



ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME EN SOUTIEN À LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE ET « PPP SOCIAUX »

Document de réflexion

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	5
PREMIÈRE PARTIE : UNE CONCEPTION PARTICULIÈRE DE LA PHILANTHROPIE.....	7
DE LA PHILANTHROPIE AU « PHILANTHROCAPITALISME ».....	7
LES FONDEMENTS	7
QUELQUES BÉMOLS.....	8
IMPACT SUR LES PRATIQUES.....	8
ENJEUX DÉMOCRATIQUES	9
DEUXIÈME PARTIE : PPP SOCIAUX ET RÉUSSITE ÉDUCATIVE	11
L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME FACE AUX « PPP SOCIAUX » ET AUX INTERVENTIONS DE LA FLAC DANS LE CHAMP SOCIAL.....	11
CE QUE L'EXPÉRIENCE RÉVÈLE DES COLLABORATIONS ENTRE LE MILIEU COMMUNAUTAIRE ET LA FLAC	12
LA MOBILISATION DES RÉGIONS.....	12
QUE DOIT-ON ATTENDRE DE R ² ?	13
CONCLUSION	16
LE CONTEXTE.....	16
LES PPP SOCIAUX, LA FLAC ET LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE	16
POSITION DU ROCQLD À L'ÉGARD DES PPP SOCIAUX ADOPTÉE LORS DE L'AGA DU 22 OCTOBRE 2010.....	18
POUR EN SAVOIR PLUS.....	19

PRÉAMBULE

Ce document reprend l'essentiel d'un document de consultation créé à l'occasion de l'assemblée générale annuelle du ROCQLD¹ en octobre 2010 et qui a conduit à une prise de position sur la question des « PPP sociaux ». Cette adaptation du document original vise à partager la réflexion du ROCQLD avec tous les intervenants sociaux intéressés à cette question. S'appuyant sur l'expérience et l'analyse de divers spécialistes et acteurs sociaux, on y présente les principaux enjeux liés aux multiples interventions de la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC) dans le champ social au Québec, en particulier ses actions en partenariat avec le gouvernement du Québec. À cette analyse plus globale s'ajoute un survol des enjeux plus spécifiques à *Réunir Réussir*, partenariat consacré à la réussite éducative dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse 2009-2014.

La première partie du document propose une mise en contexte sommaire qui permettra d'abord de situer la philosophie d'intervention préconisée par la FLAC qui s'inscrit, on le verra, dans un courant qui excède largement nos frontières. Les fondements de ce courant ainsi que les principales critiques dont il fait l'objet seront brièvement abordés.

Un regard est ensuite porté sur les conséquences pour les pratiques sociales, en particulier celles du milieu communautaire, d'un financement des programmes sociaux provenant des fondations privées comparativement à leur financement par l'État. Les enjeux démocratiques particuliers aux partenariats entre la FLAC et le gouvernement du Québec complètent cette mise en contexte.

La seconde partie du document se concentre sur les enjeux qui concernent les relations entre les organismes d'action communautaire autonome et la FLAC. Une distinction y est d'abord faite entre les enjeux démocratiques liés aux PPP sociaux et les relations entre le milieu communautaire et la FLAC.

Un bref rappel des difficultés rencontrées jusqu'à présent sur le terrain par les acteurs du milieu communautaire lors du déploiement de projets financés par la FLAC mettra en perspective, au-delà des énoncés de principe, l'impact réel des interventions de la Fondation sur certains milieux. Ceci permettra d'alimenter une réflexion sur les divergences et convergences potentielles de l'action communautaire autonome et des interventions de la FLAC.

Pour terminer, une attention particulière sera accordée à la question de la mobilisation des régions. À court terme, en effet, c'est à l'occasion de son initiative conjointe avec le gouvernement du Québec, dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse 2009-2014, que la FLAC est la plus susceptible d'influer sur les formes de soutien privilégiées et, conséquemment, sur la participation des organismes communautaires de lutte au décrochage aux actions régionales en faveur de la réussite éducative.

L'énoncé de la position du ROCQLD à l'égard des PPP sociaux, adoptée lors de l'AGA du 22 octobre 2010, fait suite à cette présentation.

¹ Le **Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage** a pour mission de favoriser la concertation et les échanges entre les organismes communautaires qui travaillent à la problématique du décrochage scolaire, d'assurer leur représentation en tant qu'interlocuteur privilégié auprès des diverses instances publiques et communautaires, et de les soutenir dans la consolidation et le développement de leurs activités.

PREMIÈRE PARTIE : UNE CONCEPTION PARTICULIÈRE DE LA PHILANTHROPIE

DE LA PHILANTHROPIE AU « PHILANTHROCAPITALISME »

De loin la plus importante et multiforme au Québec, l'implication sociale de la FLAC s'inscrit dans un courant international initié aux États-Unis par des gens d'affaires aux fortunes colossales (dont le plus connu actuellement est sans doute Bill Gates) et qui ont choisi de « réinvestir » une part importante de leurs fortunes personnelles, familiales, ou d'entreprise, en créant des fondations consacrées à des activités philanthropiques. Ces fondations, privées, se distinguent donc des fondations avec lesquelles nous étions jusqu'à présent plus familiers au Québec, comme Centraide par exemple, et dont les fonds proviennent de campagnes de financement publiques.

