



Fédération
québécoise des
organismes
communautaires
Famille

**SOUTENIR LES PARENTS DU QUÉBEC
POUR ASSURER LE PLEIN DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU CABINET DU MINISTRE ET AU MINISTÈRE DE LA FAMILLE

21 NOVEMBRE 2019

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	4
INTRODUCTION.....	6
1. SOUTENIR LES PARENTS : LE RÔLE ET L'IMPACT DU MOUVEMENT FAMILLE AU QUÉBEC	6
1.1 La Fédération québécoise des organismes communautaires Famille et les organismes communautaires Famille.....	6
1.1.1 Les organismes communautaires Famille en quelques chiffres	7
1.1.2 L'offre de services de base des organismes communautaires Famille	8
1.2 Les OCF comptent sur des équipes de professionnels chevronnés	9
1.3 L'approche d'action communautaire autonome Famille des OCF : des pratiques sociales validées scientifiquement et soutenant la réalisation des orientations gouvernementales Famille	9
1.4 La FQOCF et le réseau des OCF possèdent les connaissances, l'expertise et le potentiel pour transformer et soutenir leurs communautés	11
1.4.1 Le projet AGORA.....	11
1.4.2 L'optimisation de la FQOCF	12
1.5 Il est temps de reconnaître l'expertise des OCF et de la FQOCF.....	13
2. UN FINANCEMENT PUBLIC INSUFFISANT DU SECTEUR FAMILLE PERPÉTUE LA PRÉCARITÉ DES OCF. 14	14
2.1 Les OCF ont atteint leur point de rupture financier	14
2.1.1 Les origines de la situation précaire des OCF sont historiques.....	14
2.1.2 Le financement actuel ne couvre pas les besoins de base des OCF	16
2.1.3 L'arrivée à échéance d'importantes sources de financement met le milieu à risque	16
2.1.4 Les OCF subissent de nouvelles pressions financières.....	17
2.1.5 La situation précaire des OCF affecte directement l'offre de services aux familles	19
2.2 La faiblesse du soutien financier aux regroupements régionaux et nationaux freine la consolidation du secteur Famille	21
2.2.1 Les regroupements d'OCF aident à structurer le milieu Famille	21
2.2.2 La FQOCF : un soutien financier qui ne reflète pas son rôle structurant.....	22
2.2.2.1 Rôle de représentation de la FQOCF	22
2.2.2.2 Leadership de la FQOCF.....	23
2.2.2.3 Expertise reconnue en formation de la FQOCF	23
2.2.2.4 Savoirs développés et impacts du projet AGORA.....	24
2.2.2.5 La FQOCF et les partenariats	25
2.2.2.6 La situation financière de la FQOCF.....	26
2.2.3 Les regroupements régionaux Famille : une absence injustifiable.....	29
2.3 Le soutien financier accordé au secteur Famille n'est pas équitable.....	29
2.3.1 Rappel du principe d'équité au cœur de la Politique d'action communautaire	29
2.3.2 Comparaison entre programmes.....	30
2.3.3 Comparaison entre organismes de type « milieux de vie ».....	31
2.3.4 Comparaison des regroupements régionaux.....	33
3. DES REVENDICATIONS RAISONNABLES POUR SOUTENIR LE SECTEUR FAMILLE	34
3.1 Assurer les services aux familles : 200 000 \$ pour la mission des OCF locaux.....	34
3.2 Soutenir la consolidation du milieu et la mission des regroupements	35
3.3 Bâtir le futur : financement de nouveaux OCF et indexation annuelle des enveloppes.....	36
3.4 Se concerter : révision du Programme de soutien financier et du Cadre de reconnaissance	36

CONCLUSION : La FQOCF et ses membres invitent le gouvernement à investir auprès des OCF du Québec afin de soutenir les parents et assurer le plein développement des enfants ..	38
ANNEXE 1 – Lettre des regroupements nationaux du secteur Famille.....	39
ANNEXE 2 – Méthodologie de calcul des demandes financières	41
A. Méthodologie pour établir le seuil plancher de 200 000 \$ par OCF.....	41
B. Évolution du soutien financier des OCF 2004-2018.....	43

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Contexte

Depuis de nombreuses années, le mouvement communautaire autonome Famille réclame un réinvestissement important pour consolider l'offre de services aux familles. En mai 2019, le nouveau ministre de la Famille s'est engagé à ouvrir un véritable chantier avec la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF) pour établir des règles claires et assurer un financement suffisant et adéquat des organismes communautaires Famille (OCF).

Le présent mémoire présente la vision de la FQOCF et de ses membres en faveur du soutien des parents du Québec et du développement du plein potentiel de leurs enfants.

1. Les OCF offrent un continuum de services appréciés par les parents et leurs enfants :

- Enracinés dans leurs communautés, les services et les ressources des OCF s'adaptent et répondent aux besoins des familles. Leur personnel qualifié facilite l'accès des familles à l'ensemble du continuum de services publics et privés. Leurs impacts et leur expertise sont documentés et doivent être reconnus;
- Au cours de la dernière décennie, la FQOCF a piloté un vaste projet de mobilisation du mouvement Famille afin d'outiller, de moderniser et de soutenir le développement professionnel des OCF et leurs pratiques auprès des parents et des enfants;
- Le ministère de la Famille (MFA) peut compter sans la moindre hésitation sur un réseau de professionnels qualifiés pour aider à la réalisation de ses orientations gouvernementales.

2. Le financement public des OCF et des regroupements d'OCF n'est pas suffisant, au point où la mission et les services offerts par le mouvement Famille sont à risque. Au vu de leurs compétences, de leur approche de proximité et de leur ancrage sur le terrain, le ministère de la Famille se prive ainsi du potentiel d'action des OCF pour actualiser des pans importants de sa propre mission.

- Le financement annuel moyen à la mission des OCF locaux n'est que de 66 662\$ en 2019. En comparaison, le mouvement Famille revendiquait un seuil plancher de 85 000 \$ par OCF en 2002. Afin de leur permettre de réaliser pleinement leur mission, les OCF revendiquent aujourd'hui un seuil plancher de 200 000\$;
- En moyenne, les organismes communautaires Famille reçoivent 100 000 \$ de moins que les organismes communautaires semblables rattachés au ministère de la Santé et des Services sociaux. Ce manque d'équité au sein du mouvement communautaire va à l'encontre des principes adoptés dans la Politique gouvernementale d'action communautaire de 2001;
- Non seulement le financement actuel est déjà insuffisant pour couvrir l'ensemble des besoins des OCF, mais en plus, des sources structurantes de financement public et privé arriveront à échéance sous peu alors même que le milieu subit de nouvelles pressions financières. Ces dernières années, plusieurs OCF ont dû procéder à des coupures de services et pourraient se voir obliger de réduire encore davantage leurs offres à défaut de nouveaux investissements;
- Les regroupements régionaux et nationaux d'OCF sont également non reconnus financièrement ou sous-financés, ce qui a un impact sur la capacité du secteur de se consolider et d'harmoniser les pratiques d'ACAF pour répondre aux enjeux régionaux et nationaux que vivent les familles québécoises.

3. Les multiples rôles qu'exercent la FQOCF nécessitent un financement en cohérence avec les actions qu'elle peut déployer auprès de ses membres et des parents du Québec :

- La FQOCF agit nationalement :
 - En tant qu'acteur de mobilisation et de représentation auprès de plus de 240 membres;
 - À titre d'expert-conseil concernant les enjeux des familles au Québec et de la réalité des OCF dans les 17 régions (développement du soutien aux familles, des connaissances sur les parents et les enfants du Québec, des communautés et des OCF en tant qu'acteurs de proximité, etc.);
 - À cela s'ajoute son rôle national de promotion de la parole des parents;
 - Enfin, la FQOCF initie de grands projets structurants et innovateurs pour les parents et les enfants.
- Peu de regroupements nationaux sont aussi actifs et œuvrent autant en participation, en sensibilisation, en tant qu'initiateur de dialogue social et acteur de mobilisation sur des enjeux de société nationaux. Le rôle de partenaire innovant pour les familles québécoises qu'effectue la FQOCF va au-delà des actions encadrées par la Politique d'action communautaire de 2001;
- Le MFA peut offrir les moyens à la FQOCF de faire reconnaître, valoriser et promouvoir les expertises du milieu, tout en réduisant les iniquités avec les autres regroupements nationaux ayant différents axes de mission semblables et représentant un nombre tout aussi élevé de membres;
- En raison de son impact et de ses multiples rôles, la FQOCF demande au MFA un financement à la mission de 750 000 \$, qui représente un peu plus de 2 800 \$ par membre, prenant en compte une cible de 268 OCF membres.

4. La FQOCF et ses membres formulent six revendications pour le mouvement Famille québécois afin de rétablir l'équité, assurer la pérennité de leurs services et mieux répondre aux besoins des familles :

- Appliquer la même méthodologie que dans le secteur de la santé et des services sociaux afin d'établir à **200 000 \$ le seuil plancher** de financement annuel pour chacun des OCF;
- Reconnaître l'importance des **regroupements régionaux** du mouvement Famille et les soutenir financièrement;
- Prévoir des crédits additionnels pour **indexer annuellement (2 %)** les enveloppes budgétaires destinées à l'action communautaire auprès des familles et pour reconnaître de nouveaux OCF et regroupements régionaux;
- Augmenter significativement le financement de la **FQOCF à 750 000\$** pour mieux soutenir son leadership structurant auprès des OCF, des partenaires et des familles du Québec;
- Réviser le Programme de soutien financier et le Cadre de reconnaissance afin d'y inscrire des seuils planchers et d'y intégrer de nouveaux **critères objectifs** d'appréciation des demandes de financement, tels que la taille, l'achalandage, les activités et la clientèle;
- Mettre sur pied une **instance de consultation** afin de discuter des réalités des organismes nationaux Famille, des besoins financiers et des conditions nécessaires pour la mise en place d'un réel partenariat avec le ministère de la Famille.

INTRODUCTION

L'année 2019 pourrait être une année de grands changements pour les familles québécoises. Depuis des décennies, le mouvement communautaire autonome Famille réclame un réinvestissement important pour consolider l'offre de services aux familles. En mai 2019, le nouveau ministre de la Famille s'est engagé à ouvrir un véritable chantier avec la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF) pour établir des règles claires et assurer un financement suffisant et adéquat des organismes communautaires Famille (OCF).

Afin d'établir les bases d'une compréhension mutuelle quant au rôle des OCF, à leurs besoins et aux changements nécessaires pour soutenir l'essor du mouvement Famille au Québec, la FQOCF souhaite présenter sa vision des services d'accompagnement destinés aux parents et documenter la réalité financière des OCF.

1. SOUTENIR LES PARENTS : LE RÔLE ET L'IMPACT DU MOUVEMENT FAMILLE AU QUÉBEC

1.1 La Fédération québécoise des organismes communautaires Famille et les organismes communautaires Famille

Depuis 1961, la FQOCF représente, soutient et vise à accroître le rayonnement et le développement professionnel de plus de 240 regroupements et organismes communautaires Famille (OCF) membres, en plus de promouvoir leur savoir-faire unique en matière d'accompagnement des parents et des enfants. Forte de son leadership rassembleur, la FQOCF agit à l'échelle nationale à titre d'expert-conseil sur les enjeux liés aux familles et aux parents, auprès des décideurs et des influenceurs.

Les OCF sont des piliers des communautés québécoises. Véritables guichets uniques et humains où les parents peuvent accéder à un continuum de services, de ressources et d'activités essentiels à leur épanouissement et au plein développement de leurs enfants, les OCF sont actifs dans l'ensemble des régions du Québec. Les OCF travaillent en étroite collaboration et de manière complémentaire avec le secteur public et communautaire. Les OCF sont d'abord et avant tout des milieux de vie dynamiques où les familles peuvent trouver entraide, soutien, valorisation, engagement et développement.

Les OCF sont les partenaires des parents. Ils accompagnent les pères et les mères pour enrichir leur expérience parentale en faveur du développement du plein potentiel de leur enfant.

1.1.1 Les organismes communautaires Famille en quelques chiffres

- Il y a 280 OCF locaux reconnus au Québec aujourd’hui, dont 228 sont membres de la FQOCF (80 %);
- Les OCF offrent un continuum de services destinés à tous les types de famille : bébés, enfants, adolescents, parents et grands-parents;
- 23 % des parents déclarant avoir utilisé au moins un service dans la dernière année ont fréquenté un OCF ou une maison des familles¹;
- Les OCF rejoignent une grande partie des parents et des enfants qui gravitent hors du réseau des services éducatifs à la petite enfance, non rejoints par les services de santé et de sociaux ou plus réfractaires à ces derniers²;
- Il est à noter que 88 % des OCF travaillent directement avec les familles défavorisées³; ils offrent des activités à faible coût ou gratuites, ce qui répond à un réel besoin des familles à faible revenu⁴;
- Environ 70 % des organismes communautaires Famille ont entre 4 et 9 employés qualifiés et le personnel est appuyé par des bénévoles engagés⁵;
- Les OCF sont des partenaires impliqués dans la communauté et contribuent activement au continuum de services. Ils travaillent avec différents acteurs pour partager leur expertise, offrir une approche et un accompagnement complémentaires et œuvrer en continuité avec les autres réseaux. Leur implication contribue à éviter que des parents et/ou des enfants « passent entre les mailles du système »;
 - Les OCF collaborent avec un grand nombre de partenaires externes, publics ou privés (écoles et commissions scolaires, CLSC, CISSS et GMF, organismes communautaires, CPE et services de garde, municipalités, etc.). Par exemple, les CISSS et les CIUSSS sont des partenaires privilégiés, travaillant étroitement avec plus de 80 % des OCF⁶;
- Les OCF reçoivent en moyenne une subvention à la mission du MFA de 66 662 \$.

¹ Lavoie, A. et C. Fontaine (2016). *Mieux connaître la parentalité au Québec*. Un portrait à partir de l’Enquête québécoise sur l’expérience des parents d’enfants de 0 à 5 ans 2015, Québec, Institut de la statistique du Québec, 258 p.

² Lavoie, A et C. Fontaine (2016). *op. cit.* L’échantillon de l’Enquête québécoise sur l’expérience des parents d’enfants de 0 à 5 ans (EQEPE, 2015) a notamment surreprésenté les familles défavorisées, qui sont particulièrement celles qui ne sont pas rejointes par les services sociaux et de santé.

³ FQOCF, *Portrait des organismes communautaires Famille membres de la FQOCF*, Rapport de sondage 2008-2009, Saint-Lambert, 2010.

⁴ 55,4% des parents québécois vivant dans un ménage à faible revenu nomment comme principal obstacle à leur participation le coût des activités et des services, LAVOIE, Amélie et Catherine FONTAINE (2016), *op. cit.*

⁵ FQOCF (2018). *Que font les organismes communautaires Famille (OCF) et avec qui?* Sondage effectué à l’automne 2017 par la FQOCF auprès de ses 240 membres. 215 OCF ont répondu (90 %), ce qui représente 76,8 % de tous les OCF reconnus au Québec.

