

ÉTUDE DU PROJET DE LOI N° 7

Mémoire de la démarche de concertation intersectorielle COSMOSS-Bas-Saint-Laurent

**Déposé lors des consultations particulières et auditions
publiques dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 7, Loi
instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants**

8 avril 2009

Le 8 avril 2009

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs les Parlementaires,

Les partenaires de la démarche COSMOSS du Bas-Saint-Laurent sont heureux de l'occasion que les membres de la Commission des affaires sociales leur donnent de présenter leurs commentaires quant au projet de loi n° 7, Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants.

Après avoir situé notre démarche actuelle de concertation en faveur des jeunes et les leçons apprises de notre expérience depuis 2004, nous aborderons le projet de loi autour des deux dimensions suivantes :

- √ La façon dont nous entrevoyons le déploiement du fonds;
- √ Les préoccupations que nous souhaitons partager avec vous en regard du projet de loi.

Nous espérons que notre expérience et nos commentaires contribueront à la réflexion et au débat des parlementaires.

LE BAS-SAINT-LAURENT EN BREF

Près de 200 000 personnes, dont 34 356 sont âgés de 0-17 ans, habitent les huit territoires de MRC du Bas-Saint-Laurent se répartissant dans 116 municipalités. Région périphérique, le Bas-Saint-Laurent compte près de 50 % de sa population en milieu rural. Plus de la moitié de ses jeunes résident dans des municipalités de moins de 3 000 habitants. La proportion des emplois dans le secteur primaire est plus de trois fois supérieure à l'ensemble du Québec. En 2004, le revenu personnel se situait au 14^e rang si on le comparait avec celui des 17 régions administratives du Québec.

Selon les dernières données du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, sur les 116 municipalités du Bas-Saint-Laurent, 42 (36 %) sont considérées très dévitalisées (indice de développement inférieur à -5). Plus du quart des municipalités québécoises très dévitalisées se retrouvent au Bas-Saint-Laurent et 13 % des Bas-laurentiens habitent une municipalité dévitalisée.

Les jeunes de 0-17 ans composent 17,3 % de la population totale du Bas-Saint-Laurent. Plus de 23 % d'entre eux vivent sous le seuil de faible revenu et 7,7 % vivent avec 50 % du seuil de faible revenu.

Ce contexte nous a amené à définir une approche stratégique de mobilisation à la fois régionale et locale pour relever collectivement les défis auxquels nous sommes confrontés.

QU'EST-CE QUE LA DÉMARCHE COSMOSS?

Depuis cinq ans, notre région expérimente une démarche de concertation intersectorielle visant à améliorer la santé et le bien-être des jeunes et à favoriser la persévérance scolaire et l'insertion au marché du travail. Nous avons choisi de la nommer par un acronyme la décrivant comme une **Communauté Ouverte et Solidaire pour un Monde Outillé, Scolarisé et en Santé. (COSMOSS)**

La démarche COSMOSS repose sur un regroupement de partenaires volontaires, issus de différents ministères et organisations de la région du Bas-Saint-Laurent, qui se sont engagés à faire les choses autrement afin d'arrimer, d'optimiser et de bonifier les services offerts, et ainsi, présenter une solution adéquate et durable. L'initiative COSMOSS s'intègre dans une perspective plus globale de lutte à la pauvreté et aux inégalités sociales et de santé. Elle vise les jeunes de -9 mois jusqu'à 30 ans. Cette plate-forme existe au niveau régional et se déploie également au niveau local.

L'action de COSMOSS est centrée sur la continuité des services et implique deux dimensions :

- √ Proposer un continuum d'interventions structurées et efficaces pour augmenter la portée des interventions existantes;
- √ Offrir un dispositif d'accompagnement et de soutien aux acteurs locaux pour qu'ils adoptent des modes de fonctionnement davantage intégrés autour des besoins de la clientèle ciblée.

Nous sommes actuellement dans la phase 2 de cette démarche. Une évaluation de la première phase a permis d'apporter des améliorations à la structure et de préciser les objets de travail. La phase 2 de la démarche a débuté en août 2007 et bénéficie du soutien d'un coordonnateur régional. Ce dernier a aussi un mandat particulier en lien avec l'*Engagement jeunesse* de la Stratégie d'action jeunesse.

QU'EST-CE QUI GUIDE NOTRE DÉMARCHE?

La démarche COSMOSS s'appuie sur des constats reconnus qui guident les leaders du Bas-Saint-Laurent dans l'implantation de cette nouvelle approche.

Le réseautage intersectoriel

« Pour agir efficacement en faveur d'un jeune, nous avons besoin d'un réseau interactif de partenaires ». Déclaration de Jakarta, 1997.

La littérature et les constats actuels démontrent qu'une action globale, intense, cohérente et continue constitue le cadre d'intervention à adopter. À ce chapitre, l'importance d'agir en intersectorialité et la notion de continuité de services sont à mettre à l'avant-scène.

La continuité de services

« L'action intersectorielle est pertinente si elle permet de trouver des solutions à des situations qui dépassent les capacités et les responsabilités d'un seul secteur ». OMS, 1997.

L'idée de la continuité de services n'est certainement pas une panacée; toutefois, elle s'appuie sur des recherches menées dans de nombreux pays et il est maintenant reconnu que l'approche systémique et multimodale offre les meