



Association des
centres jeunesse
du Québec



**MÉMOIRE DE
L'ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC
À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE DES AFFAIRES SOCIALES
SUR LE PROJET DE LOI 38
LOI PRÉVOYANT LA CRÉATION D'UN COMMISSAIRE À LA SANTÉ
ET AU BIEN-ÊTRE**

Février 2004

INTRODUCTION

Les centres jeunesse ont le mandat d'offrir des services sociaux spécialisés aux enfants, aux jeunes en difficulté et à leur famille, notamment ceux requis en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) ou de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA). Ces deux Lois ont comme caractéristique principale d'œuvrer en contexte d'autorité, avec des usagers qui ne sont pas d'emblée volontaires à recevoir des services et dont la sécurité et le bien-être sont souvent, dès le départ, sérieusement compromis.

Les centres jeunesse offrent annuellement des services à environ 100 000 enfants et à leur famille à chaque année. La majorité des services sont offerts dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse et s'adressent aux enfants et aux familles affectées sérieusement par la négligence, les mauvais traitements, les abus sexuels, l'abandon et les troubles sévères du comportement. Les centres jeunesse dispensent aussi les services aux jeunes contrevenants; ils assument également, pour la Cour supérieure, l'expertise et la médiation familiale lors de litiges pour la garde des enfants. Enfin, ils assument des responsabilités en matière d'adoption et de recherche des antécédents sociobiologiques et de retrouvailles entre parents naturels et enfants adoptés.

L'Association des centres jeunesse du Québec a pour mission de renforcer la capacité de ses membres dans leur prestation de services auprès des jeunes et des familles en difficulté, de les soutenir et les représenter auprès des diverses instances et de la communauté.

Dans le cadre des travaux de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi 38 prévoyant la création d'un Commissaire à la santé et au bien-être, l'Association a tenu à faire connaître sa position et à exprimer les principales préoccupations de ses membres.

POSITION DE L'ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI 38

Nous désirons tout d'abord affirmer que l'Association des centres jeunesse du Québec est favorable au projet de loi 38 prévoyant la création d'un Commissaire à la santé et au bien-être. Nous croyons qu'un Commissaire à la santé et au bien-être pourra contribuer à la réflexion sur les enjeux du système de santé et de services sociaux et fournir un éclairage approprié pour la compréhension des réalités complexes avec lesquelles le réseau des services doit composer.

En plus de donner des avis au Ministre de la Santé et des Services sociaux sur la performance globale du système et sur les changements qu'il convient d'actualiser, le Commissaire à la santé et au bien-être, en rendant publiques les informations tirées des analyses effectuées dans le cadre de son mandat, permettra un véritable débat sur les enjeux et les choix possibles au sein de la population. C'est une orientation favorisant l'ouverture et la transparence qui reçoit notre appui. Nous sommes également en accord avec les mécanismes de consultation prévus à cet effet.

Nous désirons néanmoins exprimer quelques préoccupations et émettre des recommandations quant aux responsabilités, pouvoirs ou fonctions du Commissaire à la santé et au bien-être.

En regard des responsabilités touchant l'appréciation des résultats atteints par le système de santé et de services sociaux...

Nous sommes d'avis que le mandat du Commissaire à la santé et au bien-être devrait se limiter à une appréciation du système sur le plan du fonctionnement global des services en évitant la multiplication d'enquêtes sur le fonctionnement de services ou d'établissements en particulier. Selon nous, cela mènerait à un éparpillement qui détournerait le Commissaire des grands enjeux du système. De plus, il nous apparaît important de souligner que les indicateurs permettant l'appréciation des résultats quantitatifs et qualitatifs doivent tenir compte du niveau de ressources allouées, des objectifs réalistes fixés en regard des besoins identifiés et des contraintes liées au processus de livraison de services.

Les établissements de notre réseau ont trop souvent, par le passé, été jugés sur leur « performance » à partir d'indicateurs partiels ou non significatifs comme la liste d'attente, l'équilibre budgétaire ou le nombre de plaintes sans que soient toujours pris en compte certains facteurs influençant ces réalités. Nous croyons que la qualité de la prestation des services doit se mesurer à partir d'un ensemble d'indicateurs variés, validés et reconnus comme significatifs par tous les acteurs du système.

C'est pourquoi, nous recommandons que le Commissaire à la santé et au bien-être puisse identifier et développer, en concertation avec les prestataires de services, un certain nombre d'indicateurs de performance et de qualité de services.