Ce courant s'inscrit dans une tradition fortement enracinée aux États-Unis. Il y a, rappelons-le, un écart considérable à cet égard entre nos politiques sociales et celles de nos voisins du sud pour qui les valeurs individualistes ont toujours prévalu. Cet écart donne cependant des signes de fléchissement depuis quelques décennies, l'augmentation de notre dette publique amenant notamment à une perpétuelle remise en question du rôle prépondérant de l'État dans l'offre de services publics.

C'est dans la foulée du désengagement de l'État que s'inscrit l'action sociale des fondations privées. À sa base, on trouve une volonté de se soustraire à l'obligation de participer au financement de l'État par le biais de l'impôt – financement qui, en principe, permettrait à ce dernier d'offrir à la population des services publics de meilleure qualité et des programmes sociaux plus généreux. Il ne s'agit pas pour autant d'une simple stratégie d'évasion fiscale, puisque cet argent ne pourra être utilisé qu'à des fins non lucratives. En fait, les richissimes créateurs de ces fondations agissent plutôt avec la conviction que l'argent ainsi soustrait sera mieux utilisé. Cette conviction est sans doute la caractéristique la plus marquante de ce courant de pensée qui prend rapidement de l'ampleur chez nous : en appliquant les méthodes éprouvées du milieu des affaires à la gestion des problèmes sociaux, les fondations privées seront nettement plus efficaces que l'État. À preuve : ce dernier engloutit des fortunes depuis des décennies sans que les problèmes se résolvent pour autant; au contraire, ils s'amplifient.

LES FONDEMENTS

Outre l'application des modèles du milieu des affaires à la gestion des problèmes sociaux, la FLAC partage avec différentes fondations privées nationales et internationales une philosophie d'intervention bien précise : le Early Child Development (ECD). Cette approche vise à lutter contre la pauvreté et à assurer la prospérité économique des sociétés en ciblant dès le plus jeune âge les enfants issus de milieux défavorisés. Ce modèle d'intervention s'appuie également sur la mobilisation des collectivités pour la mise en place de ses programmes.

S'appuyant sur certaines connaissances récentes issues des neurosciences combinées à celles de multiples domaines : sciences sociales, de l'économie, de la santé, de l'éducation, etc., son principe est relativement simple : en intervenant intensivement dans les premières années de la vie des individus, on les prépare à entrer à l'école avec les meilleures chances de réussite. Ils auront donc de meilleurs emplois et sortiront ainsi du « cycle de la pauvreté ». Pour la société, en particulier dans un contexte où la main-d'œuvre qualifiée vient à manquer, les gains seront importants : l'État retirera plus d'impôt de travailleurs plus qualifiés et plus productifs; les coûts sociaux liés à la pauvreté seront considérablement réduits.

QUELQUES BÉMOLS

Si elle s'appuie sur une approche scientifique, la philosophie d'intervention ECD est loin de faire l'unanimité dans les milieux de la recherche en sciences sociales. Limiter les causes de la pauvreté à de simples lacunes éducatives apparaît en effet pour le moins assez réducteur. De nombreux chercheurs y voient davantage un problème structurel beaucoup plus complexe.

Par ailleurs, l'idée que l'on puisse résoudre les problèmes sociaux en ayant recours aux modèles de gestion issus du milieu des affaires laisse également perplexe. C'est une chose de constater l'endettement croissant des gouvernements et les résultats limités de leurs programmes sociaux pour ensuite les comparer au rendement spectaculaire des entreprises les plus prospères. Mais de là à conclure que la solution aux difficultés des premiers se trouve dans les « recettes » du succès des seconds, il y a évidemment une marge.

N'ayant ni les mêmes buts, ni les mêmes moyens, la comparaison non seulement n'a pas vraiment de sens mais, dans ce cas particulier, elle apparaît pour le moins paradoxale. Pour plusieurs analystes, en effet, il y a, au plan économique, une relation de cause à effet entre le rétrécissement du pouvoir d'action des gouvernements et l'accroissement faramineux des bénéfices des méga-entreprises à l'origine des fondations issues de ce courant. Les pratiques qui contribuent à de tels accroissements (évasion fiscale, délocalisation afin de réduire les coûts de la main-d'œuvre qui conduit à une stagnation des salaires et donc des revenus d'impôt pour l'État dont les dépenses continuent de s'accroître, etc.) ont précisément pour conséquence de réduire le pouvoir d'action de l'État en limitant toujours davantage ses sources de revenu. En schématisant, on constate donc que les promoteurs du modèle social qui est à l'origine de la pauvreté systémique qui accable une part toujours plus importante de nos populations sont les mêmes qui prétendent aujourd'hui nous offrir les meilleurs outils pour la combattre!

Concernant la FLAC plus spécifiquement, on doit également ajouter que l'expérience de Québec en Forme, selon les témoignages d'écoles impliquées, a démontré qu'un écart important existait entre, d'une part, la rigueur et les fondements déclarés et, d'autre part, les actions effectivement déployées sur le terrain. La même observation vaut pour les nombreux ratés de la stratégie de mobilisation par le biais des comités d'action locale (CAL).

IMPACT SUR LES PRATIQUES

Globalement, le financement des programmes sociaux par diverses fondations plutôt que par l'État a un impact majeur sur au moins trois aspects qui nous touchent directement : l'universalité des programmes, leur pérennité et l'autonomie des groupes communautaires.

