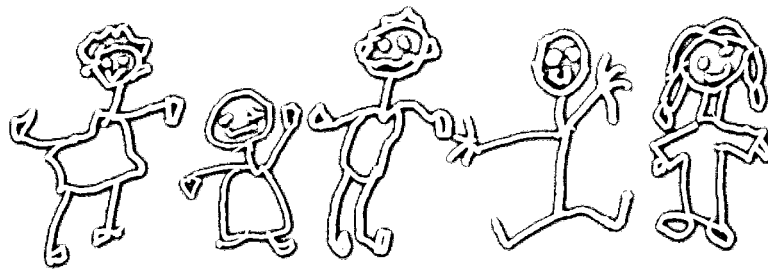


CAS - 015M
C.P. - P.L. 7
Loi instituant le fonds pour le
développement des jeunes enfants

MÉMOIRE DE
L'ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
SUR LE PROJET DE LOI N°7
LOI INSTITUANT LE
FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS



Association des
centres jeunesse
du Québec



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°7
LOI INSTITUANT LE
FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS**

8 avril 2009

L'Association, les centres jeunesse et leur mission

L'Association des centres jeunesse du Québec a pour mission de renforcer la capacité de ses membres - les centres jeunesse du Québec - 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 100 000 enfants et à leur famille. La majorité des services sont offerts dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse 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 ou des centres de réadaptation. Les centres jeunesse emploient, au total, près de 13 000 employés.

Depuis maintenant 30 ans, les directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ) ont le mandat de protéger le développement des enfants du Québec

Le Québec, faisant preuve d'une vision avant-gardiste de la protection, est l'une des rares juridictions à avoir visé, dès l'implantation de sa loi, en 1979, non seulement la protection de la sécurité des enfants mais aussi celle de leur développement.

Les DPJ sont conscients des liens intimes entre la maltraitance, la pauvreté et les problèmes de développement, notamment des jeunes enfants.

Les liens entre la pauvreté et le retard de développement durant la petite enfance ont été explorés depuis plusieurs années. À Montréal, les études de 1,2,3 GO, constatent, en 1995, dans certains quartiers défavorisés, que jusqu'à 54% des jeunes enfants (0-2 ans) présentaient des retards significatifs de développement. J. Moreau (2001), évaluant, par la suite, au moyen du *Bayley*, le développement de jeunes enfants, en CLSC et en centre jeunesse, obtiendra respectivement 42% de retards pour les enfants en CLSC et 47% pour ceux qui sont suivis en centre jeunesse¹.

La maltraitance et plus particulièrement la négligence chronique affectent aussi de façon nettement démontrée les capacités développementales des enfants (entravant entre autres gravement le développement de leur cerveau). Tant les dimensions affectives, cognitives, sociales et langagières sont touchées². On sait, par ailleurs, que jusqu'à 62% des enfants placés en famille d'accueil présentent d'importants retards de développement (environ 35% d'entre eux se situant, au *Bayley*, à deux écarts types sous la moyenne)³.

Les centres jeunesse se mobilisent depuis plusieurs années afin de favoriser le développement des enfants et, de plus en plus, leurs pratiques se basent sur des données probantes.

Pour soutenir le développement des tout-petits, les centres jeunesse ont introduit différents outils cliniques notamment le Steinhauer, S'occuper des enfants (SOCEN) et la Grille d'évaluation du développement (GED), permettant plus la rigueur et de précision dans leurs évaluations.

Leurs programmes d'intervention, basés sur des données probantes, notamment les travaux du Groupe de recherche en développement de l'enfant et de la famille (GREDEF), des Pratiques parentales positives (Triple P), visent à soutenir les habiletés parentales et à favoriser la reprise du développement des enfants.

¹ J. Moreau, C. Chamberland et al., *Transmission intergénérationnelle de la maltraitance*, IRDS, Rapport de recherche du CQRS, octobre 2001.

² Voir notamment : C. Kaplan, *National efforts to address chronicity and cumulative harm*, American Humane Association, 2008. Parmi les multiples impacts répertoriés de la maltraitance, on constate des liens entre les retards de développement, les problèmes relationnels et d'attachement, les difficultés importantes de socialisation, les troubles du comportement, l'absentéisme scolaire, les retards académiques, le décrochage, les grossesses à l'adolescence, la consommation de drogue, la délinquance et la criminalité, les problèmes de santé mentale, la transmission de la violence et des comportements agressifs, l'itinérance, les difficultés d'insertion socioprofessionnelle. Voir, entre autres : Agence de la santé publique du Canada, Centre national d'information sur la violence dans la famille, *Les conséquences de la violence faite aux enfants : guide de référence à l'intention des professionnels de la santé*. Pour des références plus récentes, voir C.T. Wang & J. Holton, *Total estimated cost of child abuse and neglect in the United States*, Prevent Child Abuse America, Pew Foundation, 2007.

