



**Confédération
des syndicats nationaux**

Projet de loi n° 7, Loi instituant le fonds
pour le développement des jeunes enfants

Commentaires de la
Confédération des syndicats nationaux

déposés lors des Consultations particulières
de la Commission des affaires sociales

Québec, le 8 avril 2009

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052
Web : www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction	5
1 ^{re} Partie	
La création de fonds mixtes public-privé	7
2 ^e Partie	
Un débat large s'impose	9
3 ^e Partie	
Un projet de loi exclusivement administratif.....	11
4 ^e Partie	
Pour une approche cohérente et inclusive	Erreur ! Signet non défini.
Conclusion.....	16
Recommandations CSN.....	17

Introduction

La CSN regroupe plus de 2 100 syndicats qui représentent plus de 300 000 membres œuvrant dans différents secteurs d'activité et elle est présente dans toutes les régions du Québec.

Nous vous remercions de nous permettre d'être entendus dans le cadre de ces consultations particulières portant sur le projet de loi n° 7, Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants. D'entrée de jeu, nous tenons à souligner notre inconfort et nos inquiétudes quant à la création de fonds mixtes financés par le public et le privé. Ces nouveaux partenariats soulèvent de nombreuses questions et le projet de loi soumis dans le cadre de cette consultation est loin de fournir des réponses.

À titre d'organisme caritatif, la famille Chagnon, à travers sa fondation et son *holding* familial, a, au fil des ans, soutenu plusieurs projets en fonction de sa mission, de sa vision et de ses priorités. Le gouvernement a fait de même en s'associant, à titre de partenaire, à des projets s'adressant à certains groupes de la communauté, et ce, sans que ces derniers soient encadrés au plan législatif.

Le mécénat québécois prend une autre forme avec la création de fonds cofinancés et cogérés. En 2007, un premier fonds mixte est créé, sans aucune consultation. Le ministère de la Santé et des Services sociaux et d'autres ministères ainsi que la Fondation Chagnon sont les partenaires du *Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie*. La mise en place de ce fonds était une première au Québec. Pourtant, loin d'innover au plan législatif, le gouvernement a alors déposé un texte identique à ceux ayant servi antérieurement à la création du Fonds jeunesse et du Fonds sur les infrastructures sportives, d'où le privé était absent. Les projets de loi n° 6 et n° 7 sont des calques du *Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie*.

Ces nouveaux fonds mixtes ont en commun d'être constitués grâce au mécénat privé et à la contribution du gouvernement. Que la Fondation Chagnon soit le promoteur de projets philanthropiques répondant aux besoins de la communauté est une chose. Mais lorsque cette dernière s'associe au gouvernement pour mettre en place trois fonds public-privé, y consacre un milliard de dollars sur 10 ans, et que le gouvernement encadre le tout par un projet de loi purement administratif, c'est d'un autre ordre. On assiste ici à une intrusion directe du privé dans le champ du social.

D'ailleurs, il faut aller bien au-delà du texte législatif pour saisir les enjeux entourant la gouvernance, le fonctionnement et la gestion de ces fonds. Cette absence de transparence fait ombrage aux intentions privilégiées au départ.

Cette nouvelle façon de répondre aux besoins de divers groupes de la population fait craindre que de façon insidieuse, nous assistions à la transformation du rôle de l'État et à son désengagement de ses responsabilités d'améliorer et de consolider les services publics ainsi que le fonctionnement de l'État.

Dans ces commentaires, nous présentons nos préoccupations concernant la création de fonds mixtes privé-public. Dans un deuxième temps, nous traitons de l'urgence de tenir un débat public large sur cette question et d'un bilan de mi-parcours. Par la suite, nous formulons diverses propositions en vue de modifier substantiellement le cadre législatif retenu par le gouvernement pour l'établissement du fonds mixte privé-public pour le développement des jeunes enfants. En dernier lieu, nous abordons la question de la pauvreté des enfants, nous questionnons la pertinence de cibler uniquement les jeunes enfants vivant en situation de pauvreté et nous demandons que les partenaires du fonds privilégient une approche universelle.

