



Association des
centres jeunesse
du Québec

**MÉMOIRE DE
L'ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
SUR LE PROJET DE LOI N°49**

***Loi sur la représentation des ressources de type familial
et de certaines ressources intermédiaires et sur
le régime de négociation d'une entente collective
les concernant et modifiant
diverses dispositions législatives***

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| L'Association, les centres jeunesse et leur mission | 3 |
| Le projet de loi no 49 propose-t-il un régime compatible avec la mission des CJ | 4 |
| Enjeux d'ordre clinique | 6 |
| Enjeux concernant les aspects conventionnels et la négociation | 14 |
| Enjeux d'ordre administratif | 16 |
| Enjeux liés à la transition et aux échéanciers | 18 |
| Conclusion | 20 |
| Recommandations | 21 |

L'Association, les centres jeunesse et leur mission

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

Les centres jeunesse sont des établissements spécialisés à vocation régionale. Ils 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 nécessairement volontaires à recevoir des services et dont la sécurité et le développement des enfants sont souvent sérieusement compromis.

Les centres jeunesse viennent en aide annuellement à environ 112 000 enfants et à leur famille. La majorité des services sont offerts dans le cadre de la LPJ et s'adressent à des enfants (affectés sérieusement par la négligence, les mauvais traitements, les abus sexuels, l'abandon et les troubles sévères du comportement) ainsi qu'à leur famille.

Les services des centres jeunesse peuvent être offerts à domicile, sur une base externe, dans des familles d'accueil (**au 31 mars 2009, on comptait 6 630 enfants placés dans 5 143 familles d'accueil par les CJ**), des ressources intermédiaires (**au 31 mars 2009, on dénombrait 163 places reconnues pour 51 RI**) ou des centres de réadaptation. Les centres jeunesse emploient, au total, près de 13 000 employés.

Les familles qui agissent comme familles substituts pour les jeunes des CJ peuvent être regroupées en 4 milieux d'accueil :

- Les **familles du « réseau d'entraide »** sont, pour la plupart, des familles de parenté qui agissent par solidarité et qui ne sont pas rétribuées à titre de familles d'accueil (on compte environ 1 900 enfants placés dans ces familles ; ces enfants ne sont pas comptabilisés avec les familles d'accueil)
- Les **familles d'accueil régulières** qui sont recrutées et suivies par les CJ pour accueillir des enfants ne pouvant plus vivre dans leur propre famille (il y a un peu plus de 3 650 enfants dans ces familles)
- Les **familles d'accueil spécifiques** sont des familles de parenté qui sont reconnues et rétribuées comme famille d'accueil, pour recevoir uniquement des enfants de leur propre famille (ces familles s'occupent d'environ 2 350 enfants)
- Les **familles d'accueil « banque mixte »** sont des familles d'accueil régulières qui ont été recrutées parce qu'elles souhaitent adopter un ou plusieurs enfants qu'elles auront hébergé (il y aurait environ 600 enfants en banque mixte).

Le Projet de loi n° 49 propose-t-il un régime compatible avec la mission des centres jeunesse ?

Les CJ sont depuis très longtemps favorables à l'amélioration des conditions financières et sociales des parents d'accueil et des ressources intermédiaires de type maison d'accueil (RIMA) : rétributions adéquates, assurance maladie, répit parentaux, formations ciblées, sécurité de retraite, etc. Aussi, saluent-ils la volonté du projet de loi 49 de maintenir l'exonération fiscale et d'ouvrir la porte à certaines possibilités d'exercice améliorées pour les RTF et les RIMA, plus favorables au mieux-être des enfants.

Les familles d'accueil et les RIMA constituent des partenaires extrêmement importants et privilégiés des CJ. Elles jouent un rôle tout à fait déterminant dans la protection, la récupération et le développement des enfants qui leurs sont confiés.

Comme le disait le Rapport Cloutier (2000) : « Le réseau de ressources de type familial pour les enfants constitue un acquis précieux qu'il faut protéger et développer, car le système de protection de la jeunesse en dépend ».

Toutefois, le train de mesures assorties au régime et aux ententes collectives proposé par le projet de loi 49, introduit des mécanismes, conditions, moyens de pression, procédures de mésentente, délais, recours légaux à un tribunal administratif (TAQ) suite à la suspension ou à la révocation de l'accréditation d'une RTF ou d'une RI ; bref, toute une logique « employeur/employé » qui risque d'aller à l'encontre des principes cliniques reconnus et de certains objectifs centraux des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Voulant satisfaire au droit d'association, on a semblé oublier le respect du droit des enfants à la protection de même que leur vulnérabilité.

Ce régime et les ententes collectives qui en découlent pourraient en effet avoir plusieurs impacts significatifs qui n'ont pas été pris en compte. De plus, de nombreuses conséquences liées à l'implantation de cette nouvelle logique, sur les plans de la gestion, de l'administration, des processus de négociation et des mesures transitoires, seraient impérativement à examiner.

La juge Danielle Grenier, dans la conclusion du jugement qui a invalidé la Loi 7, reconnaît explicitement (aux paragraphes 451-453¹), que le rôle des familles d'accueil dans le secteur jeunesse puisse être particulier.

Elle souligne notamment l'importance « des conditions de vie se rapprochant d'un milieu familial » et les risques « de perte, pour les usagers, de conditions de vie favorisant une relation de type parental », tout en observant que ce n'est pas dans ce secteur qu'il y a des démarches de syndicalisation.

¹ Aux pages 100 et 101 du jugement du 31 octobre 2008.

L'ACJQ s'interroge donc très sérieusement sur la compatibilité du projet de loi 49 avec l'ensemble des lois encadrant les CJ, de même que sur les effets pervers qu'une telle législation pourrait entraîner.

Alors que l'offre de services jeunesse du MSSS insiste sur la nécessité d'harmoniser les pratiques en CJ, avec le projet de loi 49, l'arrivée de divers moyens de pression, de procédures de mésentente et d'une logique « employeur/employé » créent subitement un risque important de dérives, susceptibles d'affecter les services aux enfants et aux jeunes, parmi les plus vulnérables.

Les interrogations des CJ portent principalement sur quatre types d'enjeux spécifiques.

Ces enjeux sont d'ordre :

- **Clinique** et concernent principalement la stabilité des enfants, le regard respect des projets de vie, les divers types de familles d'accueil ainsi que les impacts appréhendés en regard du fonctionnement de la tutelle
- **Conventionnel** et soulignent l'intérêt de reconnaître les établissements comme parties prenantes aux négociations
- **Administratif** et impliquent des volets tant financiers, informationnels que de gestion et de suivi
- **Transitionnel** et supposent une série de préalables et de simulations permettant une planification et un échéancier réaliste.

Les pages suivantes exposeront, en plus de détails, le point de vue des CJ sur ces enjeux.

Enjeux d'ordre clinique

Les placements auprès de parents substitués, en CJ, ne procèdent pas majoritairement par le biais de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS), contrairement à d'autres secteurs d'intervention. En effet, la très grande majorité des décisions de placement des enfants en CJ sont prises en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) et presque toutes émanent du Tribunal. Certains placements sont aussi effectués en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA). Comme cette loi n'est pas mentionnée au PL 49, il faudrait voir à la rajouter.

RECOMMANDATION 1

Considérant l'obligation de respecter les ordonnances émises en vertu de la LSJPA (ayant trait notamment aux règles de couvre-feu pour les adolescents placés en RTF), il y aurait lieu d'ajouter cette loi à l'article 61 du projet de loi 49.

Les placements par les CJ d'enfants et des jeunes en RI/RTF (comparativement aux enfants placés en RTF, beaucoup moins sont hébergés en RI) ont généralement pour objet de les soustraire à une situation d'abus physique, d'abus sexuel, de négligence ou d'abandon qui compromet leur développement ou met leur vie ou leur intégrité en danger.

Comme les CJ interviennent en contexte d'autorité, les enfants qu'ils doivent placer sont très souvent à haut risque et marqués par de nombreux traumatismes. À ce chapitre, les ressources non institutionnelles des CJ diffèrent considérablement des secteurs de la déficience intellectuelle (DI) ou physique (DP). En effet, ces deux secteurs comptent habituellement sur la collaboration des parents naturels qui reçoivent souvent leurs enfants pour les fins de semaine ou des périodes prolongées de congé. Les enfants des CJ ont un tout autre vécu.

On estime qu'environ 40% des jeunes enfants placés en familles d'accueil par les CJ sont nés prématurés ou de petit poids; plus de 50% éprouvent des retards de développement et 80% ont pu être affectés par des drogues lors de la grossesse (Berson 2006).

Ces enfants ont, par ailleurs, subi, en moyenne, trois expériences traumatiques caractérisées (séparation, violence familiale, victimisation physique, blessures)² qui affectent leur développement et leur socialisation, les rendant notamment plus vulnérables sur le plan de la santé mentale.

Ce sont ces enfants qui risquent d'être affectés directement par les effets négatifs que pourrait entraîner le projet de loi 49.

² I. Berson, 2008.

Le recours à un milieu substitut, pour plusieurs enfants, se fait en raison des incapacités de leurs parents, des retards accumulés ou de comportements requérant un encadrement particulier. Comme plusieurs recherches³ l'ont clairement démontré, aucun milieu substitut n'est plus approprié pour soutenir le développement d'un enfant que le milieu familial offert par une famille d'accueil.

Or, le projet de loi 49 introduit une logique « employeur/employé » et des mécanismes qui risquent fort de nuire à la **permanence** (basée sur la stabilité et l'attachement) d'enfants vulnérables. Le projet de loi ignore, par ailleurs, les différents **types de familles substitués** en CJ et pourrait compromettre la nouvelle mesure de **tutelle**.

Permanence et projet de vie

Depuis les 20 dernières années, de nombreuses études cliniques ont démontré l'importance de la permanence et de la stabilité des liens chez l'enfant afin d'assurer son développement.

Lorsque la famille naturelle ne peut plus assurer la stabilité et la permanence, la famille d'accueil constitue le substitut le plus approprié. La très nette supériorité de la famille d'accueil sur l'institution a été clairement démontrée, notamment par des expériences récentes de Zeanah (2004) en Roumanie. Contrairement aux effets néfastes observés en institution pour de jeunes enfants, lorsque la famille d'accueil est stable et qu'elle s'investit émotionnellement auprès des enfants, on constate des progrès notoires sur le plan staturo-pondéral, un rattrapage des retards cognitifs, un important développement langagier, une plus grande aisance émotive et expressive, un attachement plus sécurisé. Ces données concordent avec d'autres études médicales qui ont démontré que les enfants présentant des troubles d'attachement avaient un cerveau moins développé que les enfants présentant un attachement sécurisé.

Ces développements cliniques et ces données ont amené les autorités à s'interroger sur l'intervention sociale et sur la structure de la Loi sur la protection de la jeunesse. Plusieurs études et rapports, notamment ceux du juge Michel Jasmin et du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse (2004) ont amené des propositions de modifications importantes à la *Loi sur la protection de la jeunesse* et ont conduit au PL-125, adopté en 2006 et entré en vigueur en juillet 2007.