On ne doit pas perdre de vue que contrairement à l'État, qui a des devoirs, la charité, elle, est aléatoire. On l'observe aisément : les fondations privées ciblent généralement des problématiques en lien avec les préoccupations de leurs initiateurs (c'est le cas pour la famille Chagnon et la maladie d'Alzheimer, par exemple). Il peut aussi s'agir de causes sociales particulièrement populaires à une époque donnée (One Drop de Guy Laliberté, par exemple), ou encore qui répondent à des impératifs économiques (comme c'est le cas des fondations appuyant leurs actions sur le ECD). Mais quels que soient les motifs d'intervention, on voit clairement que même en les multipliant, les fondations laisseront toujours des vides considérables et autant de laissés-pour-compte.

Pour ce qui est de la FLAC, la philosophie d'intervention qui sous-tend ses actions a des conséquences directes sur les cibles choisies et les pratiques privilégiées. Nous l'avons vu, la FLAC vise en priorité les enfants de 0-5 ans issus de milieux défavorisés. La part la plus importante du financement ira donc à des projets qui s'adressent à eux et à leurs familles. C'est déjà le cas dans certaines régions, Lanaudière notamment, où les organismes communautaires famille estiment que ce groupe d'âge est sur-sollicité en

terme de services, au détriment d'autres besoins plus criants. En fait, c'est une tendance que l'on observe à l'échelle du Québec.²

Et, bien sûr, l'engagement des fondations est limité dans le temps et dépend de leur bon vouloir. Leurs interventions répondent à leurs propres objectifs et ce sont également elles qui déterminent les critères de sélection des initiatives à soutenir. La FLAC, par exemple, ne finançait au départ que de nouveaux projets. Si elle semble montrer désormais une certaine ouverture à l'égard de programmes existants, c'est dans la mesure où ils correspondent à ses propres critères.

En imaginant un contexte où les fondations privées deviendraient les principales sources de financement pour les organismes communautaires, on voit bien que l'action communautaire autonome perdrait tout son sens. Le financement à la mission disparaîtrait inévitablement (c'est la fondation qui porte la mission) et l'action des organismes serait étroitement circonscrite par les donateurs (sans compter, pour peu que les fondations se multiplient, le casse-tête que deviendrait l'addition des redditions de compte particulières à chacune)...

ENJEUX DÉMOCRATIQUES

Le cas de la FLAC et de ses actions en partenariat avec le gouvernement du Québec soulève des enjeux démocratiques particuliers. On peut d'ailleurs parler ici d'innovation puisqu'on ne connaît nulle part ailleurs d'exemple de partenariat entre une fondation privée et un gouvernement qui prenne cette forme et ait cette envergure. Contrairement à ce que l'on observe plus couramment, il ne s'agit plus ici de simplement soutenir financièrement, par exemple, certains programmes publics qui s'inscrivent dans l'approche préconisée par la fondation ou de prendre le relais de l'État en proposant certains services que ce dernier n'est pas en mesure d'offrir, faute de ressources. Le gouvernement du Québec a créé des projets de loi qui instituent des fonds gérés en partenariat public-privé. La nuance est importante puisqu'elle ouvre directement la porte à l'ingérence du secteur privé dans la gestion des programmes sociaux et des finances publiques. On ne parle plus de simple influence (si déterminante soit-elle) mais d'une participation active et institutionnalisée aux affaires de l'État. C'est véritablement une première et, par conséquent, les éventuels impacts démocratiques et sociaux de cette nouvelle forme de gouvernance sont pour l'instant inconnus.

Il est important de réaliser également que ces nouvelles règles du jeu ont été introduites en catimini par le gouvernement actuel, sans véritable consultation ou débat public. Une des premières conséquences aura été, par exemple, que le mode de gestion du premier fonds cofinancé et cogéré avec la FLAC³ a offert en bout de ligne à cette dernière toute latitude pour gérer selon ses propres objectifs et critères les trois-quarts des 400 millions \$ de ce fonds auquel elle contribuait à part égale avec le gouvernement, et ce pratiquement sans exigence de reddition de comptes publique!⁴ Ce n'est que lorsqu'on a voulu répéter l'opération avec les projets de loi 6 et 7⁵ que différents acteurs (dont un organisme gouvernemental : le Conseil de la famille et de l'enfance) ont sonné l'alarme et sollicité la tenue d'un débat public sur cette nouvelle forme de gouvernance qu'on instaurait en douce. De nombreux groupes et acteurs sociaux ont exigé un moratoire sur ces projets de loi jusqu'à ce qu'un véritable débat public se tienne sur cette question.

² Cet aspect a notamment été soulevé par madame Manon Pagette, directrice générale à Cible Famille Brandon et présidente de la Table régionale des organismes communautaires famille de Lanaudière, lors d'une présentation au forum public sur les partenariats public-philanthropie organisé par la CSQ en novembre 2009 : http://www.travail.csq.qc.net/sites/1679/documents/accueil/presentation_manon_pagette.pdf.

³ Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie

⁴ Voir à ce sujet le mémoire présenté par le Conseil de la famille et de l'enfance lors de la consultation sur le projet de loi n° 7, section 3, pages 8-15 : <http://www.cfe.gouv.qc.ca/publications/memoires.asp?categorie=1101103>.

⁵ Loi instituant le fonds de soutien aux proches aidants et loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants, toutes deux adoptées.

Le débat n'a pas eu lieu et les projets de loi ont été adoptés à la suite de consultations partielles et critiquées. Il reste que certaines améliorations ont été apportées qui limiteront, entre autres, la libre gestion des fonds par la FLAC et qui clarifient les exigences de reddition de comptes. Certaines de ces modifications s'appliquent rétroactivement au premier projet de loi⁶. C'est donc dire que la vigilance et la mobilisation de certains acteurs sociaux, principalement des organismes communautaires, ont tout de même mis un certain frein, même s'il reste limité, à un glissement insidieux vers une gouvernance des programmes sociaux en partenariat public-privé.

⁶ Projet de loi n° 1 : Loi instituant le fonds pour la promotion des saines habitudes de vie.

DEUXIÈME PARTIE : PPP SOCIAUX ET RÉUSSITE ÉDUCATIVE

L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME FACE AUX « PPP SOCIAUX » ET AUX INTERVENTIONS DE LA FLAC DANS LE CHAMP SOCIAL

Devant les constats et enjeux présentés dans la première partie de ce document, on ne saurait ignorer les défis auxquels l'action communautaire autonome (ACA) est confrontée. Au-delà des prises de position, les organismes communautaires doivent, au quotidien, composer avec cette « nouvelle donne » en matière de financement et de relations partenariales. Ils sont contraints d'assurer leur viabilité, sans pour autant s'écarter de leur mission, dans un contexte qui atténue considérablement les gains dont témoigne notamment la politique gouvernementale de reconnaissance de leur action. À plus ou moins long terme, si cette tendance s'accroît, cette situation pourrait devenir intenable.

À cet égard, il importe d'abord de faire une distinction entre les activités de la FLAC elle-même et celles qui s'inscrivent dans le cadre de partenariats avec le gouvernement du Québec. Concernant ses propres projets, la FLAC n'a évidemment de comptes à rendre qu'à elle-même. Par contre, on voit mal comment le milieu communautaire pourrait, en regard des valeurs qu'il promeut, fermer les yeux sur le glissement du gouvernement actuel vers une gestion des programmes sociaux en partenariat avec le secteur privé.

Nous avons d'ailleurs pu constater qu'une certaine mobilisation, bien qu'encore modeste, a déjà contribué à freiner quelque peu cette tendance. Cette action est appelée à se poursuivre et à s'intensifier. À ce jour, les revendications des groupes ont principalement consisté, nous l'avons dit, à exiger un moratoire sur des projets de loi maintenant adoptés et à réclamer un débat public sur les partenariats public-privé dans le champ des services sociaux au Québec.

Mais quelle que soit la position du milieu communautaire sur les « PPP sociaux » et les actions à venir, il n'en reste pas moins que ces partenariats existent effectivement et que la FLAC demeure un bailleur de fonds important. Afin d'éviter toute ambiguïté, selon nous, les organismes se réclamant de l'ACA devront tout d'abord déterminer clairement les écarts entre leur philosophie d'intervention et celle de la FLAC. Une fois ces écarts précisés, il s'agira d'identifier où se situent les zones où ces philosophies d'intervention peuvent se rencontrer, ne serait-ce qu'en terme d'objectifs à court terme.

C'est donc dire qu'il faudra travailler sur deux fronts simultanément. D'un côté, accentuer les mouvements de pression pour stopper la multiplication des « PPP sociaux », et ce quel que soit le partenaire privé (la première préoccupation étant que le gouvernement assume ses responsabilités en veillant à l'universalité et à la pérennité des programmes sociaux ainsi qu'au soutien à l'ACA). De l'autre, travailler à favoriser des collaborations avec la FLAC qui respectent les valeurs de l'action communautaire autonome.

Considérant ces enjeux, le ROCQLD s'intéresse tout particulièrement à la question de la mobilisation des régions. *Réunir Réussir*, un nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et la FLAC dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse 2009-2014 et qui cible la persévérance scolaire, y consacrera en effet l'essentiel de ses efforts.

CE QUE L'EXPÉRIENCE RÉVÈLE DES COLLABORATIONS ENTRE LE MILIEU COMMUNAUTAIRE ET LA FLAC

Sur le terrain, les témoignages sont nombreux qui illustrent les tensions, conflits et impasses auxquels ont donné lieu l'implantation des comités d'action locale (CAL)⁷. Or, il s'agit là du cœur même de l'action de la FLAC, un de ses principaux champs d'expertise : la mobilisation des communautés. Et c'est précisément en vertu de cette expertise⁸ que la Fondation assure le leadership de *Réunir Réussir*.

Malgré diverses tentatives d'échange et de négociation de la part de différents acteurs des milieux, en dépit également de l'intention répétée de la FLAC de revoir et d'assouplir ses façons de faire, la situation ne semble pas avoir évolué significativement. Une certaine part des difficultés rencontrées sur le terrain relève d'un problème de communication lié, estime-t-on en général, à des cultures et des façons de faire difficilement conciliables.

Reste que, comme nous l'avons vu, si certains « aménagements communicationnels » peuvent contribuer à limiter les irritants de nature plus « culturelle », les incompatibilités liées à la mission, aux objectifs poursuivis à long terme, aux fondements et aux approches d'intervention privilégiées, elles, ne disparaîtront pas pour autant. Il faudra donc nommer et circonscrire ces incompatibilités pour pouvoir établir clairement un espace de collaboration acceptable pour tout le monde : même si on ne s'entend pas sur les visées ultimes, il faut voir dans quelle mesure on peut s'entendre sur certaines cibles précises et sur des façons de les atteindre qui n'entrent pas en conflit avec nos missions et valeurs respectives.