1^{re} Partie

La création de fonds mixtes public-privé

Le projet de loi vise « à créer un fonds ayant 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. Le fonds sera affecté au financement d'activités, de projets et d'initiatives visant à 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. Il sera également affecté au financement d'activités, de projets et d'initiatives visant à soutenir les parents, dès la grossesse, en leur procurant les outils les plus susceptibles de contribuer au développement de ces enfants, ainsi qu'à soutenir l'innovation de même que l'acquisition et le transfert des connaissances en cette matière. »

Pour ce faire, on s'appuie sur la mobilisation des communautés. Les organismes communautaires-famille, les services de garde, les écoles, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, les municipalités pourront présenter des projets. De plus, le projet de loi précise que ces activités et projets devront se réaliser à l'extérieur des programmes réguliers établis ou approuvés par le gouvernement.

Personne ne peut contester l'urgence de mobiliser les divers acteurs afin que les enfants vivant dans des situations difficiles puissent, eux aussi, réussir leur entrée à l'école et poursuivre leur cheminement scolaire, mais la voie poursuivie ici n'est pas la bonne.

Pour la CSN, l'arrivée de ces fonds mixtes participe à la transformation du rôle de l'État et à l'émergence d'une nouvelle gouvernance. Progressivement, l'État abdique certaines de ses responsabilités et s'associe avec des acteurs privés en vue de répondre aux besoins de la population. Ces fonds visent des objectifs et des groupes-cibles différents, mais ils ont des liens de parenté avec le fonctionnement opaque des partenariats public-privé (PPP) qui se développent au Québec et dans divers pays et pour lesquels plusieurs inquiétudes se confirment.

Une des faces cachées de ces fonds est le sous-financement. L'état du financement gouvernemental influence les politiques publiques et l'allocation des ressources qui en découle. La situation actuelle des finances du gouvernement n'est pas favorable au développement ou à l'élargissement des politiques publiques, et ce, d'autant plus que le gouvernement, au lieu de redresser les finances publiques, se prive de revenus en octroyant des baisses d'impôt.

Au cours des prochaines années, il est fort possible qu'on assiste à une escalade de la dette publique notamment en raison de la crise économique et financière. Les

besoins de plusieurs groupes de la population sont en croissance, mais les marges de manœuvre pour y répondre diminuent. À un moment où la situation des finances publiques se pose avec acuité, le recours à ce nouveau mécanisme ne risque-t-il pas d'être une façon de contourner les contraintes budgétaires?

La multiplication de ces partenariats, la création de fonds public-privé, l'arrivée de nouveaux mécènes pourraient devenir un palliatif à une offre de services que ne pourrait assumer l'État.

Le gouvernement n'est déjà pas seul pour assurer ces services. Plusieurs y contribuent : les organismes communautaires, les institutions publiques, les entreprises, les municipalités, les fondations et les familles. Par contre, le gouvernement, élu démocratiquement, a l'obligation de déterminer les besoins et les orientations, de bonifier et de consolider l'offre des services publics en lien avec les diverses missions sociales qui sont sous sa responsabilité. Il doit fournir une offre de services universels, accessibles sur l'ensemble du territoire et voir à leur pérennité.

Ces fonds cogérés et cofinancés posent la question de l'intrusion du privé dans le secteur public. Aucune mesure de protection, aucune règle de gouvernance, aucune règle éthique, aucune obligation n'est édictée, on laisse place au développement en silo de ces fonds.

2^e Partie

Un débat large s'impose

La CSN est préoccupée par la constitution de fonds public-privé dans le champ du social et par l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance. Elle ne peut donner son aval à ce projet de loi purement administratif dont les impacts sont éminemment politiques. La création de ce fonds soulève de nombreux enjeux et questionnements, notamment sur la transformation du rôle de l'État auxquels le gouvernement doit répondre.