Il faut bien comprendre que, depuis son implantation, la LPJ a sans cesse été ajustée et améliorée. Dès 1982, la commission parlementaire spéciale (Rapport Charbonneau) introduisait des amendements majeurs. Le court résumé, dans l'encadré qui suit, présente certaines des étapes et des points marquants de l'évolution et des influences de la LPJ qui ont abouti à la plus récente refonte, insistant sur les orientations de permanence pour les enfants.

³ Voir notamment C. Zeanah, 2009.

- Les Rapports Harvey, Jasmin et Bouchard introduisent (en 88, 90, 91 et 92), dans le cadre de la protection, des processus plus rigoureux, des critères plus précis de placement, des modes d'évaluation et de révision plus systématiques, une insistance sur les principes fondamentaux de la LPJ (l'enfant « sujet de droit », le respect du temps vécu par l'enfant), une plus grande attention à la prévention et aux facteurs associés à la pauvreté
- Le premier *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse* voit le jour en 1989 et permet aux intervenants, dans toutes les régions, de comprendre et d'appliquer la loi de façon concertée (ce manuel sera, par la suite, complètement révisé et remis à jour en 1998)
- L'apparition (au cours des années 1990) de plusieurs équipes de recherche spécialisées dans différents secteurs de l'enfance en difficulté (GREDEF, PRIMASE, JEFAR, GRISE, GRIP, LAJEDA, GRASP), vient éclairer les problématiques de la négligence, des abus sexuels, des troubles du comportement ainsi que les modes d'intervention qui seraient les plus appropriés
- La création des centres jeunesse, en 1993, (intégrant les volets centres de réadaptation pour jeunes en difficulté et DPJ/services aux enfants et adolescents des CSS) conjugue alors les efforts des intervenants en une approche unifiée du psychosocial et de la réadaptation
- *Nos ados et les autres* (1994), par son étude comparative des adolescents des centres jeunesse du Québec et des élèves du secondaire, situe, de façon comparative, la situation familiale, les particularités socioéconomiques, les difficultés et particularités des jeunes confiés aux centres jeunesse
- Les CLSC et les CJ, avec *Des établissements qui s'appuient pour les services aux enfants, aux jeunes et à leur famille*, initient, en 1998, l'implantation ordonnée de services complémentaires entre les deux réseaux
- La mise sur pied du Programme national de formation (PNF), en 2000, viendra assurer la formation continue des gestionnaires et intervenants et générer les compétences requises par les divers modes d'intervention (le PNF compte, en 2009, 60 formateurs provinciaux)
- Le *Rapport État de situation et recommandations au regard des services offerts aux enfants et adolescents et à leurs familles dans les CLSC* (Rapport Lebon) établit, en 2000, les conditions nécessaires à la consolidation des services de première ligne et aux arrimages complémentaires avec les autres services (Le *Rapport du comité sur le continuum de services spécialisés aux enfants, aux jeunes et à leur famille* complètera, en 2004, la perspective de la nécessaire complémentarité des services)
- La formulation et l'implantation (en 2001) de l'*Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique*, vient faciliter et systématiser les interactions et la concertation entre les DPJ, la police, les écoles, les garderies, la sécurité publique
- La réalisation de l'*Étude d'Incidence Québécoise (ÉIQ)*, en 2002⁴, fournit, de façon scientifique, le tout premier portrait complet de la réalité et des caractéristiques de l'abus et de la négligence au Québec
- Le développement et l'adaptation d'une série d'outils cliniques validés (dont SSP, l'ICBE, la Grille d'abandon, le Steinhauer) introduisent des pratiques plus rigoureuses, mieux fondées et permettant des interventions mieux ciblées; parmi les outils implantés plus récemment, SOCEN permet de suivre les besoins spécifiques des enfants placés (dans 7 secteurs clés de leur vie), alors que le Ansell-Casey permet d'évaluer l'aptitude à l'autonomie des adolescents (mesurant six domaines spécifiques d'autonomie fonctionnelle : planification de carrière, communication, aptitudes sociales, vie au travail)
- La création des Instituts universitaires en centres jeunesse (à Montréal et à Québec), introduit la recherche directement au cœur des services et des pratiques, favorisant le transfert des connaissances (et ouvrant la voie à la création d'un *réseau universitaire intégré jeunesse-RUIJ*)
- La mise sur pied d'un système informatisé de saisie de dossiers et de données (PIJ et PIBE), systématisé, de façon ergonomique, les informations stratégiques et essentielles requises pour faciliter les interventions, suivre et améliorer les pratiques
- L'intégration des CJ dans le mécanisme d'agrément provincial du Conseil québécois d'agrément (CQA), introduira un contrôle externe et objectif de la qualité ainsi que l'assurance d'une inspection systématique de tous les aspects des pratiques
- L'établissement, par l'ACJQ, de standards précis basés sur les pratiques en CJ, permet de comparer les charges de cas et les ratios de supervision avec ceux des normes internationales et de les relever afin de garantir des services de meilleure qualité
- Le Rapport du comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse, publié en 2003 *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager*, sur lequel le projet de loi 125 se fondera pour renouveler la LPJ et promouvoir, entre autres, des objectifs précis de permanence
- En 2004, *À chaque enfant son projet de vie permanent*, décrit les modalités d'implantation d'un programme d'intervention visant principalement à assurer le développement identitaire des enfants et à stimuler les compétences parentales

⁴ Étude sur l'incidence et les caractéristiques des situations d'abus, de négligence, d'abandon et de trouble de comportement sérieux signalées à la Direction de la protection de la jeunesse au Québec (ÉIQ), Montréal, CLIPP, 2002).