⁶ *Idem.*

1.1.2 L'offre de services de base des organismes communautaires Famille

Services destinés aux parents:

- **Soutien à la vie familiale** : soutien à la coparentalité et la vie de couple, recherche de solutions aux réalités et enjeux vécus par les familles, apprentissage de la gestion des émotions, répit parental, repérage, référencement et accompagnement pour différents services en collaboration avec les milieux institutionnel et communautaire;
- **Accompagnement à la naissance** : ressources en périnatalité, soutien à l'allaitement, enseignement des saines habitudes de vie, repérage, référencement et suivi en concertation avec le milieu de la santé;
- **Développement des compétences du parent comme premier éducateur de l'enfant** : renforcement des liens parents-enfants, développement de la littératie familiale, développement de l'autonomie des parents (voir aussi les services pour les enfants);
- **Apprentissages et acquisition d'habiletés** : promotion de la santé préventive et des saines habitudes de vie, expérimentation de diverses approches éducatives, développement des capacités, cuisines collectives;
- **Conciliation famille-travail** : halte-garderie, services de garde, répit parental.

Services destinés aux enfants :

- **Apprentissages et acquisition d'habiletés** : soutien au développement global de l'enfant, développement de la psychomotricité et stimulation, développement de l'autonomie, socialisation, repérage, référencement et suivi en concertation avec les milieux institutionnel et communautaire;
- **Préparation à l'entrée scolaire et soutien à la réussite éducative** : éveil à la lecture et à l'écriture, développement de la littératie, services d'aide aux devoirs, repérage, référencement et suivi en concertation avec le milieu de l'éducation.

Services d'intégration à la communauté et lutte à la pauvreté :

- **Développement de réseaux d'entraide entre les familles** : groupes de parents, cuisines collectives, groupes d'achats, friperies;
- **Lutte à l'isolement** : milieu de vie dynamique, activités festives, culturelles, éducatives et intergénérationnelles;
- **Soutien à l'intégration culturelle** : comptines, francisation, échanges culturels avec d'autres familles;
- **Soutien à l'engagement démocratique et participation citoyenne** : engagement des parents au niveau communautaire, scolaire, municipal, politique, etc.

Activités de partenariats et de représentation :

- **Rôle d'expert-conseil** : diffusion de l'expertise et des connaissances des OCF auprès des décideurs et des partenaires, participation à des activités de recherche et d'évaluation de programmes;
- **Actions conjointes avec la communauté** : développement de services complémentaires en concertation avec les CSSS, les organismes communautaires, les écoles, les municipalités, etc.;
- **Concertation avec le milieu** : établissement d'orientations et de priorités locales et régionales, développement de plans d'action intersectoriels, liaison avec les partenaires.

1.2 Les OCF comptent sur des équipes de professionnels chevronnés

Pour remplir leur mission, les OCF comptent sur un personnel composé d'une grande diversité de professionnels et d'employés qualifiés dévoués à la cause des familles.

Les intervenants en OCF sont issus de divers domaines telle que l'intervention sociale. Ils peuvent être des éducateurs spécialisés, des techniciens en travail social, en animation communautaire, en petite enfance, en loisirs ainsi que des diplômés en psychologie ou en enseignement.

Cette diversité constitue une des grandes forces des OCF et contribue au développement de services adaptés à toutes les réalités des familles québécoises. De plus, des ententes avec les CISSS permettent de soutenir les familles grâce à l'intégration des services de travailleurs sociaux, d'orthopédagogues ou de psychologues, en collaboration avec les activités des OCF.

1.3 L'approche d'action communautaire autonome Famille des OCF : des pratiques sociales validées scientifiquement et soutenant la réalisation des orientations gouvernementales Famille

Les organismes communautaires Famille évoluent à l'intérieur d'un mouvement social plus large caractérisé par l'action communautaire autonome. Le mouvement communautaire autonome est un mouvement pluriel, composé d'organismes et de regroupements aux structures uniques, diversifiées, ayant développé une multiplicité d'approches et de pratiques.

Les OCF sont issus de l'identification des besoins dans une communauté. Ils sont créés, pour et avec les familles, à l'initiative de personnes ou d'organismes membres de cette communauté, préoccupés par les conditions de vie dans lesquelles naissent et évoluent les familles. Ils prennent les couleurs du milieu dans lequel ils s'implantent.

Les OCF partagent la vision selon laquelle les parents sont les premiers éducateurs de leurs enfants et qu'ils doivent être associés étroitement à toutes les activités qui visent le développement et l'amélioration des conditions de vie de ces derniers. Les interventions des OCF, qu'elles soient individuelles, collectives ou en milieux de vie⁷, contribuent à accroître l'autonomie des parents en leur permettant de mettre en commun les difficultés qu'ils rencontrent ainsi que de rechercher des solutions. Un des principaux moteurs d'intervention s'articule autour de la notion de faire « pour et avec » les parents.

Au sein des OCF, les parents sont des acteurs de premier plan, leur rôle à titre de premier éducateur de leur enfant y est valorisé et développé.

Cette approche d'ACAF et l'accompagnement des OCF auprès des parents agissent sur des facteurs de protection communautaires essentiels qui ont été **validés scientifiquement et ayant un impact direct sur les parents et les enfants**⁸.

⁷ FQOCF. (2016). Trousse de référence et d'animation sur l'action communautaire autonome Famille. Saint-Lambert.

⁸ Lévesque, S. et Poissant, J. (2012). Besoin d'informations des parents sur le bien-être, la santé et le développement de leur enfant de 2 à 5 ans. INSPQ. En ligne :

https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1571_BesoinsInfoParentSanteBienEtreDevEnfant2a5Ans.pdf; Roch, G. et collab. (2015). *Évaluation des services relevailles et de leurs retombées auprès des familles*. En ligne :

En effet, la littérature scientifique identifie le stress chronique comme étant un grand facteur de risque pour les petits poids de naissance⁹ et le niveau de scolarité des mères comme étant un des facteurs de risque les plus étroitement associé à la vulnérabilité des enfants au moment de la maternelle¹⁰.

Or, de nombreuses recherches identifient le capital social et le soutien social des parents, et plus particulièrement des mères, comment étant un facteur de protection capable de **renverser les possibles effets négatifs du stress chronique ou d'une faible scolarité. Ces derniers représentent actuellement des enjeux de santé publique préoccupants pour les sociétés.**

Les initiatives des OCF ont aussi engendré des effets documentés sur les parents, sur les enfants et sur l'offre de services destinée aux familles québécoises. À ce sujet, plusieurs exemples d'actions portées par des OCF ont fait une différence importante dans la vie de plusieurs familles et communautés.

« Les actions de l'agente de liaison ont permis à certaines familles, avec qui un solide lien de confiance a été établi, de briser leur isolement, d'avoir accès à des activités à faire en famille (gratuite ou à bas prix), de faciliter l'entrée des enfants à l'école, de les accompagner dans diverses démarches, de développer un sentiment d'appartenance envers le quartier, de développer leur pouvoir d'agir (régler une situation au travail, mettre fin à une situation de violence conjugale), de répondre à des besoins de base comme se nourrir et se vêtir et de mieux comprendre certains services publics comme le réseau de transport en commun et le système scolaire. »¹¹

Les OCF ont démontré une approche, des pratiques et des moyens efficaces prouvés scientifiquement, en s'appuyant sur une continuité relationnelle, un accompagnement personnalisé et polyvalent ainsi que sur

<https://www.fsi.ulaval.ca/sites/default/files/documents/pdf/Personnel/Genevieve%20Roch/rapport-crp-volet-3-geroch.pdf>; Kramer M.S., L. Séguin, J. Lydon, L. Goulet, (2000). « Socio-economic disparities in pregnancy outcome : why do the poor fare so poorly? », *Paediatric and Perinatal Epidemiology*, 2000, 14, 194-210. Kramer M: Determinants of low birth weight: methodological assessment and metaanalysis. *Bull OMS* 1987;65:663-737.

⁹ Ministère de la santé et des services sociaux (2008). Politique de périnatalité 2008-2018. **Le petit poids de naissance est associé à des conséquences négatives à court, moyen et long terme sur le développement et la santé** (Kramer, 2000; 1987) et peut impacter le développement des enfants dès leur plus jeune âge, mais aussi leur réussite éducative : difficultés/maladies respiratoires, surdité, cécité, TDA, TDAH, problèmes de comportement, difficultés d'apprentissage, problèmes cognitifs et/ou neurologiques. (MSSS, 2008). Les travaux des économistes de Princeton, Almond et collab. (2005) ont évalué que les naissances de petit poids (RCIU et prématurité confondues) coûtent **en moyenne 5 à 6 milliards par année aux Américains**, comparativement aux naissances avec un poids normal. Les soins apportés aux enfants nés avec un petit poids de naissance représentent à elles seules **10 %** du total des dépenses en soins de santé pour les enfants 0-18 ans. Almond, D., Chay, K. Y., & Lee, D. S. (2005). The costs of low birth weight. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(3), 1031-1083. Barker DJP: The developmental origins of chronic adult disease. *Acta Paediatr Suppl* 2004;446:26-33. Kramer M.S., *et al.*, (2000). *op. cit.* Kramer M (1987) *op. cit.*. Tucker J., W. McGuire, (2004). "Epidemiology of preterm birth", *BMJ*, Volume 329, 18 September 2004, 675-678. Turan T., Z. Basbakkal, S. Ozbek, (2008). "Effect of nursing interventions on stressors of parents of premature infants in neonatal intensive care unit", *J of Clinical Nursing*, 2008, 17, 2856-2866. Wang, X., Zuckerman, B., Coffman, G. A., & Corwin, M. J. (1995). Familial aggregation of low birth weight among whites and blacks in the United States. *New England Journal of Medicine*, 333(26), 1744-1749.

¹⁰ Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle (2013 ; 2018).

¹¹ Avenir d'enfants (2019), *Le récit d'un projet collectif en petite enfance au Québec*. Faits saillants du bilan d'Avenir d'enfants, p. 7

l'expertise et l'expérience de vie de l'intervenant¹². Ces recherches sont reconnues dans la Politique de périnatalité¹³ par le MSSS et également dans les politiques du MÉES, elles s'appliquent tout autant aux OCF et aux programmes du MFA.

En plus d'être des organismes issus de leurs communautés et au diapason avec elles, les OCF sont également des organismes de première ligne. Ils incarnent de véritables maillons dans leur communauté où ils facilitent l'accès des familles à un réseau complexe de services publics et privés¹⁴.

Les OCF sont interpellés par plusieurs ministères¹⁵ parce qu'ils sont l'un des rares organismes de proximité en mesure de rejoindre les familles hors des réseaux institutionnels (CLSC, CPE, etc.)¹⁶. Ainsi, en plus d'offrir des services et un lieu d'appartenance à toutes les familles québécoises, les OCF ont joué et continueront de jouer un rôle significatif dans la réalisation des orientations gouvernementales.

1.4 La FQOCF et le réseau des OCF possèdent les connaissances, l'expertise et le potentiel pour transformer et soutenir leurs communautés

1.4.1 Le projet AGORA

Depuis 2011, le réseau des OCF s'est engagé dans le projet AGORA, une initiative historique à l'intérieur du mouvement communautaire Famille au Québec visant à mettre sur pied des communautés de pratiques et de savoirs régionales capables **d'outiller, moderniser et professionnaliser l'action des OCF auprès des parents et des enfants.**

Ce projet, qui arrive à échéance cette année, a été piloté entièrement par la FQOCF, avec le soutien financier de l'organisme Avenir d'enfants et le soutien scientifique du Centre d'études interdisciplinaires sur le développement de l'enfant et la famille (CEIDEF), de l'Université du Québec à Trois-Rivières.

Les résultats atteints par le projet AGORA sont indéniables.

Le milieu communautaire Famille est aujourd'hui plus outillé et plus mobilisé que jamais. Les rapports d'impacts du projet ont démontré qu'AGORA a réussi à enrichir les pratiques d'accompagnement des familles et les processus de gestion dans les OCF de manière à soutenir leur cohérence avec les principes

¹² Poissant, J. (2014). Les conditions de succès des actions favorisant le développement global des enfants. Disponible au : https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1771_CondSucActDeveEnfEtatConn.pdf, Roch, G. et collab. (2015). *op. cit.* et *Avenir d'enfants, Facteurs de protection par système.*

En ligne : <http://agirtot.org/media/489863/10facteursprotectionimprimable.pdf>

¹³ MSSS, Politique de périnatalité 2008-2018. En ligne : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2008/08-918-01.pdf>

¹⁴ Mieux connaître la parentalité au Québec, *Un portrait à partir de l'Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants de 0 à 5 ans 2015*, Institut de la statistique du Québec, 2016, en ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/environnement-familial/eqepe.pdf>.

¹⁵ En effet, les OCF contribuent activement à la réalisation des orientations des ministères de la Famille, mais aussi de l'Éducation (éveil à la lecture et l'écriture, littératie familiale et préparation à l'entrée scolaire et réussite éducative), du Travail et de la Solidarité sociale (lutte à la pauvreté), de l'Immigration (intégration des nouveaux arrivants) et surtout de la Santé et des services sociaux (prévention, repérage des clientèles à risque, périnatalité, etc.).

¹⁶ Lavoie, A. et C. Fontaine (2016). *op. cit.*

d'action communautaire autonome Famille¹⁷. Les capacités des OCF à développer des partenariats et leurs habiletés collectives de communication ont été améliorées et de nouveaux liens entre les acteurs de l'ACAF et le milieu de la recherche ont été créés.

Parmi les retombées tangibles du projet se trouve notamment une *Trousse de référence et d'animation sur l'action communautaire autonome Famille*.¹⁸ Remis aux 241 membres de la FQOCF ainsi qu'à 127 partenaires, cet outil facilite la transmission des meilleures pratiques et vise l'adoption des standards de l'ACAF dans les OCF. En outre, plusieurs formations ont été développées qui demeurent aujourd'hui à la disposition des membres de la FQOCF dans un esprit d'amélioration continue.

La mobilisation – de personnes et de connaissances – au sein de la Fédération a également été grandement renforcée suite à l'engagement de 178 OCF et 1 825 personnes dans les 17 régions du Québec à 244 rencontres régionales de CPS, tel que démontré dans le Tableau 2 sur les données de participation du projet AGORA (2011-2018).

Grâce à la mise en commun de l'expertise et des savoirs développés avec les familles depuis plus de 50 ans par les OCF, **le projet AGORA a eu pour effet de pérenniser et d'améliorer les compétences et les savoirs du personnel des OCF, de professionnaliser leur pratique d'intervention et d'accompagnement en respect des familles et d'amplifier l'impact des organismes dans leur communauté.**

1.4.2 L'optimisation de la FQOCF

Maintenant que le réseau des OCF peut compter sur une expertise à la fine pointe des meilleures pratiques, la FQOCF entend continuer son engagement en faveur de l'amélioration continue de ses membres. Le réseau des OCF s'est donc engagé dans un nouveau projet d'optimisation afin de mieux remplir sa mission.