LA MOBILISATION DES RÉGIONS

Le ROCQLD est bien sûr concerné au premier chef par le leadership en progression constante de la FLAC en matière de mobilisation des communautés, tout particulièrement dans le cadre de la Stratégie d'Action Jeunesse (SAJ), où il s'agit de mobilisation régionale. Nous avons vu que, jusqu'à présent, les initiatives de la FLAC à ce chapitre, par le biais des CAL, ont eu davantage un effet perturbateur et démobilisant (sauf dans les milieux où la mobilisation était à peu près inexistante).

Rappelons, en dehors des problématiques « communicationnelles », les problèmes majeurs posés jusqu'à présent par la philosophie d'intervention de la FLAC à ce niveau :

- Approche top-down : la FLAC choisit ses cibles selon ses propres critères et objectifs, quels que soient les besoins les plus criants effectivement identifiés dans les milieux où elle s'implante.
- La FLAC reconnaît peu l'expertise des organismes communautaires (OC) et, en général, ne finance pas de programmes existants.
 - Les OC sont utilisés à titre de « sous-traitants ».
 - En raison des divergences persistantes entre leur logique d'intervention et celle de la FLAC, les OC participants aux projets de cette dernière en viennent à s'éloigner de leur véritable mission.
- La participation des OC aux initiatives de la FLAC amène une dépense accrue en ressources et en temps qui n'est pas compensée par le financement accordé.

⁷ La présidente de la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille exprimait notamment les griefs suivant à l'occasion du dépôt du projet de loi 7, en mars 2009 : « Plusieurs groupes communautaires, qu'ils soient dans le secteur famille ou autre, en ont déjà long à dire sur la Fondation Chagnon : non respect des structures de concertation existantes, non reconnaissance de l'expertise développée par les groupes, mépris des processus démocratiques de prises de décision dans les groupes. Certains parlent même d'appropriation abusive du matériel développé par les groupes, de dédoublement de services ou d'activités offertes à une même population. » (<http://www.rocfm.org/public/2009/04/ppp-social-pour-ou-contre.html>)

⁸ Voici ce qu'on peut lire, en page 35 du rapport du Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec (Savoir pour pouvoir) concernant l'action n° 2 (renforcer la mobilisation régionale en persévérance scolaire) du plan proposé : « La Fondation Lucie et André Chagnon, grâce à son expertise en mobilisation et à son orientation marquée pour le développement des jeunes, pourrait mener cette action. » (<http://rocqld.org/pdf/Savoir%20pour%20pouvoir.pdf>)

Concernant la reconnaissance de l'expertise des OC et le financement d'initiatives existantes, les choses semblent vouloir bouger. Selon les témoignages de gens sur le terrain toutefois, l'opération ne serait encore que purement « cosmétique »...

Bien sûr, contrairement aux organismes communautaires Famille par exemple, les membres du ROCQLD, du moins pour ce qui concerne le volet « lutte au décrochage », n'ont pas été véritablement confrontés aux difficultés précédemment évoquées. Tout simplement parce que la FLAC ne s'est pas encore impliquée aussi intensément dans des projets visant directement la persévérance scolaire. Mais cette situation évolue rapidement.

À ce propos, nous croyons utile de reproduire ici un extrait de la brève présentation de *Réunir Réussir* (R²) que l'on trouve sur le site Web⁹ de la FLAC (c'est nous qui soulignons) :

« Ce choix de soutenir la mobilisation permettra d'accroître la convergence des actions sur le terrain émanant des concertations locales et régionales, incluant celles de Québec en forme et d'Avenir d'enfants. »

QUE DOIT-ON ATTENDRE DE R²?

R² a lancé en août dernier sa plateforme de financement, ce qui nous permet d'en connaître enfin les orientations et le mode de fonctionnement. Précisons qu'en septembre 2009, avant même que l'OBNL ne soit constitué, le ROCQLD avait fait parvenir simultanément au Secrétariat à la jeunesse et à la FLAC un avis concernant les enjeux liés à la contribution du milieu communautaire aux efforts régionaux de mobilisation en faveur de la réussite éducative.

Voici les principales attentes exprimées par le ROCQLD à l'occasion de cette communication :

- Une véritable représentativité, au sein des différentes IRC¹⁰, de l'ensemble des acteurs locaux susceptibles d'agir positivement sur la persévérance scolaire, en particulier les représentants d'OCCLD bien implantés dans leurs milieux.
- La mise en place de mécanismes assurant non seulement la plus grande diversité de points de vue possible au sein des IRC, mais également que tous les points de vue y reçoivent un traitement équivalent.
- Un certain nombre de mesures qui contribueraient à bonifier le processus d'attribution des subventions aux projets ainsi que la participation des organismes locaux :
 - mise en place d'un comité consultatif, d'un mécanisme d'appel et d'un processus d'évaluation continue, en collaboration avec les acteurs locaux;
 - bonification du financement des projets pour couvrir les dépenses additionnelles et ajout d'un excédent à réinvestir dans l'organisme porteur.

Cet avis insistait également sur l'importance d'impliquer les acteurs locaux, et tout particulièrement les travailleurs terrain, à toutes les étapes du processus, spécialement lors de l'évaluation des besoins. De plus, l'avis rappelait l'importance de soutenir des projets concrets et de mettre l'emphase sur ces derniers plutôt que sur des activités de concertation dans les milieux déjà mobilisés. Au moment de son envoi, on ne savait encore rien de la forme que prendrait l'initiative conjointe.