Les nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse, basées sur des données scientifiques, insistent ainsi, sur la poursuite d'objectifs de **permanence** et de **projet de vie** pour les enfants (assortis de délais précis et contraignants). Elles obligent désormais les CJ à revoir, dans ce sens, leurs interventions de placement familial et leurs perspectives, en vue du meilleur intérêt de l'enfant.

Selon la LPJ modifiée, il est donc impératif que tous les enfants de 0-17 ans, confrontés, dans leurs conditions de vie, à un risque de discontinuité ou d'instabilité, puissent compter sur **un projet de vie leur assurant justement continuité, stabilité et permanence**, afin de pouvoir bénéficier d'un lieu d'attachement et d'appartenance durable qui soutienne leur développement et leur sécurité.

Les CJ, comme mandataires de l'État, ont ainsi à offrir avec cohérence, des services visant à restaurer les capacités parentales, tout en assurant aux enfants, une solution de rechange (planification concurrente), en trouvant au moins un adulte « significatif » apte à répondre à leurs besoins et capable de s'investir auprès d'eux, de façon permanente. Lorsque le placement s'avère nécessaire, l'article 4 de la LPJ demande au DPJ d'offrir à l'enfant un milieu d'hébergement se rapprochant le plus possible d'un milieu familial.

Ainsi que l'ont démontré des recherches récentes (Dozier 2006, Norwood 2007), il est très important, pour le développement et la résilience des enfants, de sélectionner des familles d'accueil aptes à offrir un engagement émotionnel dans la durée. Le rôle de l'engagement et de l'investissement psychologique des parents d'accueil est déterminant pour permettre à l'enfant d'évoluer et d'acquérir la sécurité, un attachement sûr, une sociabilité compétente et une autorégulation émotionnelle. C'est par le biais de la sensibilité des parents d'accueil, par la valorisation de l'enfant et par la reconnaissance de la primauté de ses besoins que de tels résultats peuvent être atteints.

Comme le dit le Dr Berger (2008),

Même si la nature du lien qui s'établit entre un enfant et ses parents ne se résume pas au processus d'attachement, un dispositif de protection de l'enfance qui fonctionne sans avoir cette théorie et cette clinique parmi ses fondements, n'a pas d'axe directeur, pas de boussole.

Alors que tout converge pour cibler les besoins individuels des enfants et s'assurer, au cas par cas, que le milieu familial choisi corresponde à leur profil particulier (étape du jumelage), il est difficile de concilier une telle approche avec les exigences d'ententes collectives basées essentiellement sur un rapport « employeur/employé » (retraits préventifs⁵, congés⁶, moyens de

⁵ Alors que les *retraits préventifs* sont habituellement abordés, en milieu de travail, avec un processus de réassignation, on se retrouve, en famille d'accueil, privé d'un tel mécanisme. Dans les faits, ce n'est pas ici le travailleur qu'on retire mais bien l'enfant à qui on fait vivre un déplacement supplémentaire. Ces situations se règlent présentement, dans les CJ, au cas par cas, en tenant compte et de la situation de la famille d'accueil et du meilleur intérêt de l'enfant.

pression⁷, délais de procédures pour mécontentes⁸). Les CJ sont toutefois à l'aise avec l'hypothèse d'une compensation financière pour les congés. Par contre, ils ne peuvent pas souscrire à des congés qui viendraient introduire de l'instabilité dans la vie des enfants placés.

Alors que les CJ s'efforcent de mettre en place des mesures visant la « permanence », ils se retrouveraient dans un contexte d'entente collective avec un horizon de 1 à 3 ans.

La situation des familles d'accueil dites de banque mixte est particulière. Pour ces familles, l'hébergement d'enfants en difficulté étant très explicitement associé à un projet d'adoption, la majorité des dispositions du projet de loi n'ont pas de sens.

Là où chaque situation pouvait se régler de façon individualisée, au « cas par cas », et où des solutions de répit pouvaient soutenir, sur mesure, les milieux d'accueil, le nouveau régime introduit une approche bureaucratique, des automatismes et délais calqués sur les modalités traditionnelles des rapports employeur/employés (moyens de pression, arbitrages⁹), sans égard aux finalités de la mission d'accueil, ni aux particularités des besoins des enfants placés.

Les enjeux de stabilité et d'attachement des enfants ne sont pas négociables et ne peuvent pas l'être. Dans la perspective des usagers, la finalité des familles d'accueil est de voir prioritairement à leur développement.

Le droit d'association ne doit ni avoir préséance, ni porter ombrage à la raison d'être des familles d'accueil. Le rôle de parent substitut est fondamental et au cœur même de toutes les interventions des familles œuvrant en CJ. Les nouvelles conditions introduites par le PL 49 ne doivent jamais être appliquées au détriment des enfants placés.

RECOMMANDATION 2

Considérant les obligations introduites, en 2006, par la LPJ modifiée en matière de permanence et de stabilisation des enfants et leur incompatibilité avec les mesures de retrait préventif, de congés et de moyens de pression, l'ACJQ recommande :

En matière de retrait préventif, de permettre, par des ententes spécifiques, de recourir (lorsque possible) à des mesures de répit qui puissent assurer la stabilité des enfants placés

⁶ En lieu de congés ou d'équivalents, les CJ fonctionnent, depuis plusieurs années, avec de mécanismes de répit qui sont ajustés, sur mesure, aux besoins ponctuels ou particuliers des familles d'accueil.

⁷ Comme ces moyens ne sont à peu près pas balisés, il faudra être vigilant pour s'assurer, entre autres, du maintien de la qualité des services aux enfants et des règles de confidentialité.

⁸ Alors que le « temps vécu par les enfants » diffère, de façon majeure, de celui des adultes et que, pour la grande majorité des enfants placés, les questions d'attachement sont capitales, les délais d'arbitrages et de remises risquent non seulement de perturber plusieurs enfants mais aussi d'entraîner une série de frais considérables (déplacements, représentations).