Le gouvernement n'a jamais convoqué les partenaires de la société civile à débattre de la mise en place des Fonds mixtes privé-public. De plus, compte tenu des crédits d'impôt substantiels dont les fondations et les mécènes peuvent bénéficier en subventionnant ces fonds et des impacts de la crise financière et économique, il est fort possible qu'on assiste au cours des prochaines années à une multiplication de nouveaux fonds.

La CSN recommande au gouvernement de tenir un débat public large afin de déterminer les fondements, les motifs et les conditions justifiant la constitution de tels fonds. Ainsi, la CSN recommande :

Recommandation n° 1

Que le gouvernement tienne, dans les plus brefs délais, un débat public large sur la pertinence de fonds mixtes public-privé complémentaires aux programmes et aux politiques publiques et fasse rapport.

Le développement de services soutenus par un fonds mixte nécessitera une très grande vigilance notamment pour s'assurer qu'ils ne se substituent pas ou n'entravent pas la consolidation des services publics. Dans cette réflexion, la CSN rappelle que l'État, comme ultime responsable du bien commun, doit exercer ses obligations spécifiques d'orienter, planifier, organiser, financer et rendre compte de l'action publique tout comme il lui incombe d'encadrer et d'actualiser la régulation des divers acteurs de la société. L'État doit conserver la maîtrise d'œuvre et la responsabilité de définir ou d'actualiser les politiques publiques et les stratégies dans lesquelles se réalisera l'ensemble des activités et opérations découlant des projets financés par un fonds mixte.

Afin de contrer tout dédoublement avec des activités ou des services publics ou, s'il y a lieu, tout écart aux processus d'harmonisation interministérielle, ces fonds mixtes devraient toujours avoir pour assise une politique gouvernementale et un plan d'action.

Nous constatons que le présent budget du gouvernement prévoit sa contribution aux fonds prévus aux projets de loi n° 6 et n° 7 et que leur création semble imminente.

En conséquence et à la lumière de la nouveauté de ces fonds et des enjeux en cause, la CSN demande au gouvernement de suspendre la création d'autres fonds mixtes avant qu'un bilan de mi-parcours de ces trois premiers (Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, le Fonds de soutien aux proches aidants des aînés et le Fonds pour le développement des jeunes enfants) n'ait été produit et déposé à l'Assemblée nationale. La CSN recommande donc :

Recommandation n° 2

Que le gouvernement suspende la création d'autres fonds jusqu'à la publication d'un bilan de mi-parcours portant notamment sur les priorités retenues, la pertinence des réalisations et leurs impacts sur les personnes cibles, sur l'offre de services publics et sur les organismes intervenant sur le terrain. Que ce bilan soit déposé à l'Assemblée nationale.

3^e Partie

Un projet de loi exclusivement administratif

Dans le contexte où la création du fonds pour le développement des jeunes enfants semble imminente, nous croyons que des modifications substantielles doivent y être apportées afin de garantir notamment la transparence, l'imputabilité, le respect des acteurs sur le terrain ainsi que la complémentarité avec les politiques publiques.

Le projet de loi n'a aucune portée générale. Il reste muet quant à la structure, au mode de gouvernance et de fonctionnement, à l'imputabilité et à l'évaluation des résultats des activités, projets et initiatives découlant de ce fonds. Certains de ces volets se retrouvent dans le protocole d'entente signé entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et de la Fondation Lucie et André Chagnon pour le *Fonds pour la promotion des saines habitudes* de vie. Cependant, ce protocole n'a jamais été rendu public.

De plus, plusieurs acteurs œuvrant sur le terrain, ont soulevé des problèmes liés à l'application de cette entente, et certains d'entre eux ont été explicites à ce sujet lors de la présentation de leur mémoire dans le cadre des consultations en cours.

Dans une perspective de plus de transparence et d'imputabilité de la part des acteurs privés et publics et afin de s'assurer que les partenaires privés ne puissent décider des priorités gouvernementales et des modes de gestion, le gouvernement doit adopter un règlement traitant des modes de gouvernance, des obligations des partenaires et des règles encadrant l'évolution des rapports et des pouvoirs des acteurs en cause. Il devrait également porter sur les obligations des partenaires privés, la participation des acteurs de la société civile, les règles de décision, de gestion et de traitement des différends.