³ L.K. Leslie, J.N. Gordon et al., *Developmental delay in young children in child welfare by initial placement type*, *Infant mental health journal*, 23 (5), 496-516, 2002.

Rattraper les retards de développement, même auprès des jeunes enfants, représente toutefois un défi colossal. Comme le souligne J.J. Heckman⁴ (2006), dans son article de *Science*, en s'appuyant sur les développements les plus récents des sciences (particulièrement en neurolinguistique), « un enfant qui prend du retard pourra rarement le rattraper ».

⁴ J.J. Heckman, *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*, *Science*, 30 June 2006 vol. 312, p.1900-1902.

LES CENTRES JEUNESSE SALUENT AVEC ENTHOUSIASME L'ARRIVÉE DU FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS

Confrontés quotidiennement aux problèmes et aux retards de développement de milliers d'enfants québécois, les centres jeunesse ne peuvent que se réjouir de la création d'un Fonds dédié spécifiquement pour donner aux enfants des milieux défavorisés davantage de chances de réussir et de prévenir le décrochage scolaire. Favoriser le développement des enfants, et plus particulièrement les plus démunis, est le meilleur investissement qu'une société puisse faire.

Dans un récent sommaire de recherche⁵ (2008), Rand⁶ précisait les apports spécifiques⁷ de la théorie du capital humain pour juger des retombées de l'intervention auprès des jeunes enfants en difficulté. Parallèlement, Rand a chiffré les rendements des investissements consentis pour stimuler le développement au cours de la petite enfance⁸.

Tout un corpus d'études évaluatives démontre clairement que les effets des programmes s'adressant aux jeunes enfants en difficulté, non seulement remboursent les coûts qui y sont investis, mais amènent un retour sur l'investissement qui pourrait faire pâler bien des investisseurs privés et publics.

Rand arrive même à établir un ratio coût/bénéfice pour chacun des projets analysés et à déterminer les conditions favorisant la rentabilité des investissements. Rand éclaire, par ailleurs, les modes d'allocation des ressources selon que ceux-ci se basent sur les besoins (*need based*), les résultats (*outcome based*), l'efficacité (*effectiveness based*), l'épargne (*cost-saving based*) ou le bénéfice marginal net (*marginal net benefit based*).

Se fondant sur ces études, Rand conclut qu'une politique efficiente des services à l'enfance doit prévoir un continuum de services plutôt qu'une seule approche de « bonne pratique » trop pointue, en choisissant toutefois les types de services ou de programmes selon leur niveau économique de rendement optimal.

Une nouvelle étude conjointe de Rand et de la Fondation Casey⁹ (2008) reprend, de façon plus détaillée, les avancées présentées ci-haut. Celle-ci conclut que l'investissement social auprès des enfants et des familles en difficulté n'est pas effectué à leur seul bénéfice car il s'agit là, à proprement parler, d'une véritable stratégie de développement social et économique¹⁰.

⁵ Rand, *What does economics tell us about early childhood policy?*, Research Brief, 2008.

⁶ La Rand Corporation, un *think tank* réputé, fondé en 1945 pour améliorer les politiques et processus décisionnels par la recherche et l'analyse, a clairement établi, depuis plus de dix ans, principalement par des analyses d'ordre économétrique, la rentabilité des investissements consentis pour venir en aide aux jeunes enfants en difficulté.

⁷ On notait particulièrement les avantages de certaines politiques, notamment celles qui augmentent le niveau éducationnel des mères (les effets se répercutant sur le capital humain de leurs enfants ; voir Zaslou *et al.* 2002), de celles qui commencent l'intervention dès la petite enfance, ou des politiques qui dépitent les besoins de services de santé mentale, dès le premier placement en famille d'accueil.

⁸ Voir notamment le tableau dans: *Monetary savings (or costs) from affected Child Outcomes*, tiré de L.A. Karoly *et al.*, *Early childhood interventions: proven results, future promise*, Santa Monica, RAND monographie MG-341-PNC (01/05/2008); ce tableau situe clairement les programmes qui donnent un retour sur l'investissement par rapport à ceux qui n'en donnent pas.

