'avis qu'elle devrait plutôt figurer dans la loi elle-même, en vue d'éliminer toute équivoque.

En conséquence, le Conseil préconise l'ajout d'un article dans la loi précisant que la création du Fonds pour le développement des jeunes enfants s'inscrit dans le sillage d'un Plan d'action gouvernemental. Il est à noter qu'un tel plan n'existe pas encore et que le Ministre devrait faire diligence pour en élaborer un. De plus, l'entrée en vigueur de la Loi devrait être retardée jusqu'à la mise en place d'un tel Plan.

▪ **Rapport d'activité couvrant l'ensemble des activités de la Société de gestion**

Tel que prévu dans le projet de loi, le rapport d'activité déposé par le Ministre ne concerne que le « fonds gouvernemental », c'est-à-dire qu'il rend compte uniquement des sommes consacrées par le gouvernement au Fonds pour le développement des jeunes enfants; il ne renseigne pas d'office sur l'ensemble des activités de la Société de gestion. Dans l'état actuel des choses, il faudrait une démarche particulière (mandat d'initiative de la Commission des affaires sociales) pour que les élus disposent de l'information financière et qualitative (les projets acceptés au financement et réalisés, par exemple). Cette démarche devrait être répétée à chaque année où les parlementaires voudraient faire le point. Pareille situation n'est pas souhaitable.

En conséquence, le Conseil demande que l'article 13 du projet de loi soit modifié afin qu'à chaque année financière, un rapport couvrant l'ensemble des activités de la Société de gestion soit déposé par le Ministre à l'Assemblée nationale.

## ▪ **Évaluation de l'expérience à la cessation des activités du Fonds**

Cette nouvelle façon de procéder implique de nombreux changements, à savoir : modifications des pratiques établies de longue date en matière d'intervention publique auprès des familles; transformation des relations entre les partenaires que sont le gouvernement, les fondations privées, les milieux institutionnels et les organismes communautaires qui mettent en œuvre les projets; changements au niveau des façons de faire sur le terrain; impacts méconnus sur les familles. Compte tenu des enjeux, il y aurait lieu, au terme de l'exercice, d'évaluer cette expérience.

En conséquence, il serait indiqué qu'un rapport d'évaluation de l'ensemble de cette expérience soit déposé à l'Assemblée nationale lorsque le Fonds cessera ses activités dans dix ans, et qu'on ajoute une disposition en ce sens au projet de loi. Une telle évaluation permettrait de juger de la pertinence de créer des fonds à formule mixte de financement et de tirer les leçons d'usage.

## ***Des avenues à considérer pour améliorer le mode de fonctionnement du Fonds***

Dans un autre ordre d'idées, la création d'un Fonds de développement des jeunes enfants suscite aussi des interrogations au plan opérationnel. Nous avons ainsi pu relever un certain nombre d'inquiétudes soulevées par les acteurs du milieu de la petite enfance concernant le mode de fonctionnement du futur Fonds, interrogations que nous partageons. À la suite de nos discussions, nous proposons dans la prochaine section des pistes de solution pouvant faciliter la mise en place du Fonds et son arrimage avec les acteurs du milieu. Il ne s'agit donc pas de modifications proprement dites à apporter au projet de loi lui-même, mais de réflexions sur la mise en œuvre du Fonds.

## **5. Les propositions de changement aux ententes administratives régissant le mode de fonctionnement de la société de gestion**

Comme nous l'avons décrit à la section 3.1, un protocole d'entente entre les partenaires et une convention de financement encadrent les activités de la Société de gestion. Ces documents administratifs sont importants parce qu'ils jouent le rôle de mécanismes de contrôle et interviennent dans la mise en œuvre du Fonds.

Pour cette raison, nous avons regroupé dans cette section un ensemble de propositions dans le but de bonifier ces ententes. Nos suggestions s'appuient, entre autres, sur un certain nombre d'irritants relevés lors de l'implantation du

jeune Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie. Elles sont issues des échanges des membres du Conseil avec leurs partenaires respectifs, et pourraient s'avérer utile pour solutionner une partie des problèmes vécus sur le terrain. L'expérience antérieure nous fournit en effet des indications précieuses sur les écueils à éviter au moment décisif du démarrage des activités du Fonds.