Le projet de loi ne précise pas la composition de la Société de gestion, mais il semble probable qu'elle serait composée d'un nombre paritaire de représentants de la Fondation et du gouvernement. Afin, notamment, que les orientations et les décisions prises soient objectives et équitables, nous demandons que des représentants de la société civile siègent au conseil d'administration de la Société de gestion du fonds, de même qu'à tout autre comité qui pourrait être formé. La CSN recommande que le projet de loi prévoit :

Recommandation n° 3

Que des représentantes et des représentants de la société civile siègent au conseil d'administration de la Société de gestion, de même qu'à tout autre comité.

Deux raisons s'imposent à l'esprit pour justifier une plus grande imputabilité de la part de la Société de gestion. D'abord, puisque les contributions privées à ce fonds mixte procurent des déductions fiscales à leurs donateurs, il est d'intérêt public de suivre autant l'évolution de la masse des dons (incluant les legs et les intérêts accumulés) que les rabais fiscaux consentis (le total des impôts dont se prive le Trésor québécois). En second lieu, il est également d'intérêt public de suivre l'évolution des activités, des projets et des initiatives et de rassembler en un rapport annuel de quoi juger de la performance d'ensemble, des résultats atteints ainsi que de la satisfaction des clientèles visées (personnes ou communautés) et des acteurs associés. En fait, ces informations de performance et de résultats sont essentielles pour faciliter le suivi du fonds mixte et l'appréciation de sa contribution, en complémentarité des services publics, d'un programme ou d'une politique gouvernementale. La CSN recommande :

Recommandation n° 4

Que la Société de gestion dépose au ministre un rapport annuel rendant compte de l'ensemble des activités, projets et initiatives et présente un bilan financier. Que ce rapport soit déposé à l'Assemblée nationale et soit rendu public.

Enfin, en matière de reddition de compte, il y a une zone grise à savoir si le vérificateur général aura droit de regard sur les activités du fonds. Pourtant, compte tenu des possibilités des risques toujours présents de dérapage ou d'imprévus dans une entreprise semblable, il faut prévoir d'emblée qu'une autorité puisse examiner de près les pratiques et les documents officiels découlant de la mise en œuvre de ce fonds mixte et fasse rapport. À cette fin, la CSN recommande :

Recommandation n° 5

Que le Vérificateur général ait droit de regard sur l'ensemble des activités de la Société de gestion et fasse rapport.

Par ailleurs, considérant qu'il est essentiel d'assurer le respect et l'indépendance des politiques gouvernementales, la CSN juge important que les partenaires du fonds appliquent la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire autonome notamment, par une représentation des *leaders* et associations communautaires aux structures de décision et de gestion des projets et l'octroi d'une part équitable du financement selon des modalités convenues entre les parties concernées.

4^e Partie

Pour une approche cohérente et inclusive

La lutte à la pauvreté demeure un enjeu de société. Les écarts se creusent entre les riches et les pauvres. La pauvreté des enfants s'accroît et elle devient une urgence sociale. Il est fort à craindre que cette progression s'accroisse en raison des effets de la crise financière et économique et de la récession. D'ailleurs, les fermetures d'entreprises et les pertes d'emplois se multiplient et de plus en plus de familles et d'enfants se retrouvent dans des situations difficiles.

La pauvreté est un phénomène complexe. Comment la définir? Comment la mesurer? Plusieurs enquêtes et recherches démontrent les effets néfastes de cette situation sur le développement global des enfants, leur réussite éducative, leur santé et leur avenir.

Au fil des ans, le gouvernement a investi dans divers programmes et actions dans le domaine de la petite enfance. En 2002, l'Assemblée nationale a voté à l'unanimité la loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En matière de petite enfance, on a davantage investi dans la lutte aux effets de la pauvreté et on s'est éloigné de l'objectif premier qui visait à multiplier les efforts en vue d'éliminer la pauvreté des enfants et de leurs familles et leur permettre de bénéficier de meilleures conditions de vie (augmentation du salaire minimum, indexation des prestations d'aide sociale, etc.). Les résultats des interventions gouvernementales sont mitigés, plusieurs recherches et études le démontrent.

Oui, il faut intervenir auprès des enfants vivant en situation de pauvreté, mais si nous n'agissons pas auprès des familles pour améliorer leurs conditions de vie, il est fort probable que la situation des enfants demeurera inchangée à moyen et long termes.

Le Fonds cible les enfants de 5 ans et moins vivant en situation de pauvreté. Pourtant, les enfants vulnérables se retrouvent dans toutes les couches de la société. Pourquoi ne pas avoir retenu une approche inclusive? Le ciblage des « clientèles » est devenu une règle et plusieurs décisions se prennent en fonction d'une série d'indicateurs qui sont facteurs d'exclusion. Compte tenu des difficultés rencontrées par les jeunes enfants en situation de vulnérabilité et des incidences de ces dernières sur leur développement, leur cheminement scolaire et leur santé, les partenaires devraient privilégier une approche d'intervention universelle.

Il ne s'agit pas ici d'opposer les deux approches, mais bien de les situer en complémentarité et d'investir dans des mesures favorisant l'égalité des chances, évitant ainsi toute stigmatisation. L'approche devrait viser tous les enfants vivant en situation de vulnérabilité et à soutenir leurs parents dans l'exercice de leur rôle parental, et ce, peu importe leur origine socioéconomique.

Réduire les inégalités sociales entre les familles et favoriser l'égalité des chances en vue d'améliorer le sort de ces enfants et de leurs familles sont des objectifs de

société qui interpellent les divers intervenants. Les partenaires oeuvrant sur le terrain connaissent bien la dynamique de leur milieu, les problématiques spécifiques qui y sont présentes et les besoins à combler. Tous doivent se mobiliser autour de ces objectifs, les partenaires sociaux, scolaires, municipaux, ceux de la petite enfance, les services publics et les parents. Le gouvernement doit aussi assumer ces responsabilités en ce sens.

La Fondation Chagnon a soutenu de nombreux projets ciblant les jeunes enfants. La prévention est au cœur de ses interventions et cet axe sert de finalité aux actions et aux projets ciblant les problèmes sociaux et de santé. La Fondation soutient le fait que les milieux sont les maîtres d'œuvre de leurs projets, pourtant, plusieurs intervenants soulignent que leurs promoteurs imposent cette vision et leurs façons de faire avec un certain autoritarisme. Cette approche a des incidences sur le terrain; elle mine la confiance acquise par les organismes et les intervenants, crée des insatisfactions et brise les solidarités.

Les orientations et les décisions ne peuvent être fonction de choix idéologiques ou d'intervenants non gouvernementaux. Elles doivent être prises en fonction des enfants et de leurs familles et il est essentiel que les parents et les organismes qui oeuvrent sur le terrain y soient associés étroitement. Il est aussi de première importance que les partenaires du fonds reconnaissent l'expertise des intervenantes et des intervenants, les pratiques existantes et qu'ils s'appuient sur elles pour le développement des programmes et des projets.

D'ailleurs, plusieurs communautés se sont prises en main et ont créé des lieux de concertation et de solidarités. Elles ont développé des projets novateurs d'actions locales et régionales pour améliorer les conditions de vie et le bien-être des enfants et de leurs familles. C'est avec elles que le travail doit se poursuivre. Malheureusement, plusieurs de ces innovations de même que les résultats obtenus demeurent méconnus. Un repérage de ces démarches mériterait d'être fait et partagé avec les partenaires du fonds et les intervenants sur le terrain.

Dernier élément, plusieurs ministères sont concernés par le bien-être des enfants, des familles et des collectivités : Famille, Éducation, Sports et Loisir, Santé et Services sociaux, Emploi et Solidarité sociale, Travail, Condition féminine, Immigration et Communautés culturelles, Affaires municipales. Régions et Territoires, Justice, etc. Une coordination entre les divers intervenants gouvernementaux est indispensable pour assurer la cohérence et la cohésion entre les multiples programmes et les actions.