Concrètement, la FQOCF s'est dotée d'un programme pour **soutenir le développement de l'expertise des OCF dans cinq sphères de besoins identifiés par le mouvement Famille** : les communications, la philanthropie, les enjeux politiques, les pratiques d'intervention et la gestion. Pour aller de l'avant, la FQOCF peut compter sur un financement d'appoint de la Fondation Lucie et André Chagnon pour une période de deux ans. Des stratégies de pérennisation de ce financement sont en développement, notamment par la présente initiative qui vise à rehausser le financement de base des OCF, des regroupements régionaux d'OCF et de la FQOCF. La période de latence actuelle pourrait toutefois mettre en péril la poursuite des actions à haut taux d'impact¹⁹ portées par la FQOCF et ses membres.

Deuxième élément de sa stratégie d'optimisation, la FQOCF a rassemblé une équipe de chercheurs afin de mener une **étude d'impacts des OCF** sur le secteur Famille au Québec. Il existe à ce jour quelques

¹⁷ Lacharité, Côté et al., *Les pratiques d'organismes communautaires Famille du Québec : Un parcours collectif, Rapport final d'évaluation du projet AGORA 2011-2015*, FQOCF, 2016, en ligne : <http://www.fqocf.org/wp-content/uploads/2018/01/FQOCFe%CC%81valuationBD4.pdf> (Rapport AGORA, phase 1).

¹⁸ Pour plus d'information sur la Trousse de référence et d'animation sur l'action communautaire autonome Famille, consultez le site de la FQOCF : <http://www.fqocf.org/publications/trousse-referance-et-animation/>

¹⁹ Lacharité et al. (2019). *Faire communauté autour et avec les familles au Québec : les organismes communautaires Famille, un réseau innovant et mobilisant*. Rapport d'évaluation de la phase 2 du projet AGORA.

études qui ont documenté ces impacts.²⁰ La FQOCF souhaite aller plus loin en documentant avec précisions les impacts des activités des OCF pour les familles, auprès de leurs partenaires ainsi que leurs retombées économiques dans les communautés. Cette étude d'impacts se déroulera au cours des trois prochaines années, dont la phase initiale est assurée par un financement de l'organisme Avenir d'enfants.

1.5 Il est temps de reconnaître l'expertise des OCF et de la FQOCF

Tel que démontré précédemment, les OCF sont bien implantés dans leurs milieux, offrent des services qui répondent et s'adaptent aux besoins des familles et peuvent compter sur un personnel qualifié, engagé dans un processus d'amélioration continue et qui met en pratique des expertises et des savoirs innovants. Leurs impacts dans la communauté sont reconnus, même s'ils gagnaient à être mieux documentés.

Les OCF sont également des partenaires incontournables pour le gouvernement et pour leurs divers partenaires. Leur présence contribue à renforcer le filet de protection sociale entourant les familles québécoises et ainsi s'assurer que tous ont les mêmes chances de réussir. Alors que la société québécoise change à grande vitesse et que de nouveaux besoins émergent, les OCF sont bien positionnés pour s'adapter aux nouvelles réalités des familles.

Il est temps que l'expertise des OCF et des divers regroupements d'organismes Famille soit reconnue à sa juste valeur. La meilleure façon pour ce faire est de rehausser les niveaux de financement à un seuil adéquat pour leur permettre d'accomplir pleinement leur mission en mettant leurs talents et leurs capacités aux services des familles.

En effet et tel qu'il sera démontré, malgré l'apport incommensurable des OCF à la vitalité des familles et des collectivités québécoises, dans les faits, la faiblesse du financement du mouvement Famille québécois a pour effet que le MFA se prive depuis 2004 de précieuses ressources en soutien à l'actualisation de pans importants de sa propre mission.

²⁰ François Larose *et al.*, Étude évaluatives des interventions éducatives et socioéducatives de l'OCF La Relance, jeunes et familles – Rapport final (2014-2017) – Version révisée, juin 2018, Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante, Faculté d'éducation, Université de Sherbrooke, 2018, en ligne : http://usherbrooke.crifpe.ca/wp-content/uploads/2018/07/Etude-%C3%A9valuative-La-Relance_Rapport-scientifique_Juin-2018.pdf Parmi les améliorations des capacités des parents identifiées, notons : mieux encadrer leurs enfants, gagner de l'autonomie, améliorer leurs habiletés de communication fonctionnelle avec leurs enfants, meilleure capacité pour décrire les problèmes et s'associer au processus de recherche de solution, etc.

2. UN FINANCEMENT PUBLIC INSUFFISANT DU SECTEUR FAMILLE PERPÉTUE LA PRÉCARITÉ DES OCF

2.1 Les OCF ont atteint leur point de rupture financier

2.1.1 Les origines de la situation précaire des OCF sont historiques

En 2019, la moyenne du financement à la mission des 280 OCF locaux reconnus par le gouvernement québécois se situe à **seulement 66 662 \$ par année**²¹, un des soutiens les plus bas dans le milieu communautaire.

En comparaison, le milieu communautaire Famille estimait déjà que **le montant de base minimal dont a besoin un OCF en démarrage pour bien accomplir sa mission était de 85 000 \$... en 2002!**²² En effet, suite à l'adoption de la Politique d'action communautaire, les divers organismes et regroupements du mouvement communautaire Famille ont soumis au gouvernement québécois des recommandations afin d'établir les bases d'un nouveau Cadre de reconnaissance et de financement pour les OCF²³.

Il y était notamment proposé que le cadre financier tienne compte de la catégorie de l'organisme financé (organisme de milieu de vie, regroupement régional et regroupement national ou organisme de sensibilisation) et de la phase de développement de l'organisme financé (implantation, développement, consolidation, maturité).

Tableau 1 : 2002: Budget de base par catégorie d'organismes et phases de développement

Budget par catégorie d'organisme et phases			
Phases	Milieu de vie (aide et entraide soutien dans la communauté)	Regroupement régional	Regroupement provincial * 1 et organismes de sensibilisation
I- Implantation	85,000 \$	70,000 \$	Jusqu'à 40 membres 275,000 \$
II- Développement	150,000 \$	110,000 \$	Jusqu'à 60 membres 335,000 \$
III- Consolidation	210,000 \$	170,000 \$	Jusqu'à 85 membres 350,000 \$
IV- Maturité	285,000 \$	220,000 \$	Plus de 105 membres 405,000 \$

²¹ FQOCF, Base de données interne, 2018. Ce chiffre est basé sur le nombre total d'OCF reconnus en 2019.

²² Le secteur communautaire Famille, Cadre de reconnaissance et de financement, 2002, en ligne : <https://www.rocfm.org/files/cadre-de-reconnaissance-et-de-financement-des-ocf.pdf>.

²³ Les signataires : Fédération des unions de Famille, Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, Regroupement des organismes communautaires Famille de Montréal, Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec, Confédération des organismes familiaux du Québec, Centre québécois de ressources à la petite enfance, Regroupement Québécois Naissance-Renaissance.

Ce document détaillait les objectifs et stratégies d'intervention des OCF, chiffrait les besoins des organismes Famille en fonction de leur offre de services et de leur mission, et proposait des critères pour bien répartir les montants demandés au ministère en respect de la nouvelle Politique d'action communautaire.

Ces revendications ne furent malheureusement pas entendues et le nouveau Programme de soutien financier à l'action communautaire auprès des familles (PSFF) adopté en 2005 par le MFA n'intégrait pas de seuil plancher de financement récurrent²⁴. Ce nouveau programme a eu pour effet d'enfermer l'ensemble des OCF dans un mode de financement historique depuis 2004. Cette situation entraîne **des écarts de financement importants d'un OCF à l'autre, créant de facto des inégalités entre les familles** puisque l'enveloppe prévue n'est pas distribuée sur la base de critères objectifs tels que les caractéristiques des OCF (taille, achalandage, services, etc.) ou des milieux dans lesquels ils s'inscrivent (immigration, pauvreté, éloignement, etc.).

Le maintien de ce statu quo a ralenti la consolidation du secteur Famille en plus de perpétuer des iniquités régionales injustifiables. Il est plus que temps de réviser ce programme et d'accorder aux OCF les ressources nécessaires pour qu'ils jouent pleinement leur rôle.

Dix-sept ans plus tard, le financement des OCF n'a atteint que 78 % de ce montant minimal. La situation est encore plus loin du compte, considérant qu'en 2002, le mouvement estimait qu'un OCF mature offrant une gamme complète de services avait besoin de 285 000\$ pour fonctionner. Cet écart entre les besoins des OCF et le financement actuel n'est pas surprenant. En effet, depuis 2004, année qui a marqué le début du nouveau cycle de financement des OCF sous l'égide du MFA, le financement destiné au secteur Famille a à peine évolué, passant de 15,9 M\$ à 19,6 M\$ en 2017-2018, **une hausse d'à peine 3,7M\$ en 13 ans²⁵.**

Encore aujourd'hui, les OCF ne bénéficient d'**aucun seuil plancher de financement** ou de barèmes d'octroi du financement, tel que le prévoit pourtant la Politique d'action communautaire de 2001 et son Cadre de référence. Le montant de la subvention le plus bas versé à un OCF aujourd'hui est de seulement 5 290 \$. De plus, les nouveaux OCF reconnus en 2019 ont reçu 13 333 \$ en financement ponctuel dans le cadre de

²⁴ Une analyse rigoureuse du PSFF permet d'y constater l'absence de plusieurs principes fondamentaux de la Politique d'action communautaire de 2001 et de son Cadre de référence (recherche de l'équité, soutien à la consolidation, seuil plancher et participation significative, etc.). Le Programme Famille adopté en 2005, puis révisé en 2008 n'affirme pas expressément que le soutien à la mission globale « constituera une portion prépondérante du financement global accordé »²⁴, pourtant une des « balises nationales en matière de soutien financier » établies par la Politique gouvernementale : L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, 2001, p. 25, en ligne : https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SACA_politique.pdf (ci-après Politique d'action communautaire de 2001); ne prévoit pas « un seuil plancher [de financement] constituant une participation significative aux coûts admissibles » (Politique d'action communautaire de 2001), pratique pourtant adoptée dans les Programmes SOC régionaux au sein du MSSS; ne module pas le soutien financier accordé en fonction des phases de développement tel que le demandait spécifiquement le mouvement Famille et tel que le recommande également le Gouvernement du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, 2004, p. 27, en ligne :

https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SACA_cadre_reference_action_communaire.pdf (ci-après Cadre national); instaure le principe du « respect des montants obtenus dans le cadre du premier cycle triennal (2005-2008) » comme critère d'appréciation des demandes de soutien financier, rendant caduque le second principe d'appréciation, soit la recherche d'équité.

²⁵ Le montant de 3,7M\$ fait exception de l'année 2016-2017 où le MFA a obtenu un transfert du ministère de l'Éducation dans le cadre de la Stratégie 0-8 ans. Ce calcul s'appuie sur l'État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire 2004-2005 et celui de 2017-2018, ces documents peuvent être consultés sur la page Publications du ministère du Travail, de l'emploi et de la solidarité sociale, en ligne : <https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/index.asp?categorie=0104000#liste>. De 2013 à 2016 dans le cadre de l'austérité budgétaire gouvernementale, le soutien du MFA aux OCF a même connu une légère diminution. Voir également l'annexe 2B du présent mémoire qui présente les montants annuels depuis 2004.

la Stratégie 0-8 ans pour les trois années suivantes; des sommes qui ne constituent toutefois pas du financement récurrent.

Enfin, les subventions octroyées aux OCF n'ont **jamais été indexées depuis 2004**. Cela fait en sorte qu'il est de plus en plus difficile d'établir un réseau structurant, répondant aux besoins réels des familles et de leurs communautés.

2.1.2 Le financement actuel ne couvre pas les besoins de base des OCF

Au fil des ans, les OCF ont donc dû multiplier le recours à des bailleurs de fonds externes ainsi qu'à l'autofinancement pour pallier la faiblesse du financement public, de sorte qu'aujourd'hui **un grand nombre d'OCF compte sur une part prépondérante de financement par projets, par ententes de services ou autonomes plutôt qu'un financement public de leur mission**, tel que le prévoit pourtant la Politique d'action communautaire de 2001²⁶.

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, le MFA n'est pas le partenaire financier le plus structurant dans le milieu Famille alors que les OCF sont une des premières courroies pour la réalisation des orientations gouvernementales en prévention et en soutien aux familles du Québec.

De plus, il existe de profondes inégalités **entre le financement que reçoivent les OCF et les autres organismes communautaires québécois, en particulier ceux du milieu de la santé et des services sociaux**, allant directement à l'encontre des objectifs de la Politique d'action communautaire (2001). En effet, les organismes de type « milieux de vie » dont la taille, l'achalandage et la clientèle sont similaires aux OCF, mais qui sont rattachés au MSSS (plutôt qu'au MFA) disposent d'un financement public de base significativement plus élevé²⁷. Cette réalité accroît davantage les iniquités du soutien financier accordé au secteur Famille.

2.1.3 L'arrivée à échéance d'importantes sources de financement met le milieu à risque

La situation financière des OCF a pu être allégée grâce à deux apports financiers ponctuels au cours de la dernière décennie. D'abord, de 2011 à 2019, l'organisme Avenir d'enfants, a financé la FQOCF dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités : le projet AGORA²⁸. Toutefois, cet engagement se termine cette année, en 2019. Plusieurs activités de formation de personnel, de concertation, de développement des meilleures pratiques seront désormais à risque. Deuxièmement, la mise en place d'Avenir d'enfants s'est également traduite par des investissements directs dans les OCF. La réalisation de 64 % des actions financées par Avenir d'enfants en 2019 est portée par les OCF.²⁹ L'arrivée à échéance de ce financement aura donc un impact négatif direct, sur le terrain, sur les services offerts aux familles par les OCF.

²⁶ Un des exemples les plus flagrant est offert par l'OCF La Relance, un des OCF les plus fréquentés, situé dans le Centre-Sud à Montréal, mais dont le financement en provenance du MFA ne compte que pour 7 % des revenus. À noter que cet OCF est représentatif d'une marge restreinte d'organismes du le réseau Famille.

²⁷ Consulter les comparatifs financiers avec les organismes financés en SSS dans le présent mémoire pour plus d'information.

²⁸ Cela s'est traduit par des investissements de 1,2M\$ par année, financés en partie par le gouvernement et en partie par la Fondation André et Lucie Chagnon dans le cadre d'Avenir d'enfants.

²⁹ Avenir d'enfants, 2019. *Bilan 10 ans Avenir d'enfants*. En ligne : http://avenirdenfants.org/media/1064/bilan_avenir-denfants.pdf

Ensuite, de 2017 à 2019, les OCF ont bénéficié d'un financement par projets³⁰ d'un montant de 10 M\$ par année provenant de la Stratégie 0-8 ans du ministère de l'Éducation³¹. Cette enveloppe a ensuite été réallouée à la mission globale, mais uniquement pour une période de 3 ans et arrivera donc à échéance en 2022. Sa terminaison met également à risque plusieurs activités inhérentes à la mission globale des OCF liées à la littératie, à l'éveil de l'enfant, à l'accompagnement en milieu scolaire des parents, à la réussite éducative des enfants, etc.