Concernant les pouvoirs du Commissaire à la santé et au bien-être en matière d'enquête...

Nous convenons qu'il est pertinent que le Commissaire puisse mener des analyses ou des enquêtes sur les grands enjeux du système, cependant, nous recommandons que soit clarifié le rôle du Commissaire avec celui d'autres instances ayant un pouvoir d'enquête sur le fonctionnement des établissements. Parmi celles-ci, mentionnons les agences de développement des réseaux locaux, le Protecteur des usagers, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Vérificateur général du Québec. Les recommandations issues des enquêtes menées par ces diverses instances peuvent régulièrement interpeller le Ministre de la Santé et des Services sociaux sur un bon nombre de dimensions similaires. Par exemple, les travaux du Vérificateur général sur la gestion des services sociaux aux jeunes, appelés « Projet Cendrillon », peuvent être très apparentés aux pouvoirs du Commissaire.

Nous voulons signaler que notre réseau a connu, au cours des dernières années, de multiples enquêtes de la part de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et également du Vérificateur général du Québec. Même si, en principe, les rôles et mandats de ces instances diffèrent de ceux du Commissaire à la santé et au bien-être, les recommandations tirées de leurs travaux couvrent des sujets aussi variés que :

Pour la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse :

- L'allocation des ressources et l'octroi de budgets récurrents aux établissements
- L'accès aux services spécialisés et l'organisation des services
- L'opérationnalisation des plans régionaux d'organisation des services (PROS)
- La formation continue des familles d'accueil
- La conclusion d'ententes de services inter établissements
- Les mécanismes de référence et d'accès
- Le développement de ressources d'hébergement en réadaptation pour la clientèle des jeunes en difficulté

Pour le Vérificateur général du Québec :

- L'accès, l'efficacité et l'efficience des services aux jeunes en demande d'aide
- La complémentarité et l'intégration des services entre les établissements dispensant des services sociaux
- La capacité des systèmes d'information de gestion d'appuyer la planification, l'organisation et le contrôle des services sociaux aux jeunes

Pour illustrer notre propos, nous avons joint, en annexe au mémoire, un certain nombre de recommandations extraites des enquêtes de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou du Vérificateur général du Québec.

Lorsque l'on compare l'étendue des sujets couverts par ces recommandations et le champ de responsabilités du Commissaire à la santé décrit à l'article 2 du projet de loi et portant sur la qualité, l'accessibilité, l'intégration, l'assurabilité, le financement des services, les aspects éthiques liés à la santé et au bien-être, les médicaments et les technologies, nous nous interrogeons sur les chevauchements de mandats entre les différentes instances. Compte tenu qu'une enquête exige, de la part des établissements, une bonne part d'énergie qui n'est alors pas investie dans les services, nous voulons être certains que les enquêtes du Commissaire à la santé et au bien-être produiront une valeur ajoutée.

En ce sens, nous sommes d'avis qu'une clarification des rôles et des mandats des différentes instances concernées serait nécessaire. À notre avis, le Commissaire devrait rester centré sur les grands enjeux du système et laisser les autres instances se charger des enquêtes concernant leur champ d'action respectif.

En ce qui concerne les enjeux particuliers du réseau social jeunesse...

Nous voulons rappeler que depuis plus de 10 ans, une quantité de rapports, d'enquêtes d'orientations ou de plans d'actions se sont succédés¹. Nous pouvons affirmer sans crainte de se tromper que notre réseau a été « sur diagnostiqué » et que les diverses évaluations convergent toutes dans la même direction. Malgré ces convergences, les recommandations, les orientations et les plans d'action issus de ces diagnostics, n'ont pu être mis en œuvre : la continuité fait donc défaut.

Nous sommes conscients, entre autre, que le vieillissement de la population met une pression considérable sur le système de santé et qu'il est nécessaire de débattre d'orientations de fond et d'effectuer certains virages. Cependant, nous comptons que le Commissaire à la santé et au bien-être accordera toute l'attention que requiert la situation des jeunes et familles vulnérables. Le réseau des services aux jeunes et aux familles en difficulté fait face également à une pression très grande, observable par l'augmentation des situations référées aux directeurs de la protection de la jeunesse (augmentation de 21 % des signalements reçus à la DPJ au cours des 5 dernières années) et par la complexité et la sévérité des problématiques de la clientèle, notamment pour les jeunes aux prises avec des problèmes de santé mentale, conjuguées à l'insuffisance de ressources spécialisées pour les traiter.