Pour la CSN, le Fonds doit proposer une approche universelle englobant tous les enfants de cinq ans et moins et leurs familles et non pas stigmatiser les enfants vivant en situation de pauvreté. Afin de contrer les dédoublements, d'harmoniser les différentes interventions ministérielles et communautaires, de s'assurer de la

pertinence, de la complémentarité et de la pérennité des activités et des programmes qui seront développés par le Fonds pour le développement des jeunes enfants, la CSN recommande :

Recommandation n° 6

Que le gouvernement dépose rapidement une politique et un plan d'action gouvernemental pour le développement des jeunes enfants, que le Fonds y soit rattaché et que ce dernier s'inscrive en soutien à la loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Conclusion

La CSN réitère ses préoccupations quant à la constitution de fonds public-privé ciblés et à l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance et elle ne peut donner son aval à ce projet de loi. La transformation du rôle de l'État ne peut se faire au détriment des services publics d'intérêt collectif. La création de ce fonds soulève de nombreux enjeux et questionnements auxquels le gouvernement doit répondre dans les suites qu'il donnera à ce projet de loi. Des modifications substantielles sont nécessaires.

Comme société, nous devons multiplier les efforts afin d'assurer le développement des enfants qui sont notre avenir. L'égalité des chances doit servir d'assise aux décisions gouvernementales. Nous souhaitons que les partenaires du fonds retiennent une approche universelle et ne ciblent pas que les jeunes enfants vivant en situation de pauvreté, mais bien tous les enfants vulnérables, et ce, peu importe leur milieu socioéconomique.

Comme précisé précédemment, le développement de fonds public-privé vient modifier les façons de faire sur le terrain. Plusieurs problèmes ont été soulevés par les réseaux et les organismes associés à des projets de la Fondation Chagnon et au Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie. Nous souhaitons que des changements majeurs soient apportés au fonctionnement de façon à ce que les actions viennent soutenir les intervenants, les dynamiques locales et régionales.

La nouveauté de ces fonds ne nous permet pas de prendre acte des effets pervers qu'ils pourraient engendrer dans la prestation des services publics. Par contre, la multiplication des interventions du privé laisse craindre que ce dernier assume une direction de plus en plus forte et en vienne à déterminer les orientations et les actions. Il faudra être vigilant afin de s'assurer que les décisions gouvernementales ne soient pas occultées par les contributions des partenaires privés.

Recommandations CSN

Les préoccupations et les enjeux identifiés dans ce document interpellent le gouvernement et nous souhaitons que cette commission parlementaire en tienne compte.

La CSN recommande :

Recommandation n° 1

Que le gouvernement tienne, dans les plus brefs délais, un débat public large sur la pertinence de fonds mixtes public-privé complémentaires aux programmes et aux politiques publiques et fasse rapport.

Recommandation n° 2

Que le gouvernement suspende la création de nouveaux fonds jusqu'à la publication d'un bilan de mi-parcours portant notamment sur les priorités retenues, la pertinence des réalisations et leurs impacts sur les personnes cibles, sur l'offre de services publics et sur les organismes intervenant sur le terrain. Que ce bilan soit déposé à l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 3

Que des représentantes et des représentants de la société civile siègent au conseil d'administration de la Société de gestion, de même qu'à tout autre comité.

Recommandation n° 4

Que la Société de gestion dépose au ministre un rapport annuel rendant compte de l'ensemble des activités, projets et initiatives et présente un bilan financier. Que ce rapport soit déposé à l'Assemblée nationale et soit rendu public.

Recommandation n° 5

Que le Vérificateur général ait droit de regard sur l'ensemble des activités de la Société de gestion et fasse rapport.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement dépose rapidement une politique et un plan d'action gouvernemental pour le développement des jeunes enfants, que le Fonds y soit rattaché et que ce dernier s'inscrive en soutien à la loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.