⁹ M.R. Kilburn & L.A. Karoly, *The economics of early childhood policy: what the dismal science has to say about investing in children*, Santa Monica, RAND-Casey Family Programs, 2008.

¹⁰ *Id. Ibid.*, p.29-30.

Le « meilleur » programme est établi en sélectionnant celui qui produit les résultats optimaux à long terme, tout en s'attaquant aux plus grandes faiblesses de la société. Dès lors, améliorer le capital social de l'enfance ne peut que profiter ultimement à la société.

Le projet de loi 7 s'inscrit directement dans cette foulée et annonce une possibilité de retombées positives considérables. Comme le disait S. Bilchik¹¹, directeur de la *Child Welfare League of America* (CWLA), « le seul vrai risque, en ce qui concerne l'investissement dans le secteur des enfants et des familles, c'est de ne pas investir suffisamment ».

Selon les centres jeunesse, la création de ce Fonds et l'expertise développée par la Fondation Chagnon apporteront un stimulus et un soutien important aux efforts actuels consentis sur le terrain.

Il importerait toutefois que les investissements de ce Fonds soient stratégiques et ne se contentent pas d'un saupoudrage superficiel ou de tentatives dispersées, selon un modèle d'essai et d'erreur.

En ce sens, l'Association des centres jeunesse du Québec recommande que :

- les critères d'attribution tiennent formellement compte du degré de retard de développement (et de l'importance des facteurs de risque présents¹²) des enfants visés;
- les projets sélectionnés se basent sur des données probantes et soient évalués pour mesurer précisément leurs résultats et leurs possibilités de réplication et de généralisation;
- l'attribution des fonds vise à s'inscrire plus spécifiquement, d'une façon préventive ou de traitement, dans une stratégie de lutte contre la compromission du développement des jeunes enfants;
- les moyens mis en œuvre pour favoriser le développement des enfants tiennent compte, le plus possible, des besoins fondamentaux des enfants et des familles, des trajectoires développementales, et des avancées réalisées en santé mentale, dans les neurosciences ou en génétique¹³ ;
- les projets prennent en compte les qualités éducatives des parents (ou des donneurs de soins) afin que les enfants soient dans un milieu constant et prévisible, aptes à faire preuve de patience et à tolérer les frustrations ainsi que capables d'empathie et de relations réfléchies.

L'Association des centres jeunesse du Québec désirerait mettre en place un projet pilote au Québec basé sur l'approche Family to Family. Vous trouverez aux pages suivantes, une description sommaire de cette approche.

Un premier estimé de l'implantation de cette approche dans 4 centres jeunesse sur une période de 4 ans, coûterait 1, 9 M \$.

¹¹ S. Bilchik, *Children's Voice*, CWLA, introduction à l'édition de septembre 2001.

¹² Selon une étude (Voir : E. Wotherspoon *et al.*, *In the best interest of the infant*, Vox Judicia, 2007, p.9) : Les enfants exposés à des facteurs de risque dans quatre domaines ou plus (compétence parentale, sécurité de l'attachement, risques environnementaux, facteurs congénitaux) étaient 34 fois plus susceptibles d'avoir un diagnostic psychiatrique (déficit d'attention, trouble de la conduite...).

¹³ Voir les travaux de Caspi *et al.* (notamment, *Role of genotype in the cycle of violence in maltreated children*, Science, 297 (5582), 851-854), 2002.

Family to Family¹⁴, un cas de figure exemplaire pour le développement des enfants

Le facteur primordial de développement du jeune enfant tient particulièrement à la capacité de son parent de lui offrir un milieu prévisible et chaleureux, une sensibilité à ses besoins propres, un lien d'attachement sécuritaire et indéfectible, une régulation émotionnelle qui l'aide à mûrir et à développer son autonomie.

Bien des parents, aux prises avec d'importants traumatismes, divers troubles de santé mentale, des dépendances à diverses substances, des tendances antisociales et violentes, des circonstances économiques et familiales difficiles, ou confrontés à l'isolement social, auront de sérieuses difficultés à encadrer et à soutenir leur enfant de façon appropriée. Plusieurs auront même tendance à le maltraiter ou à le négliger, parfois de façon chronique. C'est ainsi qu'au Québec, en 2008, près de 70 000 enfants ont été signalés au DPJ. Par ailleurs, environ 65% des enfants qui ont fait l'objet de mesures de protection, étaient suivis pour négligence parentale.