Quoique ces programmes ponctuels n'aient pas permis de corriger des années de sous-financement par le MFA, ils ont offert un peu d'oxygène aux OCF. **La fin de ces programmes, sans source alternative de financement, met significativement à risque le maintien du niveau d'activités de plusieurs d'entre eux.** Cela se traduira inévitablement par des mises à pied et des coupures de services. Pourtant, investir dans le maintien d'un continuum de services est le meilleur moyen qu'aucun enfant et qu'aucune famille ne soit laissé pour compte au Québec. Les impacts actuels et futurs de la situation financière des OCF seront abordés au point suivant.

2.1.4 Les OCF subissent de nouvelles pressions financières

Le nouveau gouvernement a annoncé son objectif de mieux accompagner les familles pour soutenir le développement de la société québécoise. La FQOCF salue vivement ce choix. La réussite de la société québécoise passe par celle des enfants, des mères et des pères. En réponse à cet appel, les acteurs qui désirent soutenir les familles se multiplient. La FQOCF accueille favorablement l'appui de ces nouveaux partenaires, tels que les écoles, les municipalités et autres OBNL dont les activités sont compatibles avec les orientations et les objectifs des programmes Famille. Les ressources financières dédiées au secteur Famille sont toutefois modestes et doivent être utilisées de manière à décupler l'impact des OCF.

En effet, la situation financière des OCF pourrait encore se dégrader alors que plusieurs organisations se sont vues reconnaître le statut d'acteurs pouvant présenter des projets dans les volets Famille des programmes du MFA, tel que le Programme de soutien financier aux initiatives soutenant l'éveil à la lecture, à l'écriture et aux mathématiques. Bien que ce changement soit récent, la FQOCF a déjà pu constater une tendance au **dédoulement de l'offre de services publics dans des champs d'activités où les OCF possèdent déjà du personnel qualifié et plusieurs années d'expérience**; par exemple le soutien et le développement des littératies familiales, une expertise particulièrement portée par les OCF dans leurs milieux depuis plus de 20 ans. La FQOCF craint ainsi que cette situation entraîne une pression additionnelle sur les revenus autonomes et publics accordés aux OCF.

Le manque de financement systémique a d'ailleurs mené plusieurs organismes à joindre leurs forces au fil des années afin de développer des gammes plus complètes de services aux parents sous un même toit. Une telle approche peut être très bénéfique et générer des économies d'échelle. Toutefois, **la FQOCF constate qu'en l'absence d'un financement public approprié, le fait de cumuler plusieurs missions peut accroître la pression financière sur l'ensemble des acteurs.** Le cas des haltes-garderies est à cet effet un exemple flagrant.

Sur les 236 haltes-garderies du Québec, 154 d'entre elles sont intégrées à même des organismes communautaires Famille, soit plus de 65 %. Un récent rapport de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) indiquait que 83 % des haltes-garderies communautaires ont déclaré ne pas avoir reçu un

³⁰ Portant sur l'éveil à la lecture et à l'écriture.

³¹ Ce montant de 10M\$ a été reconduit pour une troisième année en financement à la mission, qui demeure tout de même non-récurent.

financement suffisant (contribution des parents comprise) afin de couvrir leurs coûts d'exploitation pour l'année financière 2017-2018³². Un chiffre alarmant³³. Pour pallier la faiblesse de leurs budgets, et éviter d'inscrire des déficits, les haltes-garderies ont rapporté mettre en place plusieurs solutions. **94 % d'entre elles ont indiqué soutenir une partie de leurs activités en haltes-garderies avec le financement de base de l'organisme communautaire où elles sont situées, en l'occurrence des OCF³⁴!** La FQOCF a été très préoccupée d'apprendre cet état de fait, qui malheureusement n'a pas été chiffré par l'ISQ.

Les OCF se retrouvent ainsi entre l'arbre et l'écorce. Le réseau des CPE et des garderies subventionnées du Québec ne répond pas à la demande des parents. Le service de haltes-garderies permet donc de compléter l'offre du réseau institutionnel. Toutefois, lorsque les administrations d'OCF s'engagent dans des ententes de services qui sont mal financées, elles se retrouvent trop souvent forcées d'investir des fonds normalement dédiés à leur mission principale pour répondre adéquatement aux besoins des familles qu'elles ont identifiées. Cet état de fait diminue par conséquent l'investissement octroyé par le MFA pour l'accompagnement des parents partout au Québec, soit la mission principale des OCF.

Pourtant, la Politique d'action communautaire de 2001 est explicite à ce sujet, énonçant l'objectif de renforcer et d'accroître l'action des organismes d'action communautaire autonome, de favoriser leur stabilité et la continuité de leur intervention en assurant un mode de soutien financier qui correspond à leurs caractéristiques et à leur approche globale³⁵.

Alors que le partenariat est en quelque sorte inscrit dans l'ADN des OCF, un autre exemple est celui des Centres de périnatalité. Le 25 septembre dernier, le gouvernement a accordé une enveloppe additionnelle de 1,2 M\$ à 10 centres de ressources périnatales (CRP) s'engageant à offrir un financement minimal de 250 000 \$ par CRP. Quoique ce geste en faveur des familles est salué, la FQOCF a été déçue d'apprendre que le « rehaussement tient compte des sommes déjà accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et par le ministère de la Famille (MFA) »³⁶. **Cette approche vient mettre les missions des OCF et des CRP en concurrence³⁷.**

³² Rapport ISQ, Enquête québécoise sur les activités de halte-garderie offertes par les organismes communautaires 2018, Portrait pour l'ensemble du Québec, 2018, p.45, en ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/enquete-halte-garderie-organismes-communautaires-2018.pdf>

³³ En moyenne, les haltes-garderies ne reçoivent que 16 357,88 \$ du Programme de soutien financier aux activités de halte-garderie communautaires (4 007 680 \$ pour 245 organismes), selon les chiffres de l'État de situation 2017-2018, p.29, en ligne : https://mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/SACAIIS_Etat_situation_2017-2018.pdf.

³⁴ Rapport ISQ, *op. cit.*, p. 45. De plus, 42 % ont diminué leurs achats de matériel ou d'équipement. Certaines haltes-garderies ont dû mettre en place des solutions touchant directement les bénéficiaires des activités de halte-garderie, comme la diminution des heures d'ouverture (15 %), la réduction du nombre de places disponibles due à la réduction du personnel (15 %) et la réduction d'autres services offerts par l'organisme (18,6 %).

³⁵ Gouvernement du Québec. *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, septembre 2001, p. 27.

³⁶ Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1,2 M\$ accordé à 10 centres de ressources périnatales, Communiqué, 23 septembre 2019, en ligne : <https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqué-1922/>.

³⁷ Pour consultation interne : Les CRP intégrés dans des OCF seront pénalisés, car ils obtiendront moins de fonds destinés à leur mission propre. Mais d'autre part, les OCF qui ont fait le choix d'intégrer un CRP seront eux aussi pénalisés, car ils devront continuer de pallier au financement du CRP avec les fonds destinés à leur mission globale. Pourtant, que le CRP soit autonome ou intégré au sein des OCF, les dépenses salariales, les frais de gestion et les coûts des activités sont les mêmes.

La faiblesse du financement destiné aux ententes de services Famille complémentaires et la mise en concurrence des missions d'organismes partenaires nuisent à l'accomplissement de la mission des OCF et à la consolidation de tout le mouvement Famille.

2.1.5 La situation précaire des OCF affecte directement l'offre de services aux familles

La situation financière des OCF est si précaire que leur capacité à être des acteurs de premier plan pour les familles québécoises est aujourd'hui à risque. Pour plusieurs OCF, il est de plus en plus difficile de stabiliser l'offre de services de base en soutien aux parents. **Les administrations d'OCF se retrouvent devant des choix déchirants, constamment tiraillées entre les impératifs de la gestion et la rétention de leur main-d'œuvre, le maintien de leurs actifs et l'offre de services aux familles.**

Tel que démontré précédemment, la faiblesse du financement public à la mission fait en sorte que les OCF sont largement dépendants du financement autonome, du financement par projets et par entente de services. Les OCF se retrouvent ainsi à moduler leurs offres de services selon les diverses orientations données par des bailleurs de fonds de toute nature, parfois au détriment de leur mission globale. **Leurs services en prévention sont particulièrement affectés, cette approche étant difficile à financer par projet ou par entente.** De plus, il en découle une lourdeur administrative qui détourne de précieuses ressources des services attendus par la population.

L'autofinancement est par définition un financement aléatoire qui varie d'une année à l'autre. **Puisque l'autofinancement occupe une part essentielle du maintien des opérations des OCF, cela réduit leur capacité à assurer une planification et un développement à long terme de leur organisation.** À ce niveau, les dernières années ont été particulièrement difficiles. Les mesures d'austérité mises en place par le gouvernement précédent ont touché l'ensemble de la société québécoise, limitant la capacité des OCF à maintenir leurs activités d'autofinancement au même niveau que les années antérieures. Dans plusieurs régions³⁸, les objectifs des collectes de fonds publics et des collectes faites par des partenaires tel que Centraide n'ont pas été atteints. Les OCF n'ont donc pu bénéficier de ce soutien au même niveau que par les années passées. L'autofinancement est ainsi toujours à renouveler et n'est jamais assuré. Or, comment des groupes peuvent-ils solliciter des fonds dans un tel contexte de précarité?

Au cours des dernières années, **un nombre grandissant d'OCF a dû recourir à des fermetures temporaires** pour pallier la faiblesse de leur financement, tandis que d'autres ont réduit leurs heures de services ou encore le nombre de semaines d'ouverture durant l'année. Parallèlement, les OCF ont constaté une augmentation des besoins des familles en difficulté ayant recours à leurs ressources et leurs services à la suite des mesures gouvernementales visant à réduire les coûts des services publics. **De plus en plus de familles se retrouvent ainsi sur des listes d'attente pour participer à des activités ou accéder à des services dont elles ont besoin.**

Au niveau de la main-d'œuvre, la situation financière des OCF impacte négativement leur capacité à recruter et à retenir le personnel qualifié et expérimenté dont ils ont besoin. Ces dernières années, la mise en œuvre de l'équité salariale ainsi que la hausse du salaire minimum ont créé une pression importante sur leurs budgets.

³⁸ Le financement auprès de la communauté est aussi beaucoup plus difficile dans les localités plus pauvres, éloignées ou dévitalisées. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, en ligne : http://trpocb.org/chiffrer-part-maximale-psoc-budget-dun-groupe-bien-mauvaise-idee/#_ftn2

Plusieurs OCF ont été contraints de couper des postes ou de geler leurs salaires. De sorte qu'encore aujourd'hui beaucoup d'OCF se retrouvent en situation de précarité. La pénurie de main-d'œuvre que traverse actuellement le Québec vient exacerber ces pressions.

D'autres effets sont de plus en plus visibles pour certains OCF tels **l'incapacité de se loger convenablement pour accueillir les familles avec de jeunes enfants, d'entretenir les locaux nécessaires à leurs activités**, de renouveler le matériel d'animation et de permettre aux employés de suivre des formations d'appoint. Plusieurs OCF ne peuvent plus étendre leurs actions sur l'ensemble de leur territoire ou collaborer aux programmes déployés dans leur communauté. Cet état de fait tend à diminuer leur importante collaboration avec leurs divers partenaires institutionnels, ce qui en retour crée plus de pression sur les services publics. Tous ces éléments constituent un frein important à la saine gestion des organisations.

Lors d'un sondage effectué auprès de l'ensemble des OCF membres en 2010³⁹, **55 % d'entre eux ont indiqué avoir dû effectuer des coupures de services aux familles** au cours des cinq années précédentes, entraînant ainsi une réduction du nombre et de la variété des activités offertes; du territoire desservi ou couvert; du nombre d'heures d'ouverture par semaine et de semaines par année; créant des enjeux de rétention du personnel, ce qui en retour engendre une perte d'expertise; des stratégies de développement ou de gestion de la décroissance, ce qui les maintient dans un état de stagnation alors qu'ils ont la volonté d'être des acteurs proactifs pour les enfants et les parents.

Depuis, la situation des OCF ne s'est qu'empirée.

La situation financière des OCF est aujourd'hui à un point de rupture. Leur capacité de réaliser leur mission globale est réduite et à risque pour le futur, tandis que les familles sont les premières touchées.

Près de 20 ans après l'adoption d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire qui devait assurer une meilleure reconnaissance et un financement adéquat pour les organismes communautaires Famille, un trop grand nombre d'**OCF continuent de vivre des difficultés financières ayant des impacts majeurs sur leur capacité à répondre aux besoins des familles!**

Depuis que les organismes communautaires Famille ont été accueillis au sein du MFA, non seulement il n'y a pas eu de rehaussement substantiel du financement récurrent des OCF, mais contrairement aux organismes du secteur de la santé et des services sociaux, le principe de l'indexation annuelle ne fait toujours pas partie des acquis. Cet état de fait constitue une cause supplémentaire d'appauvrissement des OCF.

La situation précaire des OCF a mené au difficile maintien d'une offre de services pourtant en grande demande. Dans certains cas, cela a aussi engendré une réduction des services. En outre, l'émergence de nouveaux acteurs dont la mission est similaire aux OCF génère des pressions additionnelles sur leur financement. Au final, l'argent dédié à la mission des OCF peine à permettre la consolidation et encore moins le développement et la mise sur pied de nouvelles ressources pour répondre aux besoins émergents des familles québécoises. Pourtant, pendant la même période, les OCF et leur personnel ont continué de

³⁹ FQOCF, Portrait des organismes communautaires Famille membres de la FQOCF, Rapport de sondage 2008-2009, Saint-Lambert, 2010.

développer leurs compétences et d'améliorer leur gestion, de sorte que le réseau offre un vaste potentiel inexploité pour les familles et leur communauté.

Dans ce contexte, comment le MFA va-t-il s'assurer que ces actions structurantes et la capacité d'action des OCF et de la FQOCF continuent d'exister et d'être soutenues?

2.2 La faiblesse du soutien financier aux regroupements régionaux et nationaux freine la consolidation du secteur Famille

2.2.1 Les regroupements d'OCF aident à structurer le milieu Famille

En plus de la situation précaire des OCF sur le terrain, il est important de souligner que le soutien à la concertation régionale et nationale du secteur Famille n'est pas, lui non plus, à la hauteur des besoins du milieu. Le mouvement Famille québécois peut aujourd'hui compter sur 8 regroupements nationaux, dont la FQOCF, et un regroupement régional subventionnés par le MFA⁴⁰.

Le rôle des regroupements **nationaux** est multiple. Ils répondent aux besoins de formations, de concertation, de représentation et de cohésion de leurs membres. Les regroupements **régionaux** d'organismes communautaires Famille offrent, pour leur part, des lieux où les directions d'OCF d'une même région peuvent arrimer leurs ressources, partager leurs expertises, échanger sur les besoins et les enjeux des familles de leurs quartiers afin de poser des actions concertées pour améliorer la qualité de vie de celles-ci.

La Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire reconnaît sans équivoque l'apport des regroupements d'organismes communautaires à la vitalité du secteur et engage le gouvernement à prévoir pour cette catégorie d'organismes des dispositifs de financement appropriés⁴¹. Spécifiquement, le gouvernement s'est engagé à ce que « les ministères et organismes gouvernementaux participent au soutien financier de la mission globale des regroupements nationaux, régionaux et locaux de leur secteur d'activité »⁴².