***La présence d'un représentant de la société civile au conseil d'administration de la société de gestion***

Nous avons déjà souligné le fait que bien qu'ils soient directement interpellés pour mettre en œuvre les activités du Fonds, les acteurs de la société civile n'ont pas voix au chapitre dans le projet actuel. Une façon de pallier cette carence serait d'assurer une meilleure représentation de la société civile au sein des instances décisionnelles du Fonds. Un représentant de la société civile<sup>8</sup> pourrait siéger au conseil d'administration, de même qu'à tout comité aviseur chargé de l'appuyer.

Cette décision devrait toutefois tenir compte des observations que nous avons faites concernant la parité au conseil d'administration. Par exemple, il y aurait lieu d'examiner, avec le partenaire privé, s'il y a une ouverture à ce qu'un de leur membre désigné soit issu de la société civile.

***L'importance d'instaurer un Comité de pertinence pour l'attribution du financement de tous les projets subventionnés***

À notre avis, il serait important que la Société de gestion du Fonds s'adjoigne un ou plusieurs comités aviseurs pour l'aider dans sa tâche d'administrer et d'attribuer les subventions aux projets, que ceux-ci soient de niveau national ou local.

---

<sup>8</sup> Et pas uniquement des personnes issues des réseaux institutionnels.

***Revoir la nature même des activités, projets et initiatives pouvant être financés par le Fonds pour le développement des jeunes enfants; revisiter le principe de « mobilisation des communautés locales » mis de l'avant par la Fondation Chagnon***

Plusieurs réseaux et organismes se montrent critiques à l'égard du mode d'intervention privilégié par la Fondation Chagnon, soit la mobilisation des communautés locales. Dans les milieux déjà mobilisés, on souhaite davantage du soutien pour la mise en oeuvre de projets à réaliser plutôt que du financement de ressources humaines destinées à soutenir la mobilisation. On insiste sur le risque de ne pas donner de services concrets aux familles en finançant des instances de concertation plutôt que des projets concrets.

On souhaite ainsi que soient modifiés les critères de sélection de façon à soutenir non seulement des activités de concertation, mais également des projets de l'ordre de l'action : intervention directe, construction d'infrastructures, etc.

***L'arrimage avec les réseaux existants au plan local***

De l'avis général, l'arrimage avec les acteurs locaux semble être un point névralgique. Ici encore, des représentants de la société civile pourraient apporter un point de vue « plus terrain », plus proche de la réalité quotidienne des organismes locaux, en participant aux instances décisionnelles du Fonds. Cet apport peut être majeur, par exemple, dans la définition des critères d'admissibilité des projets et, de manière générale dans tous les aspects pratiques du déploiement des activités du Fonds. L'objectif est de rechercher la complémentarité, créer une synergie dans le milieu.

Il est important en effet de trouver des moyens concrets afin de résoudre les difficultés susceptibles d'apparaître au moment décisif du démarrage des activités du Fonds et de l'implantation des projets : disparité régionale dans la concrétisation des projets locaux, dédoublement des services, sollicitation des organismes locaux par de multiples bailleurs de fonds aux exigences contradictoires.

***Viser la concrétisation de projets sur l'ensemble du territoire québécois***

Pour le Conseil, il importe que les services de proximité déployés sous la responsabilité du gouvernement soient accessibles dans toutes les régions.

Par ailleurs, lors du déploiement des activités sur le terrain, il faut prendre acte qu'il y a des limites à ce que chaque acteur peut faire, milieux institutionnels, organismes communautaires, etc. Il est essentiel de déterminer lequel est le

mieux placé pour intervenir et rechercher la complémentarité. Il faut être conscient des moyens dont chacun dispose, lesquels varient considérablement. Les milieux institutionnels ont des ressources humaines et financières plus stables alors que les organismes communautaires font souvent beaucoup avec peu : on doit donc être attentif aux exigences que l'on pose et outiller le communautaire en conséquence.

