



Quand les PPP s'emparent du social

Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales

Dans le cadre des consultations particulières sur

le projet de loi 7

Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants

8 avril 2009

Le ROCFM, Regroupement des organismes communautaires Famille de Montréal, existe depuis maintenant onze ans. Il compte 43 organismes membres. Le point de vue que nous développerons sur les enjeux liés au projet de loi 7 est celui d'un organisme siégeant depuis onze ans dans de multiples lieux de concertation régionale autour de questions concernant les familles. Nous participons depuis sa création au Comité Famille de la Conférence régionale des Élus. Depuis maintenant un an, nous sommes intensivement impliqués au Comité régional d'action concertée pour le développement des enfants, comité initié par la Direction de la Santé publique de Montréal dans les suites du rapport d'enquête sur la maturité scolaire. Notre point de vue est également nourri par les expériences des organismes membres du regroupement, impliqués dans leurs communautés en soutien aux familles dans l'ensemble des dimensions de leur vie au quotidien et qui ont une longue expérience de mobilisation et de concertation.

Notre regroupement a de vives inquiétudes quant au projet de loi 7. Nous souhaitons partager nos questionnements, témoigner de nos expériences ainsi qu'explorer quelques pistes de solution. D'entrée de jeu, nous vous présentons la position qui a été adoptée à l'unanimité par les membres lors d'une assemblée générale extraordinaire le 1^{er} avril dernier sur le projet de loi 7 :

- **Considérant la responsabilité sociale du gouvernement du Québec envers la population;**
- **Considérant l'absence d'information complète et transparente quant à la nouvelle forme de gouvernance qui s'installe au Québec dans le champ des services sociaux;**
- **Considérant le non-respect par le gouvernement de la Politique gouvernementale sur l'action communautaire;**
- **Considérant les expériences difficiles déjà connues à travers le Québec avec Québec en forme, Québec enfants ainsi qu'à Montréal avec les initiatives 1,2,3 GO;**

Il est proposé que le Regroupement des organismes communautaires Famille de Montréal demande :

- **Un moratoire sur toutes ententes entre le gouvernement du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon;**
- **Une analyse des impacts de cette nouvelle gouvernance : sur les enjeux politiques et théoriques, sur l'organisation des services publics et de l'action communautaire ainsi que sur les répercussions pour la population;**
- **Qu'un large débat public ait lieu sous la responsabilité du gouvernement du Québec.**

Considérant la responsabilité sociale du gouvernement du Québec envers la population;

S'il est souhaitable que l'ensemble des acteurs d'une société se sente solidairement responsables les uns et des autres, c'est au gouvernement du Québec que revient la responsabilité d'être le maître d'œuvre de ses politiques et d'être redevable devant la population, en toute liberté, sans conditionnement privilégié par le pouvoir de l'argent d'un de ces acteurs.

Considérant l'absence d'information complète et transparente quant à la nouvelle forme de gouvernance qui s'installe au Québec dans le champ des services sociaux;

À ce moment-ci, est-ce que la population du Québec possède une information suffisamment consistante et éclairée sur les enjeux liés aux différents Partenariats-Publics-Privés (PPP) sociaux (Québec en forme, soutien aux aidants naturels, stratégie Jeunesse et le futur Québec Enfants) pour que la députation puisse refléter la volonté des électeurs quand ils auront à voter ce projet de loi? Comme le disait un slogan largement adopté en 2003 : *J'ai jamais voté pour ça!*

On ne peut isoler chacun de ces PPP sociaux car c'est en les analysant dans leur ensemble que l'on voit se dessiner un nouveau projet social au Québec.

« Comme le dit Jacques Commaille (1996, p.38), dans le domaine familial, « les vérités « scientifiques » apparaissent bien comme des constructions sociales où l'argument d'autorité de la science ne fait souvent que masquer, sous l'apparence du raisonnement scientifique, la réalité de la position idéologique : celle d'une minorité s'arrogeant le droit de produire les valeurs pour la société tout entière, celle de l'« air du temps ». Dès lors, le champ scientifique nécessite d'être questionné quant à la validité des discours qu'il produit et à la normativité qui s'en dégage ». ¹

Considérant le non-respect par le gouvernement de la Politique gouvernementale sur l'action communautaire;

Depuis les dernières années, nous avons vu se multiplier les ententes de services entre le gouvernement et les organismes communautaires autonomes. Ces ententes placent les organismes dans un rapport utilitaire de sous-traitant à rabais de services publics.