Un rapide survol de la plateforme de financement de R² révèle que nos perceptions respectives des enjeux ne semblent pas vraiment « converger ». Bien sûr, il ne s'agit pas, dans le cadre de ce document, de présenter en détail les éléments qui touchent notre secteur. Nous nous limiterons simplement aux aspects concernant le leadership de la FLAC et son éventuel impact sur les approches de mobilisation et d'intervention qui seront privilégiées.

⁹ <http://www.fondationchagnon.org/fr/mobiliser-communautes/perseverance-scolaire.aspx>

¹⁰ Instances régionales de concertation sur la persévérance scolaire et la réussite éducative

On constate tout d'abord que la formule proposée a une indéniable parenté avec celle des CAL. R^2 se propose d'offrir un « accompagnement personnalisé et sur mesure » qui « se traduira par la disponibilité pour toutes les régions du Québec de trois (3) responsables de territoire (RT) dédiés au soutien de six (6) à sept (7) IRM¹¹ chacun » (c'est toujours nous qui soulignons). Ces trois RT seront donc, en principe, en mesure de « favoriser l'échange de connaissance et de savoir-faire qui permettront un meilleur *empowerment* des régions », pour l'ensemble du Québec.

En considérant les visées fort ambitieuses de cette mesure et la diversité des réalités régionales ainsi que leurs dynamiques propres en matière de concertation, trois personnes-ressources pour l'ensemble du Québec, si compétentes soient-elles, cela nous apparaît fort peu. Il semble donc vraisemblable que certaines des difficultés évoquées plus haut soient susceptibles de se reproduire, en particulier l'effet déstructurant et démobilisateur sur des instances déjà fortement mobilisées. Tout comme il est à craindre que dans les régions où les instances de concertation ne sont encore qu'embryonnaires, ces dernières se développent davantage en conformité avec la « vision » de R^2 que selon une véritable dynamique régionale.

Par ailleurs, nous avons pu constater que la description des principales responsabilités des RT comporte des éléments qui font écho à la volonté de la FLAC¹² de faire converger les actions sur le terrain en y incluant ses propres programmes – désormais intégrés aux fonds cogérés avec le gouvernement. Signalons par exemple : « Soutenir le partage d'expertise et l'utilisation d'outils ayant fait leur preuve de même que conseiller les IRM dans l'utilisation optimale des divers programmes/initiatives adaptés aux besoins régionaux et locaux (ex. : programmes gouvernementaux, Québec en Forme, Avenir d'enfants¹³, etc.). » Dans le même document, les RT sont appelés à faire la promotion des « approches optimales en persévérance scolaire ». Ici, on doit prendre en considération le fait que les membres du conseil d'administration de R^2 ont été proposés par le premier ministre et la FLAC¹⁴. Devant sa composition fortement institutionnelle et considérant le fait que le milieu communautaire n'y est pas représenté, des questions se posent sur l'éventualité de certains *a priori* dans l'interprétation de ces expressions. On se questionne inévitablement sur l'attention qui sera portée aux initiatives issues de l'ACA. Ces éléments soulèvent des interrogations qui sont bien sûr purement spéculatives mais qui paraissent néanmoins difficiles à éluder.

Globalement, l'accent est mis sur l'innovation et le financement ne s'adresse qu'à des projets qui ne sont pas admissibles à d'autres fonds ou subventions. On constate également une insistance marquée sur la mise en valeur des « bonnes pratiques » ou des « principes d'intervention reconnus efficaces », sans qu'il soit précisé à quoi l'on se réfère. Or, s'il est un constat qui ressort clairement de la pléthore d'avis sur les solutions au décrochage proposées par des acteurs issus de différents milieux (et souvent du même), c'est bien l'inexistence de véritable consensus sur ce que de telles expressions sont censées désigner. L'importance de viser des objectifs mesurables¹⁵ et d'évaluer les résultats des actions (en utilisant des listes d'indicateurs standardisés) est également constamment soulignée.

¹¹ Il s'agit des instances régionales mobilisées (IRM) Pour simplifier, on peut parler d'une forme de « certification R^2 » qui désigne les IRC admissibles à un financement dans le cadre de cette mesure. Il nous paraît utile de rappeler que le mouvement de mobilisation nationale en faveur de la réussite éducative a été initié par le réseau des Instances régionales de concertation sur la persévérance scolaire et la réussite éducative du Québec. Communément nommées *Instances régionales de concertation (IRC)*, elles sont présentes dans seize régions du Québec. Les IRC étaient au moment où nous avons communiqué notre avis et demeurent, à l'évidence, la première cible de cette initiative.

¹² Voir l'extrait tiré du site Web de la FLAC cité en page 13.

¹³ En ce qui concerne les outils ou programmes « ayant fait leur preuve », il est important de rappeler que les trois fonds cofinancés et cogérés par la FLAC et le gouvernement du Québec totalisent des investissements d'un milliard de dollars sur dix ans (sans compter les 50 millions sur cinq ans de la Stratégie d'action jeunesse 2009-2014). Or, bien que créé en 2007, les résultats d'évaluation des projets financés par le premier fonds ne seront disponibles qu'en 2012.