Enfin, lorsqu'il s'agit de mobiliser les communautés locales, on ne peut avoir les mêmes critères pour les milieux dévitalisés que pour les autres, au risque de voir s'installer une grande disparité régionale dans l'implantation des projets locaux ou même de voir des localités totalement dépourvues, faute d'acteurs.

### ***L'instauration d'un mécanisme d'appel (projets refusés et plaintes)***

Plusieurs irritants pourraient être grandement réduits en instaurant un mécanisme d'appel, une sorte de médiateur pour recevoir les plaintes et autres commentaires, afin d'identifier des actions correctrices concernant les problèmes récurrents. Ce mécanisme assurerait une rétroaction avec les organismes locaux, installerait un dialogue avec les gens sur le terrain.

### ***Installer un processus d'évaluation continu***

Selon le Conseil, le ministère de la Famille et des Aînés pourrait, dès le commencement des opérations, prévoir un processus d'évaluation continue pour mesurer les impacts de la mise en œuvre du Fonds. L'évaluation est essentielle pour savoir si les familles reçoivent un service meilleur et plus efficace. Elle devrait se faire dans le respect des milieux et des populations; les approches de co-évaluation semblent, à ce titre, plus prometteuses.

### ***Bonifier l'approche du « financement par projet »***

L'enveloppe globale attribuée pour un projet à un organisme devrait comprendre des sommes suffisantes pour couvrir non seulement les frais d'opération directs du projet, mais également les dépenses additionnelles qu'il occasionne: frais de gestion (ressources humaines et matérielles additionnelles), assurance-responsabilité (pour rencontrer les obligations des employeurs), etc. De tels barèmes sont depuis longtemps établis dans les pratiques de gestion.

Idéalement, pour que les partenaires, à savoir le Fonds et le mandataire, ressortent tous les deux gagnants de l'opération, les sommes dévolues devraient également inclure un excédent (un bénéfice), à réinvestir dans l'organisme, afin de lui assurer une certaine stabilité et procurer un incitatif à présenter des projets. Quant au Fonds, il en retirerait un bénéfice important : en contribuant à

développer chez son partenaire une expertise dans son champs d'intervention, il pourra de nouveau y recourir et ainsi atteindre ses objectifs, tout en favorisant l'innovation sociale.

## 6. Conclusion

Le Conseil est conscient des nombreux besoins en matière d'intervention précoce auprès des familles et des enfants des milieux défavorisés. Il reconnaît que le gouvernement du Québec a agi comme chef de file dans le développement de services à la petite enfance, comme l'illustre le déploiement des services de garde éducatifs. Par ailleurs, il convient que l'on doive accentuer les efforts pour favoriser l'égalité des chances des enfants provenant des milieux socio-économiques plus défavorisés.

C'est plutôt sur le moyen proposé par le projet de loi no 7 pour soutenir le développement de ces enfants – l'instauration d'un Fonds pour le développement des jeunes enfants – qu'il se questionne. Le Conseil croit en effet que la création d'un fonds en partenariat avec un acteur privé, où l'on partage à la fois le financement et le pouvoir de décision, constitue un nouveau mode d'intervention auprès des familles. Celui-ci remet en cause des pratiques établies de longue date, et sa légitimité n'est pas encore établie. En soi, cela mérite un débat public.

Ainsi, le Conseil estime que le projet de loi, dans sa forme actuelle, comporte plusieurs risques.

Premièrement, le fait que les contributions des deux partenaires soient confiées à une Société de gestion chargée d'attribuer les subventions a pour effet de diminuer le contrôle exercé par le gouvernement sur les activités du Fonds. Il en résulte aussi une reddition de compte partielle, deux lacunes auxquelles il faut remédier.

Deuxièmement, le Conseil s'interroge sur les orientations du Fonds. Le Conseil est en faveur d'une approche inclusive, privilégiant des services qui s'adressent à toutes les familles, avec des possibilités d'intensifier l'action dans les milieux présentant des besoins plus criants. À titre d'exemple, la poursuite de l'amélioration de la qualité des services de garde pourrait être une avenue contribuant aux objectifs du Fonds, tout en inscrivant ces actions dans le cadre des priorités de l'État.