Quand on dit que le gouvernement a augmenté le financement des organismes, c'est en entente de services et non au financement à la mission comme il s'était engagé à le faire en reconnaissant le sous-financement du secteur Famille. La politique gouvernementale devait servir à reconnaître et à soutenir la mission des organismes qui consiste avant tout à être des lieux d'accueil, de défense collective des droits et de transformation sociale. De toute évidence, nous n'avons pas la même définition de la transformation sociale.

¹ Neyrand, Gérard (2002), *Petite enfance et parentalité : une évolution contradictoire des savoirs*, dans Comprendre la famille, Actes du 6^e symposium de recherche sur la famille. PUQ. Ste-Foy

Le gouvernement prépare également une réforme du droit associatif qui permettrait à deux personnes d'être requérant pour la création d'un nouvel organisme. Ce nouvel organisme pourra être administré par un seul administrateur. Donc, au royaume des organismes à but non lucratif (OBNL), plusieurs pourront être rois. Cette réforme viendra dénaturer tout un pan de la société civile dont la richesse était l'ancrage dans les communautés, la vie associative et les pratiques démocratiques. Maintenant, nous pourrions avoir une panoplie d'entrepreneurs d'OBNL bradant leurs services à tous les ministères voulant sabrer dans les services publics. Est-ce que cette réforme servira à contourner la résistance qu'opèrent les organismes qui veulent conserver leur mission et maintenir une distance critique face à l'État en créant des OBNL plus serviles?

Considérant les expériences difficiles déjà connues à travers le Québec avec Québec en forme, Québec enfants ainsi qu'à Montréal avec les initiatives 1,2,3 GO;

Le Rapport d'enquête sur la maturité scolaire mentionne comme étant un enjeu principal du travail de concertation les inégalités entre les acteurs qui transforment les liens en rapports de pouvoir. Les malaises et les inconforts vécus au sein de ces espaces nous préoccupent. Les organismes communautaires font du travail en concertation depuis fort longtemps, développant de multiples partenariats, et ce, sous plusieurs formes, afin d'améliorer les conditions de vie des familles.

Dans le modèle de concertation privilégié par les projets dont on parle maintenant, la coordination est encadrée par le promoteur ce qui colore, oriente et force les façons de faire. Effectivement, nous avons souvent pu constater que lorsque les choses ne se déroulent pas au goût du promoteur, celui-ci se rabat sur l'argument démagogique suprême : la fin justifie les moyens. Par des moyens pas nécessairement élégants, on arrive à contourner les voix dissidentes ou simplement différentes. On ne fait pas mention dans les comptes-rendus des interventions de certains, on « oublie » de les inviter lors des rencontres, on refuse les propositions d'action pour les reprendre à son compte quelques mois plus tard.

Ce dont nous témoignent également les organismes membres du ROCFM, c'est que trop souvent les consensus obtenus au sein des concertations sont faux puisqu'ils ont lieu avec peu de discussions et encore moins de débats sur la lecture que les acteurs font de la situation. On présume que tous partagent la même vision sans qu'il y ait eu de dialogue réel. Plutôt que d'innover dans les façons d'animer ces lieux qui favoriseraient la prise de parole et la diversité des points de vue, la culture qui prévaut trop souvent a pour effet de bâillonner, d'exclure, de marginaliser et, en bout de ligne, de démobiliser.

« Selon notre interprétation, les consortiums 1,2,3 GO auraient donc contribué, dans un premier temps, au développement d'un plus vaste partenariat intersectoriel entre les ressources locales pour tout-petits. Dans un deuxième temps, des conflits internes dans ces consortiums auraient contribué à une démobilisation des intervenants, et par le fait même, à l'affaiblissement des liens entre les ressources locales. »²

² Cormier, Nathalie. 2006. « L'initiative 1,2,3 GO! Pour tout-petits. Analyse d'impacts sur le partenariat perçu et activé par des intervenants ». Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en

De plus en plus, nous entendons nos membres nous dire qu'ils préfèrent se retirer de ces lieux de concertation plutôt que de supporter les tensions qu'ils y vivent. Ils nous disent qu'ils n'ont plus l'énergie pour faire face à la non-reconnaissance voire au mépris.