¹⁴ <http://www.reunirreussir.org/nous/ca.aspx>

¹⁵ À la base, chaque IRM doit adhérer à un objectif régional mesurable qui sous-tend l'ensemble de ses actions : augmenter de manière durable le nombre de jeunes diplômés de moins de 20 ans.

En ce qui concerne les différents enjeux soulevés dans notre avis de septembre 2009, force est de constater qu'il a eu un impact pour le moins limité. Pour ce qui est de la représentativité des instances de concertation, R^2 a choisi comme critère que les IRM soient constituées d'acteurs provenant de trois secteurs désignés comme « prioritaires » et qui sont les suivants : éducation, CRÉ, action jeunesse. À terme, elles *devraient* aussi inclure des acteurs désignés comme « importants », parmi lesquels le milieu communautaire apparaît (à la fin de la liste, juste avant « et autres »).

Le mode de sélection des projets et d'attribution des subventions est à déterminer entre R^2 et les IRM. Les organismes locaux souhaitant obtenir du soutien dans le cadre de cette mesure devront s'adresser à l'IRM de leur région. L'idée d'un comité consultatif n'a donc pas été retenue. Maigre consolation toutefois, une attention particulière a été accordée à la validation et à l'appropriation des états de situation par les acteurs locaux. La proportion des actions régionales (mobilisation) et des actions locales (intervention), quant à elle, sera convenue entre les IRM et R^2 selon la « réalité de chaque territoire ».

Seul l'avenir nous dira ce que sera l'impact réel de cette initiative sur les milieux et, plus particulièrement, sur les pratiques des organismes communautaires de lutte au décrochage (OCLD). Compte tenu des sommes investies, de la durée et de l'orientation de la démarche, on peut raisonnablement supposer que le premier résultat attendu est la constitution d'un réseau d'instances régionales en persévérance scolaire privilégiant des approches fondées sur des principes relativement uniformes et conformes à la « vision » de R^2 , elle-même largement tributaire de celle de la FLAC. Ce réseau agira vraisemblablement par la suite comme « redistributeur » du financement provincial destiné à des projets visant la persévérance scolaire dans les différentes régions.

L'enjeu apparaît donc de taille pour le ROCQLD qui devra, dans ses démarches de sensibilisation auprès des IRC afin qu'elles intègrent les OCLD à leurs plans d'action, composer avec l'influence considérable de ce nouvel acteur. Une des grandes difficultés, comme pour les partenariats précédents, sera notamment d'être confronté à une initiative qui relève de la responsabilité de l'État mais dont les visées apparaissent bien difficiles à dissocier de celles de la FLAC.

CONCLUSION

LE CONTEXTE

Comme nous avons pu le constater, les actions de la FLAC s'inscrivent dans un mouvement international relativement nouveau, le philanthrocapitalisme (ainsi baptisé par le journaliste américain Matthew Bishop¹⁶). Issu d'une longue tradition chez nos voisins du sud, ce courant de pensée philanthropique se caractérise par une volonté de « faire mieux » que les gouvernements en appliquant aux problèmes sociaux les méthodes de gestion développées par le milieu des affaires. Élaborée pour répondre d'abord à des préoccupations économiques, sa philosophie d'intervention se situe aux antipodes du modèle de l'État providence.

En dépit de ses fondements scientifiques affirmés, l'approche d'intervention privilégiée par ce mouvement, le Early Child Development (ECD), fait l'objet de nombreuses critiques dans les milieux de la recherche en sciences sociales. Il en va de même du postulat voulant que l'on puisse améliorer l'efficacité des programmes sociaux en leur appliquant les modèles de gestion issus du milieu des affaires. Par ailleurs, les nombreux ratés lors du déploiement des projets de la FLAC ont également révélé que les actions sur le terrain ne correspondaient pas nécessairement aux fondements énoncés et à la rigueur attendue.

Le financement des programmes sociaux par des fondations privées plutôt que par l'État a également un impact considérable sur les pratiques du milieu communautaire. Il menace l'universalité des programmes et leur pérennité, de même que l'autonomie des groupes communautaires.

De plus, la multiplication des partenariats entre la FLAC et le gouvernement du Québec soulève des enjeux démocratiques importants. Nous sommes ici dans une situation où le gouvernement en place introduit en douce, sans le moindre débat public, une nouvelle forme de gouvernance ouvrant la porte à l'ingérence du secteur privé dans les affaires publiques.

LES PPP SOCIAUX, LA FLAC ET LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

À la lumière du contexte décrit précédemment, une collaboration entre les organismes d'action communautaire autonome (ACA) et la FLAC a des implications auxquelles nous devons porter une attention particulière. Une distinction doit d'abord être faite entre les activités de la FLAC dans le cadre de ses propres projets (où elle n'a de comptes à rendre qu'à elle-même) et celles réalisées en partenariat avec le gouvernement du Québec (où c'est la responsabilité de ce dernier qui est engagée au premier chef).

Nous avons vu que la mobilisation de certains acteurs sociaux a déjà permis de freiner, jusqu'à un certain point, l'ingérence du secteur privé dans la gestion de programmes publics dans le champ social par le biais de ces partenariats. Cette mobilisation est appelée à se poursuivre et, éventuellement, à s'intensifier.