Plusieurs enfants, en raison des incapacités de leurs parents ou de leurs retards de développement ou encore en raison de leurs comportements exacerbés, devront être placés en milieu substitut. Or, pour soutenir le développement d'un enfant, aucun milieu n'est plus approprié que le milieu familial.

Cependant, le recours à des familles d'accueil se bute, depuis quelques années, à de nombreuses difficultés. Les exigences des responsabilités des parents d'accueil à l'extérieur du foyer, l'exiguïté des logements, les troubles externalisés plus prononcés des enfants confiés ne sont que quelques-uns des facteurs qui expliquent la rareté des familles d'accueil et les difficultés considérables de recrutement. À cela, s'ajoutent les difficultés de soutenir adéquatement les familles d'accueil ou d'offrir l'accès à du répit et à une juste rétribution.

Dans pratiquement tous les pays, que ce soit aux États-Unis, en France, en Angleterre ou en Australie, il y a une période de trouble en regard de la pénurie des familles d'accueil et une difficulté croissante de recourir à ces ressources incontournables pour le développement des enfants.

Au début des années 1990, les ghettos des grandes villes américaines, caractérisés par la violence et l'usage généralisé de la drogue, étaient déjà confrontés à cette crise et à l'extrême rareté des familles d'accueil. C'est alors que la Fondation Casey, une pionnière dans la recherche et la mise au point de formules innovantes pour les familles d'accueil, a conçu un nouveau modèle de familles d'accueil qui puisse relever les défis de la société contemporaine. Ce modèle, c'est *Family to Family*. Ce modèle est désormais implanté depuis dans plus de 60 villes et dans une vingtaine d'États américains.

En 2004, dans son numéro thématique sur les *Enfants, les familles et les familles d'accueil*, la prestigieuse revue d'analyse américaine consacrée au développement des enfants, *Future of Children* (volume 14, no 1, winter 2004), soulignera la remarquable contribution de *Family to Family*, non seulement en rapport avec l'hébergement des enfants, mais aussi comme catalyseur d'un renouveau des approches de protection.

¹⁴ Voir : The A.E. Casey Foundation : www.aecf.org3MajourInitiatives/Family%20to%20Family.aspx ainsi que les très nombreuses publications concernant *Family to Family*, notamment: *Implementing Family to Family*, Feb 2007 (75 p. et annexes); *The story of Family to Family: the early years 1992-2006 an initiative to improve Child welfare Systems*, 2008, (58p.); *A family for every child: strategies to achieve permanence for older foster children and youth*, 2005 (72p.); *Shortening children's stays in temporary care*, part one, 2005 (84p.).

Quatre principes caractérisent le *crédo* de *Family to Family* :

- la sécurité des enfants est suprême;
- la place des enfants se situe au sein des familles;
- les familles ont besoin de communautés fortes;
- le réseau de protection des enfants a besoin du partenariat de la communauté et des autres réseaux afin de permettre aux enfants de se réaliser personnellement et socialement.

La conception renouvelée de la protection de *Family to Family* passe par :

- un réseau de familles ressources du quartier, sensibles aux dimensions culturelles et situées dans le milieu de vie de l'enfant (lui permettant de garder ses amis, de fréquenter son école et ses loisirs);
- une utilisation restreinte des soins institutionnels, de dépannage ou de foyers de groupe;
- un nombre suffisant de familles ressources capables, à tout moment, d'accueillir un enfant qui doit être retiré de sa famille pour sa sécurité (les familles ressources, installées en réseau, peuvent notamment s'offrir du soutien et du répit);
- un rôle complémentaire de soutien et d'accompagnement des parents naturels confié aux familles ressources (les parents leur faisant confiance, celles-ci deviennent assez souvent des familles adoptives);
- une approche systématique de travail d'équipe, incluant non seulement la famille d'accueil mais plusieurs ressources de la collectivité.

Les 4 stratégies centrales et interactives de *Family to Family* comprennent :

- l'établissement de partenariat avec la communauté;
- la prise de décision en équipe (incluant les partenaires communautaires clés) sur tout enjeu de placement, de déplacement ou d'orientation d'un enfant et évidemment les parents au premier chef;
- le recrutement, la formation et le soutien des familles ressources;
- l'autoévaluation et le monitoring des données et des résultats.

En utilisant ces stratégies, des villes comme New York, Los Angeles ou Portland ont réussi, en peu d'années, non seulement à diminuer de moitié le nombre des enfants placés, mais à maintenir ensemble les fratries, à augmenter le nombre de réinsertions familiales, à abaisser le nombre de retours en placement ainsi que les durées de séjour.