De plus, il considère que la marge est mince entre accroître le contrôle social à l'endroit de familles défavorisées et apporter du soutien aux parents dans l'exercice de leur rôle. Il faut donc être vigilant à cet égard et introduire des garanties afin que les parents soient considérés comme des partenaires à part entière.

Le Conseil propose donc, dans ce mémoire, cinq amendements visant à résoudre ces difficultés. Elles ont trait à l'adoption d'une approche plus inclusive, à la clarification du rôle des parents, à l'inscription des actions du Fonds à l'intérieur des priorités de l'État, à l'obligation de déposer un rapport d'activité couvrant l'ensemble des activités de la Société de gestion et finalement, à l'évaluation de l'expérience à la cessation des activités du Fonds.

Le mémoire soumet également des suggestions afin de bonifier les ententes régissant le mode de fonctionnement de la Société de gestion.

## **Bilan des propositions**

### **1. LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI**

Le Conseil propose cinq modifications au projet de loi.

#### **1) La philosophie d'intervention : une approche inclusive (article 1)**

Le Conseil est en faveur d'une approche inclusive, privilégiant des services qui s'adressent à toutes les familles, avec des possibilités d'intensifier l'action dans les milieux présentant des besoins plus criants. Ainsi, dans le cas présent, il préconise une philosophie d'intervention qui prenne en compte les endroits où les besoins sont plus manifestes, où les groupes connaissent des situations plus sévères, sans toutefois appliquer à la clientèle des critères de sélection qui discriminent ou excluent des familles.

En conséquence, le Conseil recommande au Ministre de revoir l'article 1 du projet de loi pour refléter une approche inclusive.

#### **2) Clarifier la notion « de concert avec les parents » (demande de clarification)**

Le projet de loi demeure vague sur la place qu'occuperont les parents au plan des objectifs visés par le Fonds. Le Conseil craint en particulier un risque de contrôle social accru sur les familles en situation de pauvreté. Parce qu'il est convaincu que les parents sont les premiers responsables de leurs enfants et qu'à ce titre ils ont un rôle central à jouer dans toutes les étapes de leur développement, incluant leur réussite scolaire, le Conseil souhaite que le projet de loi affirme plus clairement ce principe.

En conséquence, il y aurait lieu d'apporter au projet de loi une clarification en ce sens.

#### **3) Inscrire les actions du Fonds à l'intérieur des priorités de l'État (ajout d'un article dans la loi)**

Pour le Conseil, les actions du Fonds devraient s'inscrire à l'intérieur des priorités de l'État. Pour lui, il est essentiel que le gouvernement assure la cohérence des activités du Fonds avec les actions gouvernementales dans le domaine de la petite enfance. Selon la formule proposée dans le projet de loi, cette obligation se retrouve dans une entente administrative intervenant entre les parties. Le Conseil est d'avis qu'elle devrait plutôt figurer dans la loi elle-même, en vue d'éliminer toute équivoque.

En conséquence, le Conseil préconise l'ajout d'un article dans la loi précisant que la création du Fonds pour le développement des jeunes enfants s'inscrit dans le sillage d'un Plan d'action gouvernemental. Il est à noter qu'un tel plan n'existe pas encore et que le Ministre devrait faire diligence pour en élaborer un. De plus, l'entrée en vigueur de la Loi devrait être retardée jusqu'à la mise en place d'un tel Plan.

**4) Rapport d'activité couvrant l'ensemble des activités de la Société de gestion (modification de l'article 13 du projet de loi)**

Tel que prévu dans le projet de loi, le rapport d'activité déposé par le Ministre ne concerne que le « fonds gouvernemental », c'est-à-dire qu'il rend compte uniquement des sommes consacrées par le gouvernement au Fonds pour le développement des jeunes enfants; il ne renseigne pas d'office sur l'ensemble des activités de la Société de gestion. Dans l'état actuel des choses, il faudrait une démarche particulière (mandat d'initiative de la Commission des affaires sociales) pour que les élus disposent de l'information financière et qualitative (les projets acceptés au financement et réalisés, par exemple). Cette démarche devrait être répétée à chaque année où les parlementaires voudraient faire le point. Pareille situation n'est pas souhaitable.