Lors de notre premier contact avec la Fondation, il y a six ans, leur représentant utilisait déjà l'argument d'être une jeune fondation, d'avoir fait des erreurs, d'avoir appris et de faire autrement. Il y a deux ou trois ans, on nous servait les mêmes excuses et encore aujourd'hui chez Québec Enfants, on redit la même chose. Le Centre 1,2,3 GO tenait le même discours. Est-ce que la fusion des deux organisations permettra de mieux apprendre des erreurs du passé? Nous en doutons fort puisqu'au-delà de faire des repentirs sur le passé, nous croyons que les principes directeurs qui orientent le travail demeurent les mêmes.

Il est proposé que le Regroupement des organismes communautaires Famille de Montréal demande :

1) Un moratoire sur toutes ententes entre le gouvernement du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon;

Nous demandons que le projet de loi 7 ainsi que le projet de loi 6 ne soient pas adoptés.

2) Une analyse des impacts de cette nouvelle gouvernance : enjeux politiques et théoriques, organisations des services publics et de l'action communautaire ainsi que les répercussions pour la population;

Trop souvent les bonnes intentions sont invoquées pour justifier les PPP sociaux. Nous aimerions que la réflexion se fasse à un autre niveau. Le débat ne porte pas sur être pour ou contre la vertu, mais bien de saisir ce qui est défini dans la vertu. Il nous semble que pour aller plus loin dans l'analyse, il nous faut sortir du bon ou du méchant, du pour ou contre ou du vrai ou faux. Afin de bien comprendre ce qui est en jeu, nous proposons qu'une analyse sérieuse et rigoureuse des différentes dimensions à prendre en compte soit faite ainsi qu'une évaluation indépendante des impacts sur les communautés. Les effets pervers ou non désirés produits par les initiatives ne sont jamais documentés par les promoteurs et le « fardeau de la preuve » repose sur les autres acteurs en présence qui ne possèdent pas les mêmes moyens pour faire la démonstration de leurs points de vue.

Enjeux politiques :

Comme plusieurs autres acteurs, le ROCFM se questionne énormément sur le pouvoir démesuré que peut exercer la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC) sur les décisions du gouvernement. Comment une fondation, dont la seule légitimité est d'avoir de l'argent, peut influencer les priorités de l'État dans notre système dit démocratique?

Que savons-nous des futures ententes qui sont peut-être actuellement en discussion entre le gouvernement et la FLAC ou d'autres fondations? La ministre Thériault a annoncé aux organismes communautaires en Santé et Services sociaux (SSS) qu'elle était à négocier une entente avec une grosse fondation qui plairait au communautaire...

Enjeux théoriques :

Au cœur des enjeux actuels, la vision du monde portée par les projets de PPP sociaux nous semble fondamentale. Dans quel monde voulons-nous vivre, auquel participent les projets actuellement en débat? À partir de quelles théories s'appuient les modèles d'intervention qui nous sont proposés?

L'ensemble de l'œuvre de ces PPP sociaux nous donne fortement l'impression d'être une entreprise de normalisation de l'agir humain. De la grossesse jusqu'à l'âge de 30 ans, on nous trace la voie du bon comportement. Qui d'entre nous peut prétendre toujours marcher sur une ligne droite et parfaite tout au long de sa vie? La réalité a vite fait de nous rattraper pour nous inculquer un peu d'humilité si notre désir de la contrôler se fait trop insistant.

« À aucun moment, les auteurs ne soulèvent la question de la violence inhérente à l'imposition d'une forme de rationalité utilitariste, qui fait de l'individu un *homo economicus* dédié à la maximisation des retombées de ses comportements et à la minimisation des risques, et qui fait fi des savoirs, des logiques et des rationalités alternatives qui peuvent être valorisées dans d'autres cultures. Sans y voir une stratégie consciente d'occultation des enjeux éthiques, nous avançons qu'un tel recours aux savoirs rationalisés contribue à masquer, sous un discours de scientificité, une entreprise morale de gestion des comportements et de l'espace social (Massé, 1999a) »³

Une des raisons majeures qui crée de l'inconfort dans ces projets d'action concertée est la confusion des genres. On veut entrecroiser des logiques qui s'opposent : dans le jargon de l'ingénierie sociale, on parle de Top down versus Bottom up. La lecture de la réalité se fait d'après les gens qui la vivent ou d'après une conceptualisation d'experts. L'hybride suggéré nous propose un point de départ déterminé par les experts (épidémiologie) pour ensuite vouloir que les communautés se mobilisent (constructionnisme) pour enfin terminer par une évaluation des résultats quantitatifs par les experts (positivisme).