Les prises de position des organismes d'ACA sur les « PPP sociaux » concernent des enjeux démocratiques et s'appliquent à des partenariats impliquant n'importe quel acteur privé. Elles doivent être distinguées du regard que nous portons par ailleurs sur les projets de la FLAC et des relations que des organismes d'ACA pourraient entretenir avec elle. En ayant clairement identifié les écarts entre la philosophie d'intervention de la Fondation et celle de l'ACA, nous pourrions plus aisément déterminer

¹⁶ <http://www.economist.com/mediadirectory/listing.cfm?journalistID=64>

dans quelle mesure un espace d'intervention commun demeure possible et établir des modes de collaboration qui respectent les valeurs de l'ACA.

À relativement court terme, *Réunir Réussir*, l'initiative conjointe en persévérance scolaire dans le cadre de la Stratégie d'action jeunesse 2009-2014, fournira au ROCQLD l'occasion d'observer quelles approches de mobilisation et d'intervention seront privilégiées. En particulier, nous devons être attentifs à ce que le gouvernement exerce pleinement son leadership dans le cadre de ce partenariat. Nous devons également prendre garde que les IRM ne deviennent des « agents d'uniformisation » des initiatives à venir en soutien à la réussite éducative. Et nous assurer que la promotion « d'approches innovantes » ne se fasse pas dans l'ignorance des initiatives existantes, notamment celles des organismes communautaires de lutte au décrochage, ni au détriment de leur développement et de leur consolidation.

POSITION DU ROCQLD À L'ÉGARD DES PPP SOCIAUX ADOPTÉE LORS DE L'AGA DU 22 OCTOBRE 2010

Considérant que :

- la création, dans la sphère sociale, de partenariats cofinancés et cogérés par le gouvernement et une fondation privée modifie en profondeur les relations partenariales entre le gouvernement, les fondations privées, les milieux institutionnels et les organismes communautaires;
- de tels partenariats modifient également les façons de faire sur le terrain;
- l'apparition de ce type de partenariat est relativement récente et que son opportunité n'a fait l'objet d'aucun débat public;
- l'on ne connaît pas l'impact de tels partenariats sur la saine gestion des programmes sociaux publics, en particulier lorsque se multiplient les ententes avec un même partenaire privé;
- cette nouvelle forme de gouvernance introduit la possibilité qu'un acteur privé, en contrepartie de sa contribution financière, oriente selon ses propres objectifs des programmes sociaux relevant de la responsabilité des élus;
- la multiplication de tels partenariats contrevient à la politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire en multipliant le financement par projet plutôt que d'accroître le financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes;

Il est proposé que le ROCQLD demande au gouvernement du Québec :

- que soit réalisée une analyse indépendante des impacts de cette nouvelle forme de gouvernance sur l'organisation des services publics, les relations partenariales des différents acteurs de la sphère sociale, l'action communautaire autonome, ainsi que de ses répercussions sur la population;
- la tenue d'un débat public démocratique sur l'opportunité de créer, dans la sphère sociale, des partenariats cofinancés et cogérés par le gouvernement et une (ou des) fondation(s) privée(s);
- que, dans les partenariats déjà constitués, les pratiques du milieu communautaire soient reconnues, respectées et financées;
- l'imposition d'un moratoire sur l'établissement de nouveaux partenariats de ce type jusqu'à ce que le travail d'analyse soit complété et que le débat public ait eu lieu.

POUR EN SAVOIR PLUS

Sur le philanthrocapitalisme :

<http://www.philanthrocapitalism.net>

Un point de vue plus critique sur les vertus de ce mouvement :

http://www.nonprofitquarterly.org/images/fbfiles/files/Just_Another_Emperor.pdf

Sur le Early Child Development :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20264764~menuPK:617557~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>

Deux points de vue critiques de chercheurs québécois sur l'impact de cette approche sur la pauvreté et le développement des jeunes :

<http://partenariat-familles.inrs-ucs.quebec.ca/DocsPDF/BulVol9No1.pdf> (Voir l'article d'Élise Ducharme, p.1.)

<http://www.fafmrq.org/federation/2008/10/la-pr%C3%A9vention-pr%C3%A9coce-vers-une-biologie-de-la-pauvrete%C3%A9.html>

Sur les enjeux démocratiques liés aux partenariats public-philanthropie (PPP sociaux) :

<http://www.fafmrq.org/federation/2008/10/lirruption-des-fondations-privées-dans-le-communautaire-une-nouvelle-gouvernance-des-services-publics.html>

<http://www.travail.csq.qc.net/index.cfm/2,0,1679,9717,3148,0.html>

En particulier sur le projet de loi no 7 :

<http://www.cfe.gouv.qc.ca/publications/memoires.asp?categorie=1101103> (Voir : *Projet de loi no 7, Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants* – en particulier la section 3, p.8 et suivantes.)

<http://partenariat-familles.inrs-ucs.quebec.ca/DocsPDF/BulVol9No1.pdf> (Voir l'article de Nathalie St-Amour, p.3.)

Sur la Fondation Lucie et André Chagnon :

<http://www.fondationchagnon.org/fr/index.aspx>

Guides d'information et d'aide à la décision sur les partenariats avec la FLAC destinés aux OC :

[http://www.cdcrdp.org/Guide%20FLAC%20\(2\).pdf](http://www.cdcrdp.org/Guide%20FLAC%20(2).pdf)

<http://www.rccq.org/assets/files/outilanalysechagnon.pdf>

<http://www.rccq.org/assets/files/outilreflexionchagnon.pdf>

Points de vue critiques :

<http://www.rocfm.org/public/ppp-sociaux>

<http://observatoirechagnon.blogspot.com>