En conséquence, le Conseil demande que l'article 13 du projet de loi soit modifié afin qu'à chaque année financière, un rapport couvrant l'ensemble des activités de la Société de gestion soit déposé par le Ministre à l'Assemblée nationale.

**5) Évaluation de l'expérience à la cessation des activités du Fonds (ajout d'un article au projet de loi)**

Cette nouvelle façon de procéder implique de nombreux changements, à savoir : modifications des pratiques établies de longue date en matière d'intervention publique auprès des familles; transformation des relations entre les partenaires que sont le gouvernement, les fondations privées, les milieux institutionnels et les organismes communautaires qui mettent en œuvre les projets; changements au niveau des façons de faire sur le terrain; impacts méconnus sur les familles. Compte tenu des enjeux, il y aurait lieu, au terme de l'exercice, d'évaluer cette expérience.

En conséquence, il serait indiqué qu'un rapport d'évaluation de l'ensemble de cette expérience soit déposé à l'Assemblée nationale lorsque le Fonds cessera ses activités dans dix ans, et qu'on ajoute une disposition en ce sens au projet de loi. Une telle évaluation permettrait de juger de la pertinence de créer des fonds à formule mixte de financement et de tirer les leçons d'usage.

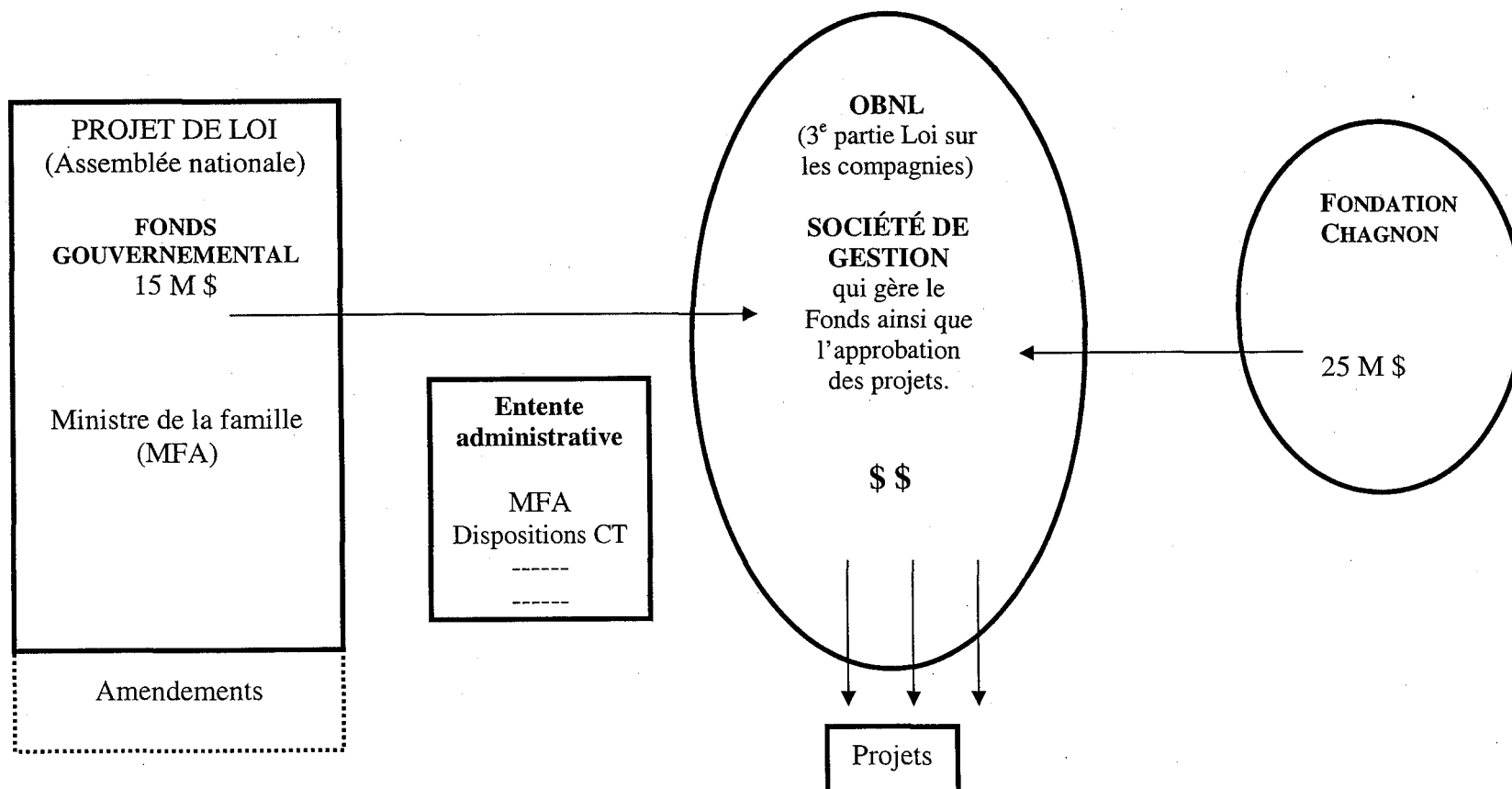
## **2. LES PROPOSITIONS DE CHANGEMENT AUX ENTENTES ADMINISTRATIVES RÉGISSANT LE MODE DE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ DE GESTION**