⁹ L'article 56 du PL 49 prévoit un délai de prescription de six mois (vs 30 jours dans les conventions collectives avec les syndicats).

En matière de congés, qu'en dehors de 33.4, des ententes spécifiques permettent de mettre en place, lorsque requis, des mesures de répit qui remplacent toute possibilité de congé qui viendrait perturber la stabilité des enfants en famille d'accueil.

En matière de moyens de pression, d'interdire, en tout temps, de tels moyens qui risqueraient de pénaliser les enfants ou de diminuer la qualité de leurs services.

Les milieux d'accueil en CJ

On compte, en CJ, trois types de familles d'accueil et un « réseau d'entraide ».

- Les familles du « réseau d'entraide »
- Les familles d'accueil régulières
- Les familles d'accueil spécifiques
- Les familles d'accueil « banque mixte ».

Lesquelles devraient être couvertes par le PL 49 ?

Les familles du « réseau d'entraide » :

La nouvelle LPJ exige, dans tous les cas, d'examiner si **une « personne significative », dans l'entourage de l'enfant**, peut être apte à s'occuper de lui, éventuellement pour le long terme. Dorénavant, les intervenants ont donc à chercher systématiquement auprès du **réseau d'entraide**¹⁰. Ces « familles d'accueil », qui n'en sont pas formellement, constituent un régime à part, exigeant pourtant des interventions et un soutien similaires à celles requises par les familles d'accueil régulières (évaluation, suivi, formations). Certaines ont, par ailleurs, besoin d'un soutien financier pour s'occuper des enfants qu'elles hébergent mais le gouvernement n'a pas encore examiné la possibilité de leur rétribution.

Les familles d'accueil régulières :

Ces familles seraient, spontanément, celles qui seraient le plus *analogue* au concept de travailleur autonome, dans la mesure où elles hébergent des tiers et reçoivent une rétribution.

Les familles d'accueil spécifiques :

Ces familles ont le même profil que celles du réseau d'entraide mais sont évaluées, suivies et rétribuées comme les familles d'accueil régulières. Elles n'hébergent toutefois qu'un ou des enfants de leur parenté. Leur mandat se termine normalement après le départ de l'enfant hébergé ou lorsque celui-ci a atteint 18 ans.

Les familles d'accueil « banque mixte » :

Les familles « banque mixte » sont des familles d'accueil ayant manifesté clairement leur désir d'adoption. Elles acceptent d'héberger un ou des enfants, dans le but de les adopter, s'ils deviennent éventuellement adoptables. Ces familles sont évaluées, suivies, rétribuées et formées comme les familles d'accueil régulières. Leur mandat se termine au moment de l'adoption.

¹⁰ Plusieurs recherches ont documenté le profil de ces familles (Cuddeback 2004, Dubowitz 2004, Norwood 2007). Si celles-ci offrent souvent plus de stabilité, elles sont généralement plus pauvres, habitent des maisons souvent en mauvais état et les parents sont plus vieux et moins éduqués que ceux des familles d'accueil régulières. Les enfants y sont souvent moins supervisés par les services sociaux et, lorsqu'ils sont adultes, ils éprouveraient davantage de problèmes d'anxiété, de dépression et de troubles du comportement que les enfants placés dans milieu d'accueil hors du réseau d'entraide. Par ailleurs, des études récentes (Norwood 2007, Bernard 2008, Zeanah 2009) identifient, chez ces familles, d'importants conflits d'allégeance à l'égard de la mère et des difficultés d'engagement émotionnel.

Parmi ces familles, lesquelles devraient être visées par le PL 49 ?

Si on considère l'engagement de la famille d'accueil à partir de son lien de parenté, de la solidarité familiale ou de la volonté d'adoption, il n'y aurait que les familles régulières qui seraient visées. Par ailleurs, le régime des familles d'accueil permet un soutien, un suivi et des formations ciblées extrêmement importantes pour le bien-être des enfants placés. On peut donc déduire que le PL 49 englobe les trois types de familles d'accueil précités.

RECOMMANDATION 3

L'ACJQ recommande de préciser, dans le cadre du PL 49, quels types de familles d'accueil des CJ (régulières, spécifiques ou banque mixte) seraient couverts par la loi.

L'ACJQ recommande, par ailleurs, au gouvernement d'examiner rapidement la situation des familles « réseau d'entraide » pour s'assurer qu'il n'y a pas d'iniquité et de prévoir les modalités de soutien à mettre en place afin de donner des conditions de vie adéquates à certains enfants du réseau.

La tutelle en péril ?

Enfin, au-delà des enjeux de la stabilité et des types de familles d'accueil, un dernier enjeu soulevé par le projet de loi 49 concerne **le risque de mettre en péril la toute nouvelle mesure de tutelle**, introduite, elle aussi, par la Loi sur la protection de la jeunesse.

Cette mesure, favorisant l'engagement d'une famille substitut à long terme et impliquant le retrait du DPJ, se base sur une compensation financière accordée à la hauteur des sommes présentement versées aux familles d'accueil.

Or, en changeant les règles du jeu pour les familles d'accueil et en ouvrant la porte à des ententes collectives rehaussées (mais qui promettent d'être disparates, selon les régions, les réseaux et les associations), **on risquerait ainsi de faire disparaître un important incitatif et de saborder une mesure extrêmement pertinente qui visait à favoriser la stabilisation et le sens d'appartenance des enfants.**

RECOMMANDATION 4

L'ACJQ recommande d'éviter de fragiliser la nouvelle mesure de tutelle en s'assurant, par règlement, que la rétribution prévue pour la tutelle soit ajustée afin de maintenir l'équité en termes de soutien financier avec ce qui est versé aux familles d'accueil.