Une formation du modèle *Family to Family* a été donnée, à Montréal, le 23 janvier 2009, aux gestionnaires des ressources d'accueil de la majorité des régions du Québec par Mme Marcia Kennai, directrice des services aux enfants du Maryland et formatrice émérite de *Family to Family*.

La faisabilité de l'implantation de ce modèle a été discutée et plusieurs régions se disent prêtes à l'expérimenter dans la mesure où elles disposent des ressources nécessaires.

Conclusion

Le projet de loi instituant le Fonds pour le développement des enfants constitue une avenue très intéressante et prometteuse afin de favoriser un avenir meilleur aux enfants et aux jeunes à risque.

Le but de soutenir le développement global des enfants âgés de 5 ans et moins, vivant en situation de pauvreté, afin de favoriser la réussite de leur entrée scolaire et la poursuite de leur scolarité, constitue une cible majeure, s'attaquant à une des grandes faiblesses de la société.

Les projets qui seront financés par ce fonds devront favoriser le développement des enfants, tant sur le plan physique que sur les plans psychologique, cognitif, langagier, moteur, socioaffectif, social et autres, et les préparer à la scolarisation.

L'Association des centres jeunesse du Québec estime que ces paramètres pour la sélection des projets sont adéquats mais souhaite, comme le suggèrent les études de Rand, qu'on vise plus spécifiquement les plus démunis, particulièrement ceux dont le développement risque d'être compromis.

À cet effet, l'Association des centres jeunesse du Québec recommande que :

- les critères d'attribution tiennent formellement compte du degré de retard de développement (et de l'importance des facteurs de risque présents¹⁵) des enfants visés;
- les projets sélectionnés se basent sur des données probantes et soient évalués pour mesurer précisément leurs résultats et leurs possibilités de répliation et de généralisation;
- l'attribution des fonds vise à s'inscrire plus spécifiquement, d'une façon préventive ou de traitement, dans une stratégie de lutte contre la compromission du développement des jeunes enfants;
- les moyens mis en œuvre pour favoriser le développement des enfants tiennent compte des besoins fondamentaux des enfants et des familles, des trajectoires développementales, et des avancées réalisées en santé mentale, dans les neurosciences ou en génétique¹⁶ ;
- les projets prennent en compte les qualités éducatives des parents (ou des donneurs de soins) afin que les enfants soient dans un milieu constant et prévisible, aptes à faire preuve de patience et à tolérer les frustrations ainsi que capables de fonctionnement empathique et réfléchi.

L'Association rappelle enfin qu'un des éléments majeurs du développement des enfants reste une famille attentive et soutenante. Il ne faudrait donc pas exclure des projets qui puissent être accessibles à ce Fonds, ceux qui concernent des familles d'accueil, particulièrement dans le contexte de rareté et de période trouble que connaît ce secteur.

¹⁵ Selon une étude (Voir : E. Wotherspoon *et al.*, *In the best interest of the infant*, Vox Judicia, 2007, p.9) : Les enfants exposés à des facteurs de risque dans quatre domaines ou plus (compétence parentale, sécurité de l'attachement, risques environnementaux, facteurs congénitaux) étaient 34 plus susceptibles d'avoir un diagnostic psychiatrique (déficit d'attention, trouble de la conduite...).

¹⁶ Voir les travaux de Caspi *et al.* (notamment, *Role of genotype in the cycle of violence in maltreated children*, Science, 297 (5582), 851-854), 2002.

L'Association cite, comme exemple, le modèle *Family to Family*, qui permet à l'enfant de demeurer dans sa communauté, de mobiliser les ressources locales et de soutenir les familles en besoin. Un tel projet, qui a déjà fait ses preuves dans bien d'autres contextes, introduirait une nouvelle façon d'offrir un milieu familial aux enfants, à une période critique de leur développement, tout en soutenant leurs parents, avec l'aide de la communauté.

Ce modèle de familles ressources (caractérisé notamment par sa composante de prise de décision en équipe et de gestion visant des résultats concrets et évalués dans la vie des enfants) offre, par ailleurs, la possibilité de bonifier le système de protection des enfants et de mobiliser la communauté, non seulement en regard de leur sécurité mais aussi de leur développement.



**Association des
centres jeunesse
du Québec**

1001, boulevard de Maisonneuve Ouest, bureau 410
Montréal (Québec) H3A 3C8
Téléphone : 514 842-5181
Télécopieur : 514 842-4834
www.acjq.qc.ca