Le Conseil propose également des avenues pour améliorer le mode de fonctionnement du Fonds.

- 1) Présence d'un représentant de la société civile au conseil d'administration de la Société de gestion
- 2) Instaurer un Comité de pertinence pour l'attribution du financement de tous les projets subventionnés
- 3) Revoir la nature même des activités, projets et initiatives pouvant être financés par le Fonds pour le développement des jeunes enfants; revisiter le principe de « mobilisation des communautés locales »
- 4) Réaliser un meilleur arrimage avec les réseaux existants au plan local
- 5) Viser la concrétisation de projets sur l'ensemble du territoire québécois
- 6) Instaurer d'un mécanisme d'appel (projets refusés et plaintes)
- 7) Installer un processus d'évaluation continu
- 8) Bonifier l'approche du « financement par projet »

## **Annexe – Schéma**

# FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS PRINCIPALES COMPOSANTES



## COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

3 avril 2009

M<sup>me</sup> Marie Rhéaume  
Présidente du Conseil de la famille et de  
l'enfance

M<sup>me</sup> Louise Chabot  
Vice-présidente du Conseil de la famille  
et de l'enfance  
Première vice-présidente de la Centrale  
des syndicats du Québec

M<sup>me</sup> Dominique Barsalou  
Avocate et étudiante à la maîtrise en  
droit

M<sup>me</sup> Sylvie Carter  
Coordonnatrice au développement  
Espace Chaudière-Appalaches  
Administratrice du Regroupement des  
organismes Espace du Québec

M<sup>me</sup> Jane Cowell-Postras  
Conseillère associée  
Développement social et  
communautaire – Condition féminine  
Conseillère de la ville de Montréal  
Arrondissement de Lachine

M. Georges Konan  
Président de Gala Noir et Blanc  
Au-delà du racisme  
Coordonnateur de la Fondation  
canadienne pour les jeunes Noirs

M<sup>me</sup> Maria Labrecque Duchesneau  
Directrice générale  
Au cœur des familles agricoles

M<sup>me</sup> Louise Mercier  
Vice-présidente à la Fédération des  
travailleurs et travailleuses du Québec  
et présidente du comité de la condition  
féminine

M. Marc-André Plante  
Directeur général  
Carrefour action municipale et famille

M<sup>me</sup> Josée Roy  
Adjointe au comité exécutif  
Confédération des syndicats nationaux

M. Bill Ryan  
Professeur adjoint  
École de service social  
Université McGill

M. Paul Savary  
Médecin, oto-rhino-laryngologiste

M. Jean-Nil Thériault  
Directeur des services administratifs  
Université du Québec à Rimouski,  
Campus Lévis  
Président de l'Association des centres  
jeunesse du Québec

### MEMBRE DÉSIGNÉE

M<sup>me</sup> Line Bérubé  
Sous-ministre adjointe  
Ministère de la Famille et des Aînés

### SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

M<sup>me</sup> Isabelle Bitadeau



Conseil de la famille  
et de l'enfance