Un autre principe fondamental de cette ingénierie se résume par *tous sous un même toit*. Ainsi une vision technocratique et virtuelle des liens entre les différents partenaires peut faire croire que si l'on dessine le modèle d'organisation idéalisé, nos objectifs pourront être atteints. La réalité est beaucoup plus complexe, riche et diversifiée et ce n'est pas parce que notre dessin ressemble à une pomme, possède toutes les caractéristiques d'une pomme, que ça goûte les pommes.

Ici le parallèle avec l'agriculture devient parlant.

³ Massé, Raymond (2003). *Éthique et santé publique : Enjeux, valeurs et normativité*. Presses de l'Université Laval. Québec

« Depuis quelques années, nous sommes très sensibles à la biodiversité en agriculture. Les dangers pour l'équilibre écologique de la planète que représente l'action du géant Monsanto nous préoccupent grandement. Il faudrait également se soucier de la biodiversité des individus, des familles et des organisations. »⁴

Organisation des services sociaux publics...

Lors de la fusion dans le réseau de la santé et des services sociaux des hôpitaux et des CLSC, nous craignons que la logique hospitalo-centrique s'imposerait au sein de la nouvelle structure des CSSS. À peine quelques années plus tard, nous réalisons que nos craintes n'étaient pas sans fondement. On peut observer une diminution significative des services sociaux en CSSS. Pour avoir accès à des services mieux vaut faire partie d'une « clientèle ciblée ». Avec le développement de projet en PPP, c'est à un autre rétrécissement du filet social auquel nous assistons. Le réseau public est dépouillé d'une autre partie de son mandat, comme si là aussi, on voulait faire la démonstration qu'au privé on fait mieux et moins cher.

Dans le réseau scolaire, on constate déjà les impacts de l'arrivée de Québec en forme. Plusieurs enseignants ont témoigné de leurs difficultés à réaliser des projets avec leurs étudiants faute de locaux, ceux-ci étant utilisés par les projets de ce nouveau promoteur.

Lors d'une présentation par la FLAC au comité Famille de la CRÉ de Montréal, on nous a remis la vision de la fondation : « La fondation souhaite que son action contribue à faire en sorte que les gouvernements adoptent des actions préventives efficaces, à caractères universel et permanent, et qu'ils mobilisent l'ensemble des acteurs concernés, prioritairement au Québec, afin qu'eux aussi adoptent une approche de prévention de la pauvreté et de la maladie. »⁵ Assistons-nous à la création d'un deuxième Institut national de Santé publique?

Les investissements du gouvernement dans les PPP sociaux ne règlent en rien les énormes besoins en orthophonie, orthopédagogie, psycho-éducation et organisation communautaire. Si les enfants nous tiennent tant à cœur, il faudrait peut-être leur fournir les services auxquels ils ont droit.

⁴ Gélinas, Carol. *Les projets de mobilisation des communautés ou comment épuiser la ressource*. Bulletin de liaison octobre 2008, FAFMRQ.

⁵ Document de la Présentation de la Fondation Lucie et André Chagnon, 20 novembre 2008, comité Famille de la Conférence régionale des élus de Montréal

... et l'action communautaire autonome

Lors de la présentation de Madame Lyse Brunet, directrice générale de Québec Enfants, au comité régional sur la maturité scolaire, répondant à la demande d'illustration d'un plan local d'action concertée d'une expérience de Québec Enfants, elle nous a mentionné les activités suivantes : atelier de stimulation pour les enfants, halte-garderies, activités parents-enfants... Ce sont toutes des activités qui sont réalisées majoritairement par les organismes communautaires Famille. Pourquoi faudrait-il constituer un nouveau fonds pour soutenir et développer ce qui est déjà existant et sous-financé?

Est-ce que le milieu communautaire devra se soumettre à des injonctions (mêmes silencieuses) d'offres de services cadrant dans un projet dont il ne partage ni les fondements ni la gouvernance ou pourra-t-il poursuivre son action de façon autonome?