Dans ce contexte, il est recommandé que le Commissaire à la santé et au bien-être s'entoure d'une équipe chevronnée connaissant bien, non seulement le réseau de la santé, mais aussi les problématiques de l'univers social, en particulier des jeunes et familles vulnérables. Le mandat du Conseil de la Santé et du Bien-être couvrait le champ des déterminants de la santé et du bien-être. Nous ne retrouvons pas cette préoccupation dans le rôle du Commissaire à la santé et au bien-être. Il nous apparaît essentiel que le Commissaire évalue non seulement les résultats des services, mais aussi les besoins de la population et les conditions de vie des

¹ Mentionnons, à ce chapitre, les rapports « Harvey II, Bouchard, Jasmin I et II, Maintenant et pour l'avenir de la jeunesse, le rapport Lebon, Les Chantiers Maltais, la Stratégie d'action jeunesse.

citoyens. De cette manière, le Commissaire sera véritablement un Commissaire à la santé **et au bien-être**.

CONCLUSION

Nous avons voulu, par ce mémoire, témoigner de notre appui à la création d'un Commissaire à la santé et au bien-être et saluer l'effort de transparence et d'ouverture nécessaire pour débattre collectivement des enjeux concernant le système de santé et de services sociaux. Cependant, nous avons émis également certaines réserves à l'égard des mandats et pouvoirs du Commissaire à la santé et au bien-être, particulièrement au pouvoir d'enquête et au risque de chevauchement avec d'autres instances. En résumé :

- Nous croyons que le mandat du Commissaire à la santé et au bien-être devrait se limiter, en matière d'appréciation des résultats, à l'analyse de la performance globale du système ou des sous-systèmes et que les évaluations soient réalisées avec des indicateurs de performance et de qualité qui soient validés.
- Nous recommandons que le rôle du Commissaire à la santé et au bien-être en matière d'enquête soit précisé et distingué de ceux des autres instances ayant pouvoir d'enquête et de vérification.
- Nous insistons pour que le Commissaire à la santé et au bien-être accorde au secteur social, en particulier le secteur jeunesse, toute l'attention qu'il requiert.
- Nous recommandons d'inclure, dans les responsabilités du Commissaire à la santé et au bien-être, l'identification et le suivi des besoins de la population et des conditions de vie des citoyens.

Enfin, nous voulons assurer la Commission des affaires sociales de notre plus entière collaboration dans la mise en place du Commissaire à la santé et au bien-être et de notre souci de travailler conjointement avec lui pour l'amélioration de la qualité des services à la population, particulièrement ceux offerts aux enfants, aux jeunes et aux familles en difficulté.

RECOMMANDATIONS EXTRAITES DES ENQUÊTES OU VÉRIFICATIONS DES DERNIÈRES ANNÉES

Enquête au Centre jeunesse des Laurentides (1999)

La CDPDJ recommande à la Ministre :

- D'assumer l'administration provisoire du Centre jeunesse des Laurentides.
- De s'assurer que les ressources financières et humaines adéquates sont accordées à la région.

Enquête au Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (2001)

La CDPDJ recommande au ministre de la Santé et des Services sociaux :

- D'exercer le pouvoir de surveillance prévu à la LSSSS en assurant l'administration provisoire du Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (R-1).
- D'exercer le pouvoir de surveillance prévu à la LSSSS en assurant l'administration provisoire de la Régie régionale de l'Abitibi-Témiscamingue (R-2).
- Que le ministre s'assure par tout moyen approprié que les ressources financières et humaines requises soient accordées à la région de l'Abitibi-Témiscamingue afin que les enfants en besoin de protection et leurs familles reçoivent, dans l'ensemble des établissements, les services requis par leur situation et ce, conformément à la Loi (R-3).
- Que le ministre poursuive les travaux amorcés avec la Régie régionale, la Régie de l'assurance-maladie du Québec et les corporations professionnelles concernées afin d'assurer que les régies régionales disposent des ressources spécialisées nécessaires (médecins, psychiatres, pédopsychiatres et autres spécialistes) dont les services sont requis pour les jeunes dans les régions éloignées (R-4).

La CDPDJ suggère au ministre dans le cadre de son pouvoir d'influence :

Concernant le Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue :

- Que soient enclenchées les démarches dans l'opérationnalisation du PROS en matière jeunesse dans les meilleurs délais.
- Que les mesures proposées dans le plan administratif et clinique, tel qu'approuvé par les autorités de la Régie régionale, soient appliquées et suivies.
- Que soient conclues des ententes écrites avec les établissements spécialisés (santé mentale, déficience intellectuelle, toxicomanie) et les CLSC en vue d'accroître l'éventail des ressources et permettre une meilleure accessibilité.
- Que les familles d'accueil bénéficient de formation continue et que celles-ci contribuent à la définition de leurs besoins de formation.