De plus, les regroupements agissent comme principales instances de représentations des milieux communautaires de sorte que « les ministères et les organismes gouvernementaux sont plus particulièrement appelés à établir une relation soutenue » avec eux, ce qui « facilite la tâche du gouvernement de déterminer les interlocuteurs qui doivent être sollicités », souligne le Cadre national de référence. C'est d'ailleurs pourquoi les regroupements sont reconnus comme une catégorie à part entière dans le Cadre national.

Malgré ces engagements clairs, 20 ans après l'adoption de la Politique d'action communautaire, le financement des regroupements nationaux et régionaux est insuffisant et freine la consolidation du mouvement Famille.

⁴⁰ Les 8 regroupements nationaux sont : AHGCQ, COFAQ, CQRPE, Famille.Québec, FQOCF, Parents-Secours du Québec, RPQF, RVP.

⁴¹ La Politique de soutien et de reconnaissance à l'action communautaire, Gouvernement du Québec, 2001, p. 25, en ligne : https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SACA_politique.pdf.

⁴² *Ibid.*, p. 30.

2.2.2 La FQOCF : un soutien financier qui ne reflète pas son rôle structurant

2.2.2.1 Rôle de représentation de la FQOCF

La FQOCF est le premier acteur de la consolidation du mouvement Famille: elle regroupe le plus grand nombre d'OCF⁴³. Néanmoins, la FQOCF dispose actuellement d'un financement public à la mission de seulement 154 940 \$ pour soutenir 80 % des OCF reconnus par le ministère de la Famille, c'est-à-dire 228 membres OCF locaux, 12 regroupements régionaux et un regroupement national⁴⁴.

La FQOCF a un effet mobilisateur auprès des autres regroupements nationaux et exerce un rôle d'**expert-conseil** auprès de nombreuses organisations, de chercheurs universitaires et du gouvernement. Elle met également tout en œuvre pour faire reconnaître les réalités, les forces et le potentiel des OCF, en respect de leur approche et leur autonomie, et ce tout en sensibilisant de manière interministérielle les gouvernements ainsi que les partenaires financiers aux défis et aux impacts des OCF dans les 17 régions du Québec.

2.2.2.2 Rôle structurant de la FQOCF

Afin d'assurer le déploiement optimal du milieu communautaire Famille et d'offrir toujours mieux aux familles de toutes les municipalités, la FQOCF souhaite offrir un accompagnement personnel et collectif dans le développement d'expertises spécifiques à la réalité des OCF. Par divers outils, par des formations, ou encore, par un soutien personnalisé, la FQOCF veut ainsi favoriser une meilleure maîtrise dans les cinq sphères du quotidien de ses membres soit:

Les pratiques d'intervention

Développer ou parfaire les habiletés d'intervention des intervenants en OCF par des activités d'appropriation de la Trousse d'ACAF, des formations ainsi que par l'accès à de la documentation et à des outils adaptés aux besoins des familles.

La gestion

Développer ou parfaire les compétences des directions à gérer et soutenir le développement de leur OCF de même qu'à créer un climat incitant à l'apprentissage continu au quotidien, et ce, en fonction des besoins évolutifs de l'organisation, de la préparation de la relève, de la gestion financière et de la gouvernance.

Les communications

Faciliter les communications des OCF envers les parents du Québec par des campagnes nationales, la création d'outils « modèle » en communication et par diverses formations permettant de mieux identifier les moyens à utiliser pour augmenter le nombre de parents rejoints et la compréhension de ceux-ci concernant l'offre des OCF.

La philanthropie

Démystifier le paysage philanthropique du Québec et du Canada et soutenir les directions d'OCF dans l'élaboration de plans philanthropiques réalistes.

⁴³ La plupart des OCF qui ne sont pas membres de la Fédération ne sont soit pas en mesure d'offrir le continuum de services de bases demandé par la FQOCF ou encore cette situation est justifiée par de simples raisons de contraintes budgétaires.

⁴⁴ Le Regroupement pour la valorisation de la paternité.

Les enjeux politiques

Augmenter, auprès des directions d'OCF, leur compréhension des enjeux politiques et sociétaux concernant les familles, enrichir leurs habiletés politiques et ainsi favoriser le développement de partenariats durables.

2.2.2.2 Leadership de la FQOCF

Les axes de la mission et les actions de la FQOCF ne sont pas seulement structurants pour ses membres, mais également pour l'ensemble du mouvement communautaire Famille. Outre la grande représentation de la FQOCF, le taux de participation des membres aux événements de la vie associative s'est particulièrement accru dans les quatre dernières années. Par exemple, la participation à la Rencontre nationale, événement annuel de rassemblement et de formation des membres de la FQOCF, est passée de 250 participants en 2016 à 450 en 2019⁴⁵.

La vie associative dynamique de la FQOCF (assemblées générales annuelles, rendez-vous des régions, comité des régions, comité scientifique, partenariats) favorise une lecture commune et partagée des réalités et enjeux vécus par les familles du Québec, une connaissance plus globale des besoins des parents et des enfants dans l'ensemble des régions du Québec. Elle encourage également une vision nationale des services offerts aux familles dans l'ensemble des régions et des écueils qu'elles rencontrent dans l'accès aux services.

Ces partages et analyses des membres soutiennent la capacité d'agir des OCF sur des enjeux que vivent les familles de leurs régions, en tant qu'acteurs branchés sur les réalités en changement des familles. Enfin, ils permettent d'actualiser constamment les savoirs collectifs sur l'approche d'intervention et d'accompagnement des OCF.

2.2.2.3 Expertise reconnue en formation de la FQOCF

La Politique d'action communautaire reconnaît que « [l]es regroupements, en raison de la place stratégique qu'ils occupent, de la connaissance qu'ils ont de l'intervention de leurs membres et de leur capacité à saisir leurs besoins et leur culture organisationnelle, ont un rôle important à jouer dans la **formation** » de sorte que le gouvernement s'engage à « veiller à ce que les regroupements soient soutenus pour répondre aux besoins de formations de leurs organismes membres »⁴⁶.

La FQOCF déploie son expertise en gestion de projets de formation à grande échelle auprès de ses membres depuis **plus de 25 ans**. Que ce soit dans le cadre du Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) ou de projets en littératies familiales soutenus par le Gouvernement du Canada, des projets nationaux portant sur les pratiques d'ACAF, financés par la Fondation Béati, Avenir d'enfants ou la Fondation Lucie et André Chagnon, la FQOCF continue d'agir activement pour bonifier et optimiser les connaissances et les savoir-faire des OCF. Elle exerce ainsi un rôle structurant au sein du mouvement Famille, en faveur de la qualité des pratiques d'intervention et au bénéfice de toutes les familles québécoises.

Un des lieux incontournables où rayonne l'expertise en formation de la FQOCF sont les Rencontres nationales. Elles ont permis de faire reconnaître plus largement la nécessité de soutenir les besoins en formation sur les pratiques d'ACAF des OCF sur l'accompagnement des familles et sur les thématiques innovantes touchant à la vie familiale, etc. Une partie des formateurs présents est notamment issue du

⁴⁵ FQOCF, *Tableau comparatif de participation aux Rencontres nationales (2011-2019)*.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 35.

réseau d'experts de la FQOCF. Cet événement favorise indéniablement la cohésion du mouvement, le sentiment d'appartenance des membres à la FQOCF ainsi que l'acquisition de nouveaux savoirs porteurs.

En poursuivant la nomenclature des expertises en formation de la FQOCF, le projet AGORA a également eu des retombées directes à l'intérieur du cadre universitaire. Les travaux réalisés ont soutenu le développement de trois programmes universitaires de cycles supérieurs⁴⁷. Il s'agit de la création d'un programme de doctorat en études familiales, unique au Québec, d'un programme court de 3^e cycle en études familiales ainsi qu'un programme de 2^e cycle sur la pratique participative en études familiales. Pour terminer, la formation continue « Vulnérabilités et familles, défis rencontrés à l'exercice de nos responsabilités » est offerte depuis 2018 à l'Université du Québec à Trois-Rivières par les experts de la FQOCF et des chercheurs du CEIDF.

De nombreux partenaires, des OCF et des parents ont demandé régulièrement à la FQOCF d'accéder à ses expertises, que ce soit par le biais d'ateliers, de conférences ou de certains outils et documents. Ces demandes concernent notamment les savoirs associés au continuum éducatif, à la connaissance approfondie du travail collaboratif ou associatif ainsi qu'à l'accompagnement, l'accueil des parents et les diverses réalités de vie familiale.

La FQOCF souhaite répondre à cette demande répétée des partenaires. Dans les prochaines années, la FQOCF bonifiera des outils qui serviront aux conférences et aux ateliers auprès des écoles, des OCF et des partenaires dans les 17 régions administratives du Québec.

2.2.2.4 Savoirs développés et impacts du projet AGORA

Les impacts du rôle structurant de la FQOCF auprès des OCF et des partenaires dans le cadre du projet AGORA sont importants⁴⁸. Ils ont été évalués scientifiquement et ont démontré, pour les personnes œuvrant en OCF, des pratiques et des savoirs enrichis, des compétences professionnelles et relationnelles accrues (intervention, relation d'aide, accompagnement, soutien, etc.). Ces savoirs sont depuis constamment actualisés et rendus accessibles à la relève et aux partenaires par la production d'une *Trousse sur les pratiques d'ACAF*. Les chercheurs ont relevé une cohésion du mouvement, une consolidation des OCF et une cohérence de leurs choix en fonction du Cadre de référence de la FQOCF⁴⁹.

La participation des membres fut phénoménale alors que ce sont 244 ateliers en communautés de pratiques et de savoirs qui ont été offerts aux OCF dans les 17 régions du Québec.

Tableau 2 : Données de participation du projet AGORA (2011-2018)

Nombre d'ateliers	Nombre de participants	Nombre de participation	% de participation
244	1 824	3891	82%

⁴⁷ CEIDF, *Programmes des cycles supérieurs*, en ligne :

https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/public/gscw031?owa_no_site=1910&owa_no_fiche=138&owa_bottin= ;
https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/public/gscw031?owa_no_site=1910&owa_no_fiche=137&owa_bottin=;
https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/public/gscw031?owa_no_site=1910&owa_no_fiche=136&owa_bottin=.

⁴⁸ Lacharité et al. (2019). *Faire communauté autour et avec les familles au Québec : les organismes communautaires Famille, un réseau innovant et mobilisant*. Rapport d'évaluation de la phase 2 du projet AGORA.

⁴⁹ FQOCF, *Cadre de référence sur les pratiques d'action communautaire autonome Famille* (2008), en ligne : <http://www.fqocf.org/wp-content/uploads/2018/01/cadredereference200811.pdf>

De plus, le projet AGORA a représenté un solide levier de développement pour la FQOCF sur plusieurs plans en soutenant :

- l'élaboration d'une approche participative de la gouvernance du projet qui souligne la rigueur et l'efficacité organisationnelles ainsi que la capacité innovante, flexible, dynamique, cohérente et pertinente de la FQOCF;
- le renforcement de la compétence des OCF à mettre en pratique de manière efficace les fondements et les principes directeurs que leur réseau s'est donné et à s'allier, de manière positive, à des partenaires intersectoriels, au profit des parents et des enfants autour desquels ils gravitent;
- la mise en œuvre d'une approche d'ouverture au partenariat intersectoriel qui a eu pour effet d'augmenter la connaissance et la compréhension de l'action des OCF dans la vie des enfants et des parents parmi plusieurs partenaires ayant été directement impliqués dans les activités proposées par le projet AGORA.

Le projet AGORA constitue vraisemblablement l'une des expériences québécoises les plus importantes et significatives de rapprochement entre l'action communautaire auprès des familles et la recherche sur la famille. Il constitue également un exemple probant de développement professionnel collectif, se situant à contre-courant des conventions en gestion des ressources humaines dominantes dans l'écosystème de services au Québec.⁵⁰

Enfin, cette vaste initiative a permis une reconnaissance scientifique des pratiques, de l'expertise et des savoirs des OCF, nationalement et internationalement (Alliance internationale Action for Families and Youth, Fondation Apprentis d'Auteuil, etc.), par le **développement et la mise sur pied de trois programmes de formation universitaire de cycles supérieurs** ainsi que le travail préliminaire en faveur de la **production d'une étude d'impacts des OCF**.

2.2.2.5 La FQOCF et les partenariats

La FQOCF est un acteur influent du secteur Famille, comme le démontrent ses diverses actions communes avec les autres partenaires nationaux (collectifs, campagnes, projets innovateurs et adaptés aux communautés, événements, échange de meilleures pratiques partenariales, colloques, semaines de mobilisation, etc.).

La FQOCF est aussi un acteur de reliance qui participe au rayonnement national des OCF. Sa lecture des réalités sociales et communautaires ainsi que sa proximité du terrain fait d'elle une organisation partenaire incontournable.

La FQOCF est également un catalyseur de partenariats structurants qui permet une augmentation de l'offre de services dans les OCF et un meilleur continuum d'accompagnement des familles (par exemple, OLO, Fondation Marie-Vincent, Pro Bono Québec/Justice Pro Bono, PANDA, Naître et grandir...)

⁵⁰ Lacharité et al. (2019). *Faire communauté autour et avec les familles au Québec : les organismes communautaires Famille, un réseau innovant et mobilisant*. Rapport d'évaluation de la phase 2 du projet AGORA.

La notoriété de la FQOCF en développement de savoirs est démontrée par les maillages qu'elle a su tisser avec nombreux acteurs :

- en recherche (centres et chaires de recherche, institutions d'enseignement, évaluation SIPPE, comité-conseil, Conseil supérieur de l'éducation, etc.);
- en développement de politiques publiques, de programmes et de solutions pragmatiques aux enjeux que rencontrent les familles;
- dans le cadre d'initiatives ayant menées au développement de « maisons des familles » en France et d'une communauté internationale de pratiques et de savoirs.

Cette implication rencontre notamment des objectifs de la *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*. Celle-ci rappelle l'importance d'investir dans le maintien et le rehaussement des compétences. La FQOCF joue un rôle déterminant, particulièrement en ce qui a trait au développement :

- de partenariats reliés à l'innovation sociale;
- d'opportunités de mise en commun des meilleures pratiques ainsi que des possibilités de nouvelles initiatives de valorisation et de transfert;
- de soutien des pratiques d'ACAF, de gestion, de concertation et de recherche dans les réseaux de l'action communautaire;
- de production d'indicateurs permettant de mesurer l'évolution et l'efficacité des innovations sociales, etc.⁵¹

2.2.2.6 La situation financière de la FQOCF

Malgré l'ensemble de ces impacts structurants, le montant actuel du financement de la FQOCF équivaut à moins de 650 \$ par organisme qu'elle représente, dont la majorité regroupe entre 4 à 9 employés. Cela est loin de rencontrer, à titre d'exemple, les obligations de suivis d'activités de formation continue liées à l'exercice de certaines professions⁵².