Afin d'assurer une plus grande équité, dans l'ensemble du Québec, il serait préférable de disposer d'une seule rétribution de référence pour toutes les régions.

Enjeux concernant les aspects conventionnels et la négociation

Alors que nos établissements ont des missions exigeantes à remplir et des lois complexes à appliquer, il est inacceptable que l'État puisse convenir d'ententes ayant de lourdes conséquences sur la prestation des services aux enfants, sans impliquer, directement et de près, les établissements qui seront imputables de leur application.

L'article 40 du projet de loi 49 se limite à la simple évocation du devoir de consultation, par le ministre, des associations d'établissements (sans baliser précisément les modalités de cette consultation), avant de les engager dans une entente collective qu'ils auront à appliquer.

Cette façon de procéder comporte de sérieux risques d'en venir à des ententes qui ne tiendraient pas compte des obligations et contraintes spécifiques du réseau jeunesse ou qui omettraient de considérer certains impacts majeurs suscités par leur actualisation.

Les CJ ont clairement besoin d'être parties prenantes aux négociations et aux ententes avec les associations de familles d'accueil. Leur participation doit être incontournable si on veut s'assurer du respect de leur mission et éviter des conséquences liées au manque de connaissance des exigences propres au réseau des jeunes en difficulté.

RECOMMANDATION 5

L'ACJQ recommande que les associations d'établissements soient parties prenantes aux négociations, selon le modèle du CPNSSS ou un modèle apparenté.

Il faudra aussi, par ailleurs, ajouter les établissements à l'avis prévu à l'article 28 du PL 49.

Les enjeux professionnels concernant les enfants placés par les CJ sont préoccupants en raison de la vulnérabilité de ces enfants. Aussi, faut-il s'assurer de délimiter clairement les interventions professionnelles requises et éviter que des litiges ne viennent nuire aux interventions.

Le placement des enfants en RTF et en RIMA n'est pas limité à leur accompagnement quotidien, comme en service de garde. Il comporte une relation de type parental qui le diffère nettement du placement d'adultes dans d'autres types de RTF ou RI. D'ailleurs, la juge Danielle Grenier de la Cour supérieure, dans son jugement ayant invalidé la Loi 7, reconnaît explicitement (aux paragraphes 451-453), que le rôle des familles d'accueil dans le secteur jeunesse puisse être particulier. Elle souligne notamment l'importance « des conditions de vie se rapprochant d'un milieu familial » et les risques « de perte, pour les usagers, de conditions de vie favorisant une relation de type parental » tout en observant que ce n'est pas dans ce secteur qu'il y a des démarches de syndicalisation.

Le projet de loi a beau avoir tenté de circonscrire le contenu de l'entente collective (article 36) et d'empêcher qu'on restreigne les pouvoirs et responsabilités des agences et établissements (article 62), il reste que les droits et pouvoirs (article 20) reconnus aux associations de ressources (notamment celui de défendre et promouvoir les intérêts des ressources), vont inévitablement entraîner une série de litiges et de contestations de tout ordre.

La gestion des mésententes risque ainsi de porter sur une série de points qui, jusqu'à maintenant, étaient d'ordre strictement professionnel. On peut donc s'attendre à des contestations concernant la non-utilisation ou la révocation d'une ressource, son évaluation, etc.

RECOMMANDATION 6

L'ACJQ recommande, afin de limiter le plus possible les litiges en matière d'interventions professionnelles, de s'assurer que l'ensemble des éléments significatifs apparaissant présentement au contrat des familles d'accueil (promotion, accueil, évaluation, jumelage, suivi professionnel et de réévaluation, plans de soutien et de redressement) soient clairement repris à l'article 62 du PL 49.

Par ailleurs, il y aurait lieu de compléter l'article 54 en ajoutant « les droits et obligations de l'établissement et de la ressource » et « la nature des services de base, de soutien et d'assistance ».

Par ailleurs, le nombre d'agents négociateurs (associations, syndicats) va inévitablement entraîner des conditions d'exercice différentes d'un établissement à l'autre.

La multiplication des ententes¹¹, par régions et par secteurs d'intervention, risque aussi de créer des situations disparates, entraînant certaines incohérences et de la compétition (sur de multiples points) pour le recrutement de ressources, déjà rares. Selon la lourdeur de la clientèle ou la nature des ententes, des secteurs d'intervention pourraient même être sérieusement désavantagés et éprouver des difficultés pour combler leurs besoins en ressources d'accueil.

RECOMMANDATION 7

L'ACJQ recommande de limiter le nombre d'agents négociateurs à un agent pour l'ensemble des ressources dédiées aux jeunes et un pour l'ensemble des ressources dédiées aux adultes.

Enfin, il faudra être conscient que le régime de négociation va forcément amener, un jour ou l'autre, un syndicat, présent dans un CJ, à représenter une famille d'accueil qui aura été évaluée par un membre du même syndicat. Cette situation risquerait ainsi de générer certains conflits de rôles ou des problèmes éthiques.

¹¹ Cette multiplication va tout à fait à contre-courant des avancées introduites par la loi 30 qui était justement venue restreindre le nombre d'agents négociateurs, en raison de situations parfois pratiquement ingérables.

Enjeux d'ordre administratif

Outre les impacts cliniques majeurs que pourrait avoir le projet de loi 49 sur l'intervention auprès des enfants en difficulté, ce nouveau régime introduit une série de nouveaux paramètres qui pourraient exiger, de la part des établissements, des ajustements considérables sur les plans financiers, de la gestion et de l'administration.