Répercussions sur la population

Les orientations des PPP sociaux ne sont pas si nouvelles. Depuis quelques années, le raisonnement pour déterminer les priorités d'action s'appuie sur une vision strictement économique, médicale et psychologisante. La dimension sociale semble être évacuée. Quand on en parle, c'est pour la réduire à des indicateurs d'identification de population dite « à risque » ou « vulnérable » sur laquelle on souhaite intervenir; ceci ayant pour conséquence de créer encore plus de stigmatisation et de repousser encore plus dans la marge des personnes qui auraient davantage besoin de solidarité, d'accueil et de liens de proximité. Ces familles souhaiteraient sûrement davantage être reconnues, soutenues et valorisées dans leur expérience plutôt que d'être « intervenues ».

L'éternelle question se pose ici, souhaite-t-on s'attaquer à la pauvreté ou aux pauvres? La prise en compte des causes structurelles de la pauvreté est constamment évacuée pour ne privilégier que l'intervention sur les individus.

Comme ce type d'organisation sociale se fait à partir de mesures statistiques, dépendamment du score d'un territoire, il y aura ou pas de déploiement. Alors si une famille habite sur le mauvais territoire, elle n'aura pas accès à ces services. Si elle ne répond pas aux critères de vulnérabilité, on nous répond qu'elle pourra toujours aller chercher du soutien au privé.

Évidemment, nous avons une grande sensibilité envers les personnes qui rencontrent des défis énormes dans leur vie quotidienne, mais nous croyons que nous devons relever collectivement ces défis en construisant sur la solidarité plutôt que sur la stigmatisation.

3) Qu'un large débat public ait lieu sous la responsabilité du gouvernement du Québec.

Les changements qui se dessinent dans le type de gouvernance et dans l'organisation des services sociaux sont majeurs et nécessitent selon nous un temps d'arrêt afin de permettre que l'ensemble de la population en soit saisie et puisse en débattre.

« Ce qui mesure le caractère démocratique d'une société, ce n'est pas la forme de consensus ou de participation qu'elle atteint; c'est la qualité des différences qu'elle reconnaît, qu'elle gère, l'intensité et la profondeur du dialogue entre des expériences personnelles et des cultures différentes les unes des autres et qui sont autant de réponses, toutes particulières et limitées, aux mêmes interrogations générales ». « Si cette reconnaissance de l'autre ne peut se réduire à une attitude, elle impose des formes d'organisation sociale qui favorisent la rencontre aussi concrète que possible avec l'autre par l'écoute et le débat, et non la stricte mobilisation vers un objectif commun »⁶

Conclusion

Malgré la disproportion des moyens et les difficultés rencontrées, nous continuons à vouloir améliorer le cadre dans lequel se tissent les liens sociaux et contribuer à la construction d'un monde commun. Nous ne croyons pas aux solutions magiques et n'avons pas la prétention de posséder la Vérité. Cependant, nous proposons quelques pistes de solutions à explorer avant de procéder à l'adoption d'une stratégie de déploiement des PPP sociaux.

Afin de permettre un débat ouvert, nous voudrions que soient envisagées de nouvelles façons d'animer les lieux de prise de parole, tant au niveau local, régional que national (non seulement pour initiés et non seulement sur des aspects techniques ou technocratiques). Comme la parole précède l'action, nous identifions qu'après tant d'années d'expériences, il est fondamental de revoir les mécanismes utilisés lors des rencontres entre les partenaires si nous voulons changer les rapports de pouvoir en rapports de collaboration. Nous aurions tous avantage à innover par l'utilisation d'outils de délibération (par exemple ceux proposés par Georges A. Legault ou Raymond Massé). L'utilisation de ces mécanismes permettrait, concrètement, de réduire les effets des rapports inégaux et démontrerait une réelle volonté de faire autrement plutôt que d'en rester aux bonnes intentions ou à la loi de la jungle.

Nous proposons également que les personnes responsables d'animer les lieux de concertation soient formées dans cette perspective et ne soient ni en lien d'emploi ni encadrées par les promoteurs des projets.

En terminant, nous réitérons notre position en demandant un moratoire sur toutes ententes entre le gouvernement et la FLAC et offrons notre collaboration au gouvernement pour explorer les pistes de solution suggérées.

⁶ Touraine, Alain (1994). *Qu'est-ce que la démocratie*. A. Fayard. Paris