En rappel, la FQOCF soutient le développement des OCF au niveau de la gestion administrative, de la gestion des ressources humaines, du soutien à la vie démocratique et de la formation. Elle assure également la représentation, la recherche et l'innovation ainsi que l'évaluation des impacts de ses membres. Elle a un effet mobilisateur auprès des autres regroupements nationaux et exerce un rôle d'expert-conseil auprès de nombreuses organisations, de chercheurs universitaires et du gouvernement.

⁵¹ Rapport Lussier (2006) Pour une compétitivité accrue et un dialogue social renforcé - Partenaires pour la compétitivité et l'innovation sociale. En ligne : https://www.mtess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/plan_lussier.asp Accélérer le développement de l'expertise en innovation sociale et ses applications, établir en ce domaine une relation dynamique entre les milieux de la recherche et les milieux de pratique et veiller, au plan de la recherche : à faire le point sur les ressources existantes, les intervenants, les activités, les thématiques, les partenariats reliés à l'innovation sociale; à identifier les opportunités de mise en commun ainsi que les possibilités de nouvelles initiatives de valorisation et de transfert; à reconnaître et soutenir les pratiques de recherche et les innovations dans les réseaux de l'économie sociale et de l'action communautaire; à produire des indicateurs permettant de mesurer l'évolution et l'efficacité des innovations sociales.

⁵² L'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec exige par exemple de ses membres qu'ils suivent des formations d'une durée d'au moins 30 heures par période de référence de 2 ans.

Peu de regroupements nationaux sont aussi actifs et œuvrent autant en participation, en sensibilisation, en tant qu’initiateur de dialogue social et acteur de mobilisation sur des enjeux de société nationaux⁵³. Le rôle de partenaire innovant pour les familles québécoises qu’effectue la FQOCF va au-delà des actions encadrées par la Politique d’action communautaire de 2001.

Considérant l’ampleur de sa mission, les sommes qui lui sont octroyées sont insuffisantes.

La FQOCF n’est d’ailleurs pas la seule dans cette position. En 2019, le financement récurrent à la mission des 8 regroupements nationaux Famille s’élevait à 879 797 \$, soit une moyenne de 109 975 \$ par regroupements. Mais en fait, les montants varient d’un organisme à l’autre allant de 77 355 \$ à 154 940 \$. Ces montants sont d’ailleurs déterminés en vertu du principe du financement historique et non de critères objectifs tel que le nombre de membres.⁵⁴

Tableau 3 : Financement récurrent à la mission des OCF et des regroupements nationaux par le MFA en 2019⁵⁵

Tous les OCF **reconnus et financés** (270) :
261 locaux, 1 régional et 8 nationaux

Subvention moyenne	72 617 \$
Subvention minimale	5 290 \$
Subvention maximale	162 460 \$
Subvention médiane	63 850 \$
Total	19 606 697 \$

Tous les OCF **reconnus** (289) :
280 locaux, 1 régional et 8 nationaux

Subvention moyenne	67 843 \$
Subvention minimale	0 \$
Subvention maximale	162 460 \$
Total	19 606 697 \$

Organismes locaux
reconnus et financés (261)

Subvention moyenne	71 514 \$
Subvention minimale	5 290 \$
Subvention maximale	162 460 \$
Subvention médiane	63 850 \$
Total	18 665 260 \$

Organismes locaux
reconnus (280)

Subvention moyenne	66 662 \$
Subvention minimale	0 \$
Subvention maximale	162 460 \$
Total	18 665 260 \$

À titre indicatif, voici également les sommes que reçoivent certains regroupements nationaux financés par d’autres ministères pour leur volet de représentation de leurs membres. À noter qu’une organisation peut s’inscrire dans plusieurs rôles selon sa mission.

⁵³ Par exemple, la Rencontre nationale peut se targuer de représenter un moment incontournable des événements nationaux annuels, regroupant plus de 400 intervenants de l’ensemble des régions du Québec, aux côtés de la Semaine québécoise des Familles ainsi que la Grande semaine des tout-petits, cette dernière recevant un financement substantiel de 250 000 \$ d’Avenir d’Enfants pour les diverses activités de promotion et de mobilisation auprès de la population.

⁵⁴ À titre d’exemple, la COFAQ regroupe 50 organismes membres (dont 18 OCF, en date du 27 janvier 2019) et obtient annuellement 149 540 \$, soit près de 3000 \$ par membre. Tandis que le Regroupement pour la valorisation de la paternité regroupe 151 organismes membres (dont 83 OCF, au 31 mars 2018), et obtient 80 000 \$ par année, soit environ 530 \$ par organisme. La FQOCF, tel qu’indiqué ci-dessus, reçoit quant à elle environ 650 \$ par organisme.

⁵⁵ FQOCF, document interne basé sur les données du MFA, 17 avril 2019.

Tableau 4 : Financement à la mission de regroupements nationaux, 2017-2018 ⁵⁶

Ministères	Organismes	Montant à la mission	Nombre de membres
MSSS	RMJQ	193 784\$	186
MÉES	RGPAQ	280 294\$	77
Immigration	TCRI	306 138\$	30 locaux 17 régionaux
MTESS	FAFMRQ	243 600\$	41
MTESS; Justice	LGBTQ	Outre leur financement à la mission par le MTESS, 6 groupes recevront une somme additionnelle de 348 288 \$ ⁵⁷	nd

Tel que mentionné plus haut, au cours des dernières années, la FQOCF a pu compter sur le soutien financier obtenu dans le cadre du projet AGORA pour exercer un rôle structurant au sein du mouvement Famille. Toutefois, ce financement arrive officiellement à échéance en 2019. Un retour en arrière affaiblirait grandement la portée d'action de la FQOCF et ses capacités à soutenir la consolidation du mouvement Famille. Ce dernier serait moins organisé et la planification des services en souffrirait.

Face à ce défi, la FQOCF et ses membres se sont dotés de nouvelles orientations et objectifs de consolidation afin de continuer à structurer le mouvement Famille au Québec. Plusieurs impacts sont attendus, dont le développement d'une expertise des OCF dans cinq sphères prioritaires ainsi qu'une meilleure connaissance de l'apport qualitatif et quantitatif des OCF au Québec.

Ces deux projets structurants ont été identifiés par le milieu communautaire comme étant essentiels pour le développement du secteur Famille. Sans un financement adéquat de la FQOCF, ces projets risquent de ne pas se matérialiser.

Si la situation de précarité financière perdure, cela mettra également à risque la capacité de la FQOCF :

- de porter la parole des familles;
- de maintenir l'expertise et les acquis développés au cours de la dernière décennie;
- d'agir à titre d'expert-conseil auprès des décideurs sur les enjeux que vivent les familles québécoises.

Le MFA pourrait faire une différence. Comme l'illustre le Tableau 1 présenté plus haut, dès 2002, les divers organismes et regroupements du mouvement communautaire Famille revendiquaient des seuils planchers de financement pour les regroupements régionaux et nationaux⁵⁸. Les montants demandés pour les **regroupements régionaux** variaient de **70 000 \$ à 220 000 \$** et pour les **organismes nationaux de 275 000 \$ à 405 000 \$**. En vertu de cette échelle, la FQOCF, avec ses 241 membres, aurait dû pouvoir compter sur 405 000 \$ depuis près de 20 ans, tandis que de nombreux regroupements régionaux devraient aujourd'hui être reconnus et financés.

⁵⁶ Données issues du site du SACAIS, en ligne : <https://www.mtess.gouv.qc.ca/sacais/soutien-financier/action-communautaire/portrait-du-soutien-financier.asp>

⁵⁷ Regroupement des organismes en défense collective des droits, communiqué, 17 juillet 2019. En ligne : <http://www.defensedesdroits.com/rehaussement-du-financement-2019-2020/>

⁵⁸ Ces seuils s'appuyaient sur le niveau de maturité des regroupements régionaux ainsi que sur le nombre de membres des organismes nationaux.

Le MFA doit offrir les moyens à la FQOCF de faire reconnaître, valoriser et promouvoir les expertises du milieu, tout en réduisant les iniquités avec les autres regroupements nationaux ayant différents axes de mission semblables et représentant un nombre tout aussi élevé de membres.

2.2.3 Les regroupements régionaux Famille : une absence injustifiable

Du côté des regroupements régionaux, la situation est aussi préoccupante. Puisque le MFA ne déploie pas ses actions selon une approche régionale comme le MSSS, aucun regroupement régional n'a été reconnu et financé depuis 18 ans au sein du mouvement Famille, à l'exception du ROCFM⁵⁹.

Pourtant, les regroupements régionaux jouent un rôle structurant dans leurs régions. Les défis de la Gaspésie ne sont pas les mêmes que ceux de l'Abitibi-Témiscamingue ou de la Côte-Nord. Les regroupements régionaux sont essentiels pour assurer la complémentarité des services, soutenir les initiatives régionales innovantes et porter la voix des régions. Particulièrement dans le contexte où :

- les pouvoirs des acteurs municipaux sont appelés à s'accroître;
- les relations avec les CISSS et les CIUSSS ont un impact sur les initiatives auprès des familles et sur les collaborations régionales;
- la synergie des acteurs régionaux est de plus en plus encouragée⁶⁰.

Les regroupements régionaux permettent aux OCF de concilier leurs mandats intersectoriels, de dégager des orientations communes à partir de réflexions collectives, de communiquer et de s'arrimer conjointement afin d'initier des actions et des projets régionaux en complémentarité ainsi que d'adopter une véritable posture d'autonomie et de confiance dans les relations qu'ils entretiennent avec leurs partenaires.

Les regroupements d'OCF contribuent également à soutenir le partage d'information entre les OCF et avec les partenaires locaux et régionaux, à la mise en place d'un véritable continuum de services sur le territoire et le partage de meilleures pratiques, à la mise en commun d'enjeux en tant qu'acteurs sociaux de changement ainsi qu'à enrichir la voix des familles dans les diverses concertations locales et régionales. Les regroupements régionaux d'OCF facilitent enfin une lecture nationale efficace de la FQOCF sur les besoins de toutes les régions du Québec.

Malheureusement, aujourd'hui, les OCF peinent à se concerter entre eux et malgré l'existence de plusieurs regroupements, ceux-ci ne sont pas reconnus ou financés par le MFA.

2.3 Le soutien financier accordé au secteur Famille n'est pas équitable

2.3.1 Rappel du principe d'équité au cœur de la Politique d'action communautaire

En plus de se trouver dans une situation financière précaire, les organismes locaux, régionaux et nationaux du mouvement Famille sont victimes d'importantes iniquités lorsqu'on les compare avec les autres

⁵⁹ Le Regroupement des OCF de Montréal (ROCFM) était déjà reconnu et financé en 2004 lors du transfert du MSSS au MFA. C'est pourquoi il fut reconnu par le MFA et financé en tant qu'OCF, sur la base du principe de financement historique. Il reçoit 61 640 \$ annuellement.

⁶⁰ À cet effet, 40% des acteurs impliqués dans les tables de concertation petite enfance et famille soutenues par Avenir d'enfants sont des OCF. Cela représente plus de 1 200 partenaires. Avenir d'enfants, 2019. *Bilan 10 ans Avenir d'enfants*, 4. En ligne : http://avenirdenfants.org/media/1064/bilan_avenir-denfants.pdf

organismes communautaires québécois. Ils sont un des secteurs les moins bien financés de l'action communautaire autonome.

Un des principes fondamentaux de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire de 2001 et de son Cadre de référence en matière d'action communautaire adopté en 2004 est **l'équité**. Ce principe est transversal et couvre plusieurs aspects :

- l'équité **entre les régions**, en tenant compte des particularités régionales et sous régionales⁶¹;
- l'équité **entre les organismes** communautaires de taille, d'achalandage, d'activités et de clientèles comparables⁶²;
- l'équité au sein de chaque instance gouvernementale et, de manière plus large, **entre les ministères** et les organismes de tout l'appareil gouvernemental⁶³;
- le respect de l'équité dans le traitement financier présuppose **qu'aucun jugement de valeur n'est porté sur les missions** respectives des organismes d'action communautaire autonome ou au regard des champs d'activité dans lesquels ils s'investissent.⁶⁴

En vertu de ce principe d'équité, les organismes communautaires et les regroupements Famille doivent être soutenus par le gouvernement québécois de manière équivalente à tout autre organisme communautaire, ce qui n'est pas le cas présentement.

2.3.2 Comparaison entre programmes

Selon *l'État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire 2017-2018*⁶⁵, le MFA a versé en moyenne 67 843\$ à 289 organismes (280 organismes locaux, un regroupement régional et huit organismes nationaux) dans le cadre de son Programme de soutien financier à l'action communautaire auprès des familles (PSFF).

Tableau 5 : Financement des regroupements régionaux et nationaux du secteur Famille⁶⁶

Organisme régional de Montréal – financé en tant qu'OCF (1) :

ROCFM	61 640 \$
<i>Organismes nationaux (8) :</i>	
AHGCQ (236 membres) 154 OCF locaux	80 000 \$
COFAQ (50 membres) 18 OCF (17 locaux et 1 national)	149 540 \$
CQRPE (nombre inconnu de membres) Information non disponible sur internet	77 355 \$
FamillePointQuébec (78 membres) 21 OCF (19 locaux et 2 nationaux)	115 545 \$
FQOCF (241 membres) 241 OCF (229 locaux et 12 régionaux)	154 940 \$

⁶¹ Politique de soutien et de reconnaissance à l'action communautaire, *op. cit.*, p. 26.

⁶² *Ibid.* p. 26.

⁶³ Cadre national, *op. cit.*, p.10.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁵ État de situation 2017-2018, *op. cit.*, p. 29-30.

⁶⁶ FQOCF, document interne, données obtenues en date du 27 janvier 2019 par la consultation des sites web des organisations.

Parents-Secours du Québec Inc. <i>Fonctionne avec un système de membres individuels et corporatifs (pas d'OCF)</i>	120 867 \$
RPQF (19 membres) <i>Regroupe associations, fédérations, réseaux, etc. (pas d'OCF locaux et 4 OCF nationaux)</i>	101 550 \$
RVP (231 membres) <i>Au 31 mars 2018 : 151 membres organismes (dont 83 OCF : 80 locaux et 3 nationaux) et 80 membres individuels</i>	80 000 \$
Total	879 797 \$
<i>Autre organisme national représentant les OCF :</i>	
FAFMRO (38 membres) financée à la mission par le SACAIS <i>31 OCF locaux</i>	243 600 \$

Si le financement à la mission du MFA (PSFF) est comparé avec celui octroyé par le MSSS (PSOC), ce dernier a versé en moyenne 170 968,93 \$ aux organismes bénéficiaires du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC). Cela représente **un écart de financement de 103 126 \$ en moyenne entre les organismes communautaires financés par le MFA et ceux financés par le MSSS.**

Cet important écart s'explique d'une part par le financement historique plus élevé reçu par les organismes communautaires œuvrant dans le milieu de la santé et des services sociaux, mais aussi par l'**indexation annuelle** des enveloppes budgétaires octroyées par le MSSS depuis des années. Les organismes du secteur Famille n'ont jamais pu bénéficier d'une telle indexation annuelle par le MFA.