L'impact financier de la mise en application de ce projet de loi ne saurait être sous-estimé. Plusieurs coûts directs seront évidemment liés aux mesures introduites (pour lesquels il faudra voir à ajuster en conséquence les budgets des établissements). Mais, en sus de ces coûts, il faudra aussi prévoir les coûts indirects. Les établissements auront notamment à réviser leurs processus, à organiser des formations, à reconfigurer leurs systèmes d'information, à ajuster leurs modes d'évaluation et de suivi, à produire de nouveaux formulaires, à adapter leurs outils cliniques et de gestion, à faire face à de nouveaux enjeux légaux¹², etc.

RECOMMANDATION 8

L'ACJQ recommande de s'assurer que les budgets, tant pour les coûts directs qu'indirects, associés au PL 49, soient précisément identifiés et que les sommes requises soient versées aux établissements.

L'introduction de diverses mesures, comme le règlement de mécontentes ou celles qui affectent les conditions d'exercice, vont exiger, de la part des établissements, un mode de gestion plus complexe, notamment pour la mise en place et le suivi de ces mesures. Il s'agit là de nouvelles tâches qui s'ajoutent et viennent complexifier la gestion et alourdir les charges de travail.

RECOMMANDATION 9

L'ACJQ recommande que les établissements limitent leur implication au prélèvement des cotisations des familles d'accueil et des RIMA ; celles-ci auront à effectuer, par elles-mêmes, leurs propres démarches auprès des diverses instances impliquées dans les mesures introduites par le PL 49.

En raison des changements introduits par le projet de loi 49, les établissements auront, par ailleurs, à mettre à niveau leur système informatique, notamment leurs logiciels de comptabilité afin de tenir compte des nouvelles exigences et contraintes qui auront été introduites.

¹² Suite à une suspension ou à une révocation de leur accréditation par l'Agence, les RTF et RI (personnes physiques) ont à leur disposition un nouveau recours. Or, c'est l'Agence qui sera partie au litige, en l'absence des établissements. Ce sont pourtant les établissements qui sont responsables d'évaluer et d'effectuer le suivi des ressources (en vue du maintien de leurs conditions de l'accréditation) chargées de l'hébergement de la clientèle très spécifique que sont les enfants en besoin de protection. A-t-on réellement réfléchi aux divers effets possibles d'un tel recours et à ses impacts sur les enfants ?

Le SIRTf étant un dispositif complexe, celui-ci sollicitera sans doute, à lui seul, des ressources considérables de même que des délais certains afin d'être ajusté de façon fonctionnelle et ergonomique. La possibilité que les ententes soient passablement diversifiées créera sans doute des défis considérables en termes d'organisation et de normalisation des informations. Nous comprenons que le MSSS se chargera de la mise à jour de ce système et en assumera les coûts inhérents.

Enjeux liés à la transition et aux échéanciers

Le projet de loi 49 introduit un régime complexe, dans un secteur très particulier et névralgique sur le plan des rapports humains. Ce projet de loi est lancé, sans consultations préalables sérieuses auprès des établissements et sans avoir mesuré, de façon précise, les impacts, tant sur les clientèles, sur les familles d'accueil elles-mêmes que sur les intervenants.

Si l'ACJQ est sensible aux droits des familles d'accueil et à l'importance de leur offrir des conditions favorables et respectueuses de la qualité de leur investissement auprès de clientèles parfois difficiles, elle estime que d'adopter un tel projet de loi, un peu à la sauvette, risque de les desservir et de mettre en péril certaines mesures déterminantes pour l'avenir des enfants en besoin de protection.

Le moindre projet de loi, au Québec, susceptible d'avoir quelque effet environnemental, fait l'objet d'études d'impacts et de consultations autrement sérieuses.

On veut introduire ici un tout nouveau régime, dans un secteur qui n'a jamais fonctionné selon les modalités proposées. Pourtant, aucune mesure de simulation et aucun examen attentif n'ont été faits avec les établissements pour cerner les préalables requis, ni les conditions de succès pour l'implantation d'un tel régime.

Les balises jurisprudentielles du droit du travail seront de peu de secours pour compenser le manque de préparation et trancher les conflits qui ne manqueront pas de survenir entre les intérêts des associations de ressources et les orientations cliniques des établissements.

L'implantation de cette loi ne peut se faire dans l'improvisation. Les établissements doivent disposer du temps nécessaire pour prévoir, préparer et orchestrer les nombreux changements à mettre en place. Les répercussions de ce projet de loi touchent autant des aspects cliniques, financiers, informationnels que de gestion.

Malgré les efforts de questions et réponses préparées pour faciliter la compréhension et l'appropriation du projet de loi 49, il restera difficile d'actualiser un système pratiquement inédit, pour lequel on ne trouve, mondialement, que très rares modèles de référence crédibles.

Si les ressources de type familial et les RIMA méritent d'avoir des conditions dignes des prestations qu'elles offrent, elles méritent aussi qu'on prenne le temps nécessaire pour monter un cheminement critique réaliste et apte à assurer le succès de l'implantation de nouveaux mécanismes et de nouvelles mesures. Ce cheminement doit se faire impérativement avec la collaboration des établissements et dans le respect des services requis par les enfants et les jeunes en grande vulnérabilité.

RECOMMANDATION 10

L'ACJQ recommande de prévoir des délais raisonnables pour l'implantation des nouvelles mesures, tout en s'assurant, au préalable, de la fonctionnalité de l'adaptation et de la fiabilité des systèmes de gestion et de comptabilité, et souhaite être associée étroitement à ce processus.