Concernant la Régie régionale de l'Abitibi-Témiscamingue :

- Que le dossier jeunesse soit traité en priorité et que l'on procède à l'élaboration du Programme régional d'organisation des services (PROS) et à sa mise en application.
- Qu'on procède à la signature d'ententes entre les établissements pour l'octroi des services spécialisés non disponibles en région et qu'on se dote d'un mécanisme d'évaluation du programme portant sur la qualité des services offerts par ces établissements, notamment pour les services en santé mentale, en psychiatrie, en déficience intellectuelle et en toxicomanie.
- Qu'on poursuive la mise en place dans chacune des MRC des équipes cliniques multidisciplinaires et inter établissements. Ceci afin que les plans d'intervention et les plans de services individualisés adaptés aux besoins des jeunes puissent s'actualiser.
- Que soit révisée l'organisation des services spécialisés et que les lacunes concernant ces services soient comblées par l'ajout de professionnels, si nécessaire.
- Qu'on s'assure que des ententes de services soient conclues entre les établissements.
- Que, suite à ces ententes, les établissements concernés disposent des budgets requis pour la dispensation des services aux jeunes et à leurs familles.

- Que se poursuivent les travaux amorcés avec les centres jeunesse, les CLSC-CS, le CHSPAT et les CH en vue de convenir de mécanismes de référence et d'accès aux services jeunesse et aux services spécialisés (santé mentale, alcoolisme et toxicomanie). Que soient précisées les modalités d'accès aux services requis en situation de crise et d'urgence.
- Que les différents rôles de coordination, de décision et de surveillance tel que prescrit aux articles 340, 352, 357 et 358 de la Loi sur les services de santé et des services sociaux soient exercés dans la région et qu'on fasse part à la Commission des moyens qu'on entend prendre pour atteindre ces objectifs.

Enquête aux Centres jeunesse de Lanaudière (2004)

La CDPDJ recommande au ministre de la Santé et des Services sociaux de :

- Donner suite aux engagements financiers qui étaient planifiés et de fournir le financement requis afin de permettre aux enfants de la région de Lanaudière d'avoir accès, dans les délais prescrits, aux services de protection, ainsi qu'aux services sociaux requis par leur situation.
- S'assurer que les Centres jeunesse de Lanaudière disposent des places d'hébergement, en nombre suffisant, afin que les enfants hébergés le soient dans des conditions appropriées à leurs besoins et dans le respect de leurs droits reconnus à la Loi sur la protection de la jeunesse.

Extraits de l'enquête du Vérificateur général du Québec : « Le projet Cendrillon » La gestion des services sociaux aux jeunes (1998)

Objectifs

1. S'assurer que l'encadrement des activités permet aux jeunes de recevoir les services sociaux répondant à leurs besoins.

2. S'assurer que les CLSC rejoignent les jeunes et leur fournissent des services de façon efficace et efficiente.
3. S'assurer qu'à la suite d'une demande d'aide, d'un signalement ou d'un délit, les centres jeunesse dispensent des services aux jeunes promptement et ce, de façon efficace et efficiente.
4. S'assurer que l'information de gestion appuie adéquatement la planification, l'organisation et le contrôle des services sociaux aux jeunes et qu'une reddition de comptes complète est effectuée en temps opportun.

Recommandations issues de l'enquête

4.34 Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que des orientations claires et des objectifs précis et mesurables sont définis pour l'ensemble des activités de prévention offertes aux jeunes et à leur famille
- de procéder au suivi périodique des orientations et des objectifs

4.151 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales d'allouer les ressources en tenant compte davantage des populations à desservir et de leurs caractéristiques socio sanitaires, comme le souhaite le législateur

4.167 (Concernant les systèmes d'information) Nous avons recommandé au ministère de veiller à ce que :

- la durée des projets de développement soit réduite afin de minimiser les facteurs de risque susceptibles d'entraîner une augmentation des coûts et de reporter indûment les avantages anticipés
- les besoins, le contenu, les coûts et bénéfices des systèmes à développer et à implanter soient mieux encadrés

- les projets de développement et de déploiement fassent l'objet d'un suivi intégral et serré en ce qui a trait aux fonctions produites, aux coûts, aux délais et aux bénéfices.