Tableau 6 : Écart entre le financement moyen des organismes communautaires Famille et en Santé

	Total des sommes à la mission 2017-18	Nombre total d'organismes financés	Financement moyen
PSFF Famille	19 606 697 \$	289 ⁶⁷	67 843 \$
PSOC Santé et services sociaux	566 762 017 \$	3315	170 968, 93 \$
		Écart	103 125, 93 \$

Afin d'obtenir un portrait encore plus précis des écarts subis par les OCF, il devient essentiel de comparer le financement des **organismes de mission semblables** dans ces deux ministères.

2.3.3 Comparaison entre organismes de type « milieux de vie »

La Politique d'action communautaire et son Cadre de référence proposent une classification par type d'organismes. En vertu de cette classification, les OCF sont des organismes de type « milieux de vie », c'est-à-dire qu'ils

« accomplissent différents types d'activités qui peuvent être tout aussi bien des activités visant l'accueil, l'écoute, l'éducation et la sensibilisation que des activités visant l'aide, l'entraide ou le dépannage. Ils ajustent leurs actions en fonction des besoins exprimés par la population ou par les groupes cibles qui les fréquentent. Ils se distinguent des organismes des deux autres catégories par le fait qu'ils constituent avant tout des lieux d'appartenance auxquels la population en général ou leurs groupes cibles s'adressent dans des circonstances de tous ordres. »⁶⁹

⁶⁷ Ce total inclut 19 nouveaux OCF qui ont été reconnus dans le cadre de la Stratégie 0-8 ans, sans obtenir un financement à la mission récurrent du MFA.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 29-30

⁶⁹ Cadre national, p. 12

Afin de comparer le financement des organismes « milieux de vie » Famille et ceux financés en santé et des services sociaux, la FQOCF s’appuie sur les cadres de financement régionaux mis en place par les Agences de santé et de services sociaux (aujourd’hui repris par les CISSS et les CIUSSS) dans le cadre du PSOC. Dès 2004, le MSSS a en effet exigé que les Agences adoptent des cadres de financement régionaux, lesquels sont très détaillés. De plus, depuis 2016, suite à la restructuration du réseau de la santé, de nombreux centres intégrés ont mis à jour leur cadre de financement, ce qui permet d’avoir un portrait à jour des niveaux de financement reçu par organismes de type « milieux de vie » dans le secteur de la santé et des services sociaux.

Un des éléments marquants de ces cadres régionaux est le fait qu’ils établissent des montants de base plancher pour chaque type d’organismes prévus dans le Cadre de financement national. Ils permettent d’obtenir une idée plus précise des montants de base obtenus par les organismes de milieu de vie, tels que les centres de femmes, les maisons de jeunes, les centres pour aînés, les organismes en santé mentale, les organismes de justice alternative, etc., et ce par région.⁷⁰

Les montants de base plancher inscrits pour les organismes communautaires classés « milieux de vie » dans les cadres de référence mis à jour dans plusieurs régions du Québec sont présentés ci-dessous :

Tableau 7 : Seuils planchers pour les organismes communautaires de soutien au milieu de vie

Région	Année de mise à jour du cadre	Montant de base identifié pour les organismes « milieux de vie »
Bas-Saint-Laurent ⁷¹	2017	175 154 \$
Saguenay–Lac-Saint-Jean ⁷²	2017	287 390 \$
Nord-du-Québec ⁷³	2016	270 000 \$
Chaudière-Appalaches ⁷⁴	2016	216 861 \$ à 285 344 \$
Lanaudière ⁷⁵	2016	269 586 \$

Tel que démontré, les organismes communautaires de type « milieu de vie » financé par le MSSS obtiennent entre 175 000 et 269 000 \$ pour remplir leur mission. En comparaison avec la moyenne de financement obtenu par les OCF locaux en 2019, qui est de 66 662 \$, cela équivaut à un **écart d’au minimum 105 000 \$**.

⁷⁰ Programme de soutien aux organismes communautaires 2015-2016 (PSOC), MSSS, Annexe 2, p. 31, en ligne : <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2014/14-823-02W.pdf>.

⁷¹ Cadre de référence, Application du PSOC, Agence de SSS du Bas-Saint-Laurent, 2017, en ligne : https://www.cisss-bsl.gouv.qc.ca/sites/default/files/dsm-cr-001_-_application_du_programme_de_soutien_aux_organismes_communautaires_0.pdf

⁷² Cadre de référence pour l’application du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, CIUSS du Saguenay–Lac-Saint-Jean, 2017, en ligne : https://santesaglac.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2018/11/Cadre_de_referance_-_PSOC_2017-Final.pdf.

⁷³ Cadre de référence balisant les relations entre le Centre régional de SSS de la Baie-James et les organismes communautaires ouvrant dans le domaine de la SSS, centre régional de SSS de la Baie-James 2016, en ligne : http://www.crsssbaiejames.gouv.qc.ca/docs/Publications/C/Cadre_referance_CRSSS-BJ_OC-WEB.pdf.

⁷⁴ Cadre de référence pour l’application du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) en Chaudière-Appalaches, CISSS de Chaudière-Appalaches, 2016, en ligne : https://www.cisss-ca.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/relations_organismes_communautaires/2016-10-19_DOC_CDF_application_PSOC_FINAL_v_2017-11-15.pdf.

⁷⁵ Cadre de financement lanaudois du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) – Balises pour le financement dédié à la mission globale des OCF, CISSS de Lanaudière, 2016, en ligne : http://www.cisss-lanaudiere.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/cisss_lanaudiere/Soins_et_services/Partenaires/Organismes_communautaires/PSO-C-Cadre-financement.pdf.

Cet écart est par ailleurs établi en fonction d'un montant plancher, établi avant même que toute autre dimension soit prise en considération tels que la taille, l'achalandage, la clientèle, le rayonnement territorial de l'organisme communautaire. En effet, ces éléments peuvent contribuer à hausser le financement reçu par les organismes communautaires soutenus par le MSSS, creusant encore plus l'écart avec le secteur Famille.

En comparant les sommes versées par programmes ou par organismes de même type, il est évident que les OCF (dont la mission, la taille, l'achalandage, les activités et la clientèle sont fort similaires à celles des organismes communautaires de la santé et des services sociaux) sont systématiquement moins bien financés.

2.3.4 Comparaison des regroupements régionaux

Malgré la volonté de la Politique d'action communautaire de 2001 de soutenir la concertation régionale, un seul regroupement régional Famille est financé par le MFA aujourd'hui, le ROCFM. En santé et services sociaux, encore une fois, la pratique est toute autre. Le financement des regroupements est assuré à l'aide de seuils planchers, comme pour les organismes locaux. Voici les montants prévus dans les cadres de référence régionaux mis à jour depuis 2016.

Tableau 8 : Seuils planchers pour les regroupements régionaux d'organismes⁷⁶

Région	Année de mise à jour du cadre	Seuils planchers pour les regroupements régionaux
Bas-Saint-Laurent	2017	212 622 \$
Saguenay-Lac-Saint-Jean	2017	324 200 \$
Nord-du-Québec	2016	260 000 \$
Chaudière-Appalaches	2016	203 817 \$
Lanaudière	2016	235 000 \$

En comparaison, le seul regroupement régional Famille financé, le ROCFM, reçoit annuellement 61 640 \$, un montant bien en deçà de ses équivalents du secteur de la santé et des services sociaux.

La création du ministère de la Famille et de l'Enfance en 1997 se voulait un geste fort démontrant la volonté du gouvernement québécois de soutenir pleinement les familles et les enfants. Quand, en 2004, les OCF ont été transférés du giron du ministère de la Santé et des Services sociaux vers le ministère de la Famille, ils ont espéré que cela se traduise par une reconnaissance de leur apport auprès des familles.

Depuis 2004, le financement du mouvement Famille par le MFA a plutôt stagné, alors même que le MSSS continuait d'accroître son financement pour répondre aux nouveaux défis de notre société et compenser les effets de l'inflation et de la hausse des salaires.

La volonté du nouveau gouvernement de remettre les familles au cœur de ses priorités offre une occasion historique pour rétablir l'équité au sein du mouvement communautaire autonome et de redonner aux organismes qui sont à pied d'œuvre tous les jours sur le terrain auprès des parents et des enfants le soutien financier nécessaire.

⁷⁶ Les cadres de référencement sont les mêmes que ceux cités aux notes de bas de page 32 à 37.

3. DES REVENDICATIONS RAISONNABLES POUR SOUTENIR LE SECTEUR FAMILLE

Depuis le début des années 2000, les OCF réclament un financement prépondérant à leur mission globale qui soit stable, adéquat et récurrent, réparti de manière équitable à travers l'ensemble du secteur Famille, selon des critères précis et à des niveaux comparables au financement des organismes semblables d'autres secteurs. Cette section vise à présenter et à documenter les principales revendications des OCF, des regroupements régionaux et de la FQOCF.

3.1 Assurer les services aux familles : 200 000 \$ pour la mission des OCF locaux

Pour établir un seuil plancher de financement pour les OCF, la FQOCF s'est appuyée sur la méthodologie présentée par le milieu communautaire au *Groupe de travail MSSS-Milieu communautaire* lors de la démarche de réflexion et de recherche de solutions sur le financement du PSOC en 2013. Cette démarche a depuis été adoptée dans l'ensemble des Cadres de références régionaux déployés au Québec. L'objectif de la FQOCF est d'identifier le seuil plancher assurant la capacité des OCF à livrer une offre commune de services et de ressources de base à travers le Québec.

L'offre de services des OCF est étroitement liée à leur main-d'œuvre. La présence d'une équipe d'employés qualifiés est en effet une des clés pour évaluer les capacités d'un OCF. Une part importante des pratiques d'interventions des OCF est d'ordre relationnel, tandis que l'organisation d'activités requiert principalement des ressources logistiques. En outre, la position des OCF comme ressource-pivot dans la communauté fait en sorte que la connaissance par son personnel des réseaux et des services institutionnels est cruciale à l'atteinte de la mission de l'organisme.

La FQOCF s'est appuyée sur les coûts de main-d'œuvre d'une équipe de trois personnes rémunérées selon le salaire moyen au Québec en 2018 pour établir le budget nécessaire à l'accomplissement de la mission des OCF, sachant qu'une grande partie de ce coût se traduit directement en offre de services aux parents. Il est important de noter que moins de 10 % des OCF ont 4 employés et moins. Une équipe de 3 personnes constitue donc un seuil minimal.

L'addition de cette masse salariale des frais généraux et des frais liés à la vie associative correspond à un montant de 255 491,37 \$. La FQOCF propose que 80 % de ce budget soit financé par le MFA, tel que pratiqué par le MSSS. Le seuil plancher de financement des OCF dans ces circonstances équivaut à un peu moins de 205 000 \$.

Tableau 9 : Base budgétaire opérationnelle pour un organisme « Milieu de vie et de soutien »⁷⁷

Proposition		
Frais liés à la masse salariale ⁷⁸	70 %	178 843,96 \$
Frais généraux	25 %	63 872,84 \$
Frais liés à la vie associative/concertation et aux activités liées à la mission	5 %	12 774,57 \$
Total (100%)		255 491,37 \$
Contribution attendue du ministère de la Famille		Total (80 %) 204 393,10 \$

Afin d'assurer que cette proposition corresponde à la réalité des OCF, la FQOCF a également procédé à un exercice de concertation auprès de ses membres. **Lors de son assemblée générale annuelle de mai 2019, les membres de la FQOCF ont appuyé cette revendication, souhaitant une hausse du financement pour tous les OCF reconnus, avec pour cible un financement annuel de 200 000 \$⁷⁹.**

Un tel investissement pour les 280 OCF locaux reconnus au Québec équivaut à un montant total de 56 millions de dollars. En 2018, le MFA a versé un total de 19 606 697 \$ au mouvement. **La FQOCF demande que le gouvernement procède à la bonification de l'enveloppe destinée à la mission globale des OCF, soit 200 000 \$ par OCF local reconnu par le MFA.**

Les membres de la FQOCF ont également demandé que **le MFA respecte les principes d'action communautaire autonome**. Cela signifie notamment que les montants octroyés aux OCF soient **destinés à leur mission globale de manière prépondérante** (tel que l'exige la Politique d'action communautaire) et que les OCF ne soient pas pénalisés s'ils s'engagent dans des partenariats avec d'autres organismes du milieu Famille tels que les CRP ou encore dans des ententes de services telles que les haltes-garderies.

3.2 Soutenir la consolidation du milieu et la mission des regroupements

Pour établir les montants requis afin de soutenir adéquatement les regroupements régionaux, la FQOCF s'est appuyée sur les montants planchers mis à jour dans le secteur de la santé et des services sociaux. **La FQOCF demande que le MFA reconnaisse des regroupements régionaux Famille dans toutes les régions du Québec et, à terme, les soutiennent financièrement.**

Pour ce qui est du financement des **regroupements nationaux**, la FQOCF demande au MFA de reconnaître que des acteurs nationaux, dans le cadre de leur mission propre, puissent exercer de multiples rôles. Conséquemment, ces derniers nécessitent un financement en cohérence avec les actions qu'ils peuvent déployer auprès de leurs membres et dans les communautés.

En consacrant des montants additionnels pour ces rôles, le MFA reconnaîtra l'apport distinctif de la FQOCF à sa juste valeur, les retombées et les impacts structurants de ses actions ainsi que sa grande représentation.

⁷⁷ Dans le Cadre de référence en matière d'action communautaire, *op. cit.*, p. 25 on peut lire : « le seuil plancher correspond au soutien suffisant pour favoriser la continuité dans la réalisation des activités qui découlent de la mission globale d'un organisme d'action communautaire, incluant les activités reliées à sa vie associative et à la vie démocratique ».

⁷⁸ Voir Annexe A. Méthodologie pour établir le seuil plancher, pour la méthode de calcul de la masse salariale.

⁷⁹ FQOCF, Résolution de l'Assemblée générale annuelle de mai 2019.

Il peut également être intéressant de réfléchir autrement et de manière interministérielle le financement gouvernemental de la FQOCF. Par exemple, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), en collaboration avec le ministère de la Justice et en reconnaissance d'enjeux intersectoriels spécifiques, a choisi de porter une attention particulière au financement des organismes LGBTQ en leur consacrant un montant additionnel de 348 288 \$.⁸⁰

Tel que mentionné précédemment dans le Tableau 1, dès 2002, les montants demandés à l'époque pour les **organismes nationaux étaient de 275 000 \$ à 405 000 \$**. En vertu de cette échelle, la FQOCF, avec ses 241 membres, aurait dû pouvoir compter sur 405 000 \$ depuis près de 20 ans.

En raison de son impact et de ses multiples rôles, **la FQOCF demande au MFA un financement à la mission de 750 000 \$**. Ce financement représente un peu plus de 2 800 \$ par membre, prenant en compte une cible de 268 OCF membres.

Considérant la fixation, en pourcentage, de la contribution maximale du PSOC de 80 % dans les revenus totaux d'un groupe⁸¹, **la FQOCF demande au MFA de participer à 50 % du financement de la FQOCF**.

3.3 Bâtir le futur : financement de nouveaux OCF et indexation annuelle des enveloppes

La FQOCF et ses membres demandent au MFA de prévoir des crédits additionnels de manière à assurer l'indexation annuelle des montants consacrés aux OCF ainsi qu'aux regroupements régionaux et nationaux, au même titre que ceux investis dans le secteur de la santé et des services sociaux.