CONCLUSION

L'ACJQ réitère son engagement à soutenir toute mesure qui peut améliorer le soutien aux familles d'accueil et aux ressources intermédiaires, que ce soit en termes de reconnaissance de leurs droits d'association, de revenus adéquats ou de conditions de soutien dans leurs fonctions.

Toutefois, en ce qui concerne le projet de loi 49, l'ACJQ veut d'abord attirer l'attention sur la nécessité d'être très vigilant pour ne pas risquer de nuire aux conditions de vie et au développement d'enfants vulnérables confiés à des familles d'accueil et à des ressources intermédiaires.

Les mesures introduites par la Loi sur la protection de la jeunesse modifiée, visant notamment la permanence et l'attachement, ont des bases scientifiques et constituent un acquis à protéger impérativement. Il faudra donc revoir attentivement tout élément susceptible de nuire à la stabilité ou au développement des enfants confiés aux ressources d'accueil (et plus particulièrement le retrait préventif, les congés, les moyens de pression).

Par ailleurs, le projet de loi gagnerait à être bonifié sur divers points relatifs à la gestion, à la négociation et à ses délais d'actualisation.

Il importe, avant tout, d'offrir aux enfants vulnérables des parents substitués qui pourront répondre à leurs besoins et favoriser leur développement. Comme le dit Myriam David¹³ :

« Il faut garder présent à l'esprit l'intérêt irremplaçable de l'accueil familial pour ces enfants dont les conditions de vie familiale menacent le développement de l'intégrité physique et psychique ».

¹³ M. David, *Enfants, parents, familles d'accueil : un dispositif de soins, l'accueil familial permanent*, Paris, Éres, 2000, p. 37.

RECOMMANDATIONS DE L'ACJQ

RECOMMANDATION 1

Considérant l'obligation de respecter les ordonnances émises en vertu de la LSJPA (ayant trait notamment aux règles de couvre-feu pour les adolescents placés en RTF), il y aurait lieu d'ajouter cette loi à l'article 61 du projet de loi 49.

RECOMMANDATION 2

Considérant les obligations introduites, en 2006, par la LPJ modifiée en matière de permanence et de stabilisation des enfants et leur incompatibilité avec les mesures de retrait préventif, de congés et de moyens de pression, l'ACJQ recommande :

En matière de retrait préventif, de permettre, par des ententes spécifiques, de recourir (lorsque possible) à des mesures de répit qui puissent assurer la stabilité des enfants placés

En matière de congés, qu'en dehors de 33.4, des ententes spécifiques permettent de mettre en place, lorsque requis, des mesures de répit qui remplacent toute possibilité de congé qui viendrait perturber la stabilité des enfants en famille d'accueil

En matière de moyens de pression, d'interdire, en tout temps, de tels moyens qui risqueraient de pénaliser les enfants ou de diminuer la qualité de leurs services.

RECOMMANDATION 3

L'ACJQ recommande de préciser, dans le cadre du PL 49, quels types de familles d'accueil des CJ (régulières, spécifiques ou banque mixte) seraient couverts par la loi.

L'ACJQ recommande, par ailleurs, au gouvernement d'examiner rapidement la situation des familles « réseau d'entraide » pour s'assurer qu'il n'y a pas d'iniquité et de prévoir les modalités de soutien à mettre en place afin de donner des conditions de vie adéquates à certains enfants du réseau.

RECOMMANDATION 4

L'ACJQ recommande d'éviter de fragiliser la nouvelle mesure de tutelle en s'assurant, par règlement, que la rétribution prévue pour la tutelle soit ajustée afin de maintenir l'équité en termes de soutien financier avec ce qui est versé aux familles d'accueil.

Afin d'assurer une plus grande équité, dans l'ensemble du Québec, il serait préférable de disposer d'une seule rétribution de référence pour toutes les régions.

RECOMMANDATION 5

L'ACJQ recommande que les associations d'établissements soient parties prenantes aux négociations, selon le modèle du CPNSSS ou un modèle apparenté.

Il faudra aussi, par ailleurs, ajouter les établissements à l'avis prévu à l'article 28 du PL 49.

RECOMMANDATION 6

L'ACJQ recommande, afin de limiter le plus possible les litiges en matière d'interventions professionnelles, de s'assurer que l'ensemble des éléments significatifs apparaissant présentement au contrat des familles d'accueil (promotion, accueil, évaluation, jumelage, suivi professionnel et de réévaluation, plans de soutien et de redressement) soient clairement repris à l'article 62 du PL 49.

Par ailleurs, il y aurait lieu de compléter l'article 54 en ajoutant « les droits et obligations de l'établissement et de la ressource » et « la nature des services de base, de soutien et d'assistance ».

RECOMMANDATION 7

L'ACJQ recommande de limiter le nombre d'agents négociateurs à un agent pour l'ensemble des ressources dédiées aux jeunes et un pour l'ensemble des ressources dédiées aux adultes.

RECOMMANDATION 8

L'ACJQ recommande de s'assurer que les budgets, tant pour les coûts directs qu'indirects, associés au PL 49 soient précisément identifiés et que les sommes requises soient versées aux établissements.

RECOMMANDATION 9

L'ACJQ recommande que les établissements limitent leur implication au prélèvement des cotisations des familles d'accueil et des RIMA ; celles-ci auront à effectuer, par elles-mêmes, leurs propres démarches auprès des diverses instances impliquées dans les mesures introduites par le projet de loi 49.

RECOMMANDATION 10

L'ACJQ recommande de prévoir des délais raisonnables pour l'implantation des nouvelles mesures, tout en s'assurant, au préalable, de la fonctionnalité de l'adaptation et de la fiabilité des systèmes de gestion et de comptabilité, et souhaite être associée étroitement à ce processus.