L'indexation des enveloppes budgétaires est une condition *sine qua non* du recrutement et de la rétention d'une main-d'œuvre qualifiée, particulièrement dans le contexte de pénurie dans la province. Elle est également essentielle au réseau des OCF pour qu'ils puissent développer de nouveaux services adaptés à la transformation rapide que vit la société québécoise.

Nous proposons ainsi au MFA de prévoir des **crédits additionnels pendant au moins 5 ans, soit une indexation annuelle d'approximativement 2 % du PSFF**.

3.4 Se concerter : révision du Programme de soutien financier et du Cadre de reconnaissance

La FQOCF accueille favorablement la révision du Programme de soutien financier à l'action communautaire auprès des familles (PSFF)⁸². Conséquemment, la FQOCF croit essentiel d'actualiser le Cadre de reconnaissance des organismes communautaires Famille⁸³.

⁸⁰ Regroupement des organismes en défense collective des droits, communiqué, 17 juillet 2019. En ligne : <http://www.defensedesdroits.com/rehaussement-du-financement-2019-2020/>

⁸¹ Ce qui correspond à fixer le pourcentage de revenus qu'un groupe doit recueillir auprès d'autres sources de financement dans la communauté à 20 %.

⁸² Programme de soutien financier à l'action communautaire auprès des familles, Ministère de la Famille et des Aînés, 2005, en ligne : https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Programme_OCF.pdf.

⁸³ Cadre de reconnaissance des organismes communautaires Famille (OCF), Ministère de la Famille et des Aînés, 2004, en ligne : https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Cadre_de_reconnaissance_OCF.pdf.

Il est primordial que le Programme et le cadre de référence intègrent désormais les critères que sont la taille, l'achalandage, les activités et la clientèle des OCF ou encore le nombre de membres pour les regroupements afin d'établir des critères objectifs de répartition des montants octroyés. L'usage de tels critères objectifs permettra de rétablir l'équité entre les OCF et entre les organismes communautaires semblables issus de différents secteurs. D'autres considérations, tels que la superficie du territoire desservi, la présence d'une forte population immigrante ou encore un taux de défavorisation élevé, devraient également être étudiées.

De plus, le PSFF n'intègre pas plusieurs principes qui sont pourtant au cœur de la Politique d'action communautaire de 2001 et de son Cadre de référence : la recherche de l'équité, le soutien à la consolidation, un seuil plancher, une participation significative, etc.

Enfin, le Cadre de reconnaissance ne prévoit pas de procédure pour faire reconnaître les regroupements régionaux. La FQOCF estime donc qu'afin de respecter l'engagement du gouvernement québécois envers la concertation régionale, **le MFA devra réviser son Cadre de reconnaissance afin de permettre à des regroupements régionaux d'être reconnus et financés.**

La correction de ces éléments contribuera au redressement d'un cadre financier historiquement au désavantage des OCF. Il rétablira la place du milieu communautaire Famille québécois comme partenaire structurant du MFA et du gouvernement.

À ce titre, la FQOCF s'engage à collaborer avec le MFA dans les réflexions sur la révision du Cadre de reconnaissance.

Finalement, la FQOCF demande la mise sur pied d'une instance de consultation afin de discuter, de manière concertée avec le MFA, des réalités des organismes nationaux Famille et sur le montant adéquat permettant la consolidation du mouvement Famille.

CONCLUSION : La FQOCF et ses membres invitent le gouvernement à investir auprès des OCF du Québec afin de soutenir les parents et assurer le plein développement des enfants

Le présent mémoire avait comme objectif de documenter avec précision l'état de situation des organismes communautaires Famille au Québec, des regroupements régionaux d'OCF et de la FQOCF.

Il a permis de mettre en lumière l'ambiguïté du financement historique des OCF. Il a également documenté plusieurs enjeux d'équité qui méritent d'être adressés dans le respect de l'autonomie de l'action communautaire.

Mais surtout, ce mémoire offre des propositions financières solides, fondées sur des méthodologies éprouvées, afin de soutenir les actions que déploient les OCF et leurs regroupements auprès des parents et des enfants du Québec.

ANNEXE 1 – Lettre des regroupements nationaux du secteur Famille

Montréal, 13 novembre 2019

Monsieur Mathieu Lacombe
Ministre de la Famille
Ministère de la Famille
425, rue Jacques-Parizeau
4e étage
Québec (Québec) G1R 4Z1

Objet : Soutien financier des regroupements nationaux du secteur Famille

Monsieur le Ministre,

La famille québécoise est en pleine mutation. Les valeurs changent. La volonté des parents de s'investir n'est plus à démontrer. Le vieillissement de la population fait en sorte que plus de la moitié des familles doivent jouer un rôle de proche aidant. Malgré tous ces changements, elle demeure le cœur et l'âme de la société québécoise.

La famille constitue l'acteur économique et social le plus important de notre société, que ce soit en matière d'éducation, de santé, d'entraide, de loisir ou de culture. Elle agit comme principal relayer pour un grand nombre de services publics adressés aux citoyens. De plus, elle est le plus important acteur économique, puisque 60 % du PIB dépend de leurs dépenses au quotidien (Les Affaires, 20 avril 2019).

Dans ce contexte, toutes les familles québécoises ont besoin d'être soutenues et valorisées (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 18.2). C'est pourquoi les acteurs et organisations qui accompagnent les familles doivent augmenter leur capacité d'agir auprès d'elles.

Nous estimons représenter des partenaires incontournables pour le ministère de la Famille dans la réalisation de sa mission gouvernementale auprès des enfants et des parents du Québec. Par conséquent, nous croyons qu'il est essentiel que l'importance de soutenir adéquatement les regroupements nationaux du secteur Famille soit reconnue.

Au cours de la dernière décennie, nos organisations et nos membres ont pris part et ont bénéficié de l'appui d'Avenir d'enfants. Cette initiative a contribué à démontrer que l'amélioration de la capacité d'agir dans les communautés passe, entre autres, par un soutien financier conséquent. Le déploiement des activités de nos quatre réseaux et leurs impacts en témoignent largement. Le développement d'initiatives porteuses, d'expertise et de contenus dynamise le secteur Famille et ce, au profit de toutes les familles du Québec, particulièrement celles qui sont moins rejointes actuellement par les services sociaux et de santé.

Avec la fin d'Avenir d'enfants, nos organisations sont confrontées à un véritable défi au niveau de notre financement. Nos quatre organismes ont obtenu l'appui financier de la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC) pour mettre sur pied des projets innovateurs et structurants pour les pères, les mères et les

enfants, ou encore pour maintenir et bonifier des services que nous offrons à nos membres et aux familles de l'ensemble des régions du Québec.

Ce soutien de plus de 4 M\$ pour les 5 prochaines années de la FLAC témoigne de la reconnaissance de notre pertinence et de notre capacité d'être d'excellents partenaires à l'échelle nationale. Ces nouvelles ententes nécessitent toutefois que nos organisations y investissent un montant équivalent. Si tel n'est pas le cas, ce seraient plus de 300 de nos membres et acteurs œuvrant auprès des familles québécoises qui pourraient perdre ce financement.

Par nos actions nationales, nous soutenons maintenant, et plus activement que jamais, les organismes sur le terrain par la formation, la diffusion de savoirs, de matériel, de contenu et d'outils d'accompagnement qui améliorent leur travail direct auprès des familles. De plus, nous participons à la création d'emplois ainsi qu'au développement de compétences singulières et souvent uniques au plan provincial. Cela contribue à stimuler les milieux et à créer un effet d'entraînement auprès de nos nombreux partenaires publics et privés intersectoriels.

À ce titre, nous sommes aussi des partenaires incontournables pour le développement de politiques publiques finement adaptées aux réalités des familles d'aujourd'hui. Dans certains cas, l'expertise que nous avons développée au Québec est reconnue à l'étranger (Alliance internationale *Action for Families and Youth*, Fondation Apprentis d'Auteuil, etc.)

Le rôle essentiel du ministère de la Famille

Pour maintenir notre niveau d'expertise et d'activités, nos organisations nationales ont besoin d'un financement conséquent qui permette :

- De disposer et de maintenir, à travers le temps, une infrastructure capable de répondre aux exigences d'une mission en évolution ;
- De maintenir la stabilité d'une équipe de base, en dépit des variations du financement par projets ou programmes non-récurrents;
- D'augmenter notre capacité d'agir auprès des groupes qui interviennent directement auprès des familles (formation, soutien et accompagnement);
- De jouer pleinement notre rôle en recherche et développement dans le domaine de la famille, particulièrement nos expertises issues de champs d'intervention particuliers et reconnues de façon probante par les milieux de la recherche;
- De contribuer au renouvellement des pratiques sociales et à l'évolution des mentalités dans la société québécoise.

Par ailleurs, nous aimerions que le ministère de la Famille mette sur pied une instance de consultation afin de discuter de nos réalités en tant qu'organismes nationaux Famille, de nos besoins financiers et des conditions nécessaires pour la mise en place d'un réel partenariat.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre demande et vous prions de recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Sandrine Tarjon, Association des haltes-garderies communautaires du Québec
Marie-Eve Brunet Kitchen, Fédération québécoise des organismes communautaires Famille
Raymond Villeneuve, Regroupement pour la valorisation de la paternité
Marie Rhéaume, Réseau pour un Québec Famille

ANNEXE 2 – Méthodologie de calcul des demandes financières

A. Méthodologie pour établir le seuil plancher de 200 000 \$ par OCF

Dans le cadre de référence en matière d'action communautaire, « le seuil plancher correspond au soutien suffisant pour favoriser la continuité dans la réalisation des activités qui découlent de la mission globale d'un organisme d'action communautaire, incluant les activités reliées à sa vie associative et à la vie démocratique »⁸⁴. Les propositions de seuils planchers ont été construites en utilisant la méthodologie suivante :

Recours à la méthodologie présentée par le milieu communautaire au Groupe de travail MSSS-Milieu communautaire lors de la démarche de réflexion et de recherche de solutions sur le financement du PSOC en 2013 et depuis adoptée dans l'ensemble des Cadres de références régionaux déployés par les Centres intégrés de santé et de services sociaux du Québec.

Recours à la classification « organismes de soutien aux milieux de vie » tel que défini par le Cadre de référence national⁸⁵. Ceux-ci accomplissent différents types d'activités qui peuvent tout aussi bien viser l'accueil, l'écoute, l'éducation et la sensibilisation que l'aide, l'entraide ou le dépannage. Ils ajustent leurs actions en fonction des besoins exprimés par la population ou les groupes cibles qui les fréquentent. Ils se distinguent des autres organismes de soutien social par le fait qu'ils constituent avant tout des lieux d'appartenance auxquels les familles, les parents ou leurs enfants s'adressent dans diverses circonstances.

Recours à la modulation en fonction des phases de développement tel que recommandé par le Cadre de référence national⁸⁶.

Recours aux coûts admissibles prévus dans la Politique d'action communautaire et son Cadre de référence :

- les frais généraux : local, matériel de bureau, infrastructure technologique, etc.;
- les frais salariaux associés à la base de fonctionnement et aux services alternatifs de l'organisme;
- les frais rattachés aux volets de la mission sociale des organismes d'action communautaire autonome que sont l'éducation à l'exercice des droits et la défense collective des droits, la vie associative et les activités de concertation et de représentation, le soutien et l'encadrement de l'action bénévole.

Calcul de la masse salariale pour une année en fonction :

- d'un horaire de travail de 37,5 heures par semaine, 52 semaines par année;
- du salaire moyen au Québec en 2018 : 25,42 \$⁸⁷;
- du taux des charges sociales en 2019 (incluant les vacances): 16,266 %⁸⁸;
- intégrant un taux de cotisation de l'employeur au régime de retraite de 4 %.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 27.

⁸⁷ Institut de la statistique du Québec, Rémunération hebdomadaire et horaire des employés, régions administratives et ensemble du Québec 2014-2018, en ligne : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/comp_interreg/tableaux/tra_remuneration.htm

⁸⁸ Emploi-Québec, Les charges sociales imputées à l'employeur pour l'année 2019, en ligne : https://www.emploiquebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/02_Generalites/02_2_Charges_sociales_imputees_yeur/2_2_charges_sociales_employeur.pdf

Application de la méthodologie

Calcul du salaire par employé	
Calcul du salaire : 1 employé, 37,5h/s, 52 s/a, taux horaire 25,42 \$	49 569 \$
Application de la charge sociale (20,266 %)	10 045,65 \$
Total	59 614,65 \$

Modulation en fonction de 4 phases de développement	
3 employés (niveau de base, à l'implantation)	178 843,96 \$
4 employés (phase de développement)	238 458,61 \$
5 employés (phase de consolidation)	298 074,27 \$
6 employés (phase de maturité)	357 687,92 \$

* Ces seuils de financement sont offerts à titre indicatif seulement. Rappelons que selon un sondage de la FQOCF, 70 % des OCF ont entre 4 et 9 employés! Moins de 10 % d'entre eux ont moins de 4 employés.

Établissement de la base budgétaire opérationnelle pour un organisme Milieu de vie et de soutien dans la communauté					
		Base minimale Implantation	Développement	Consolidation	Maturité
Frais liés à la masse salariale: 37,5h semaine, 52 semaines	70 %	178 843,96 \$	238 458,61 \$	298 074,27 \$	357 687,92 \$
Frais généraux	25 %	63 872,84 \$	85 163,79 \$	106 455,10 \$	127 745,69 \$
Frais liés à la vie associative, à la concertation et aux activités	5 %	12 774,57 \$	17 032,76 \$	21 291,02 \$	25 549,14 \$
Total		255 491,37 \$	340 655,16 \$	425 820,39 \$	510 982,74 \$

Contribution attendue du ministère de la Famille	80 % du total	204 393,10 \$	272 524,13 \$	340 656,31 \$	408 786,18 \$
---	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

B. Évolution du soutien financier des OCF 2004-2018

Ministère de la Famille	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Soutien à la mission	15 898 551	13 993 043	14 192 706	14 175 463	16 070 543	16 359 851	16 331 724	17 363 543	19 392 821	19 392 821	19 200 346	18 562 216	37 686 594	19 606 697
Halte-Garderie			2 951 500	2 940 500	2 909 500	2 844 374	3 136 209	3 547 478	3 801 810	3 815 751	3 816 913	3 831 433	5 992 711	4 007 680
Travail-Famille (service de garde estival)					594 149	139 078	255 147		60 764	96 328	163 824		161 156	215 975
Engagement auprès des pères									194 037	502 299	596 250			
Surveillance d'élèves handicapés									471 000	668 400	695 500	650 500		
Ministère de la Santé et des Services sociaux														
PSOC	335 719 280	352 566 960	370 052 777	391 803 728	423 960 336	430 756 779	444 316 366	460 490 965		511 097 087	504 992 466	512 770 513	525 092 117	566 762 017
Autres soutiens aux organismes communautaires œuvrant en santé et services sociaux						16 043 847	3 760 928			5 935 870	13 912 777	16 817 609	22 656 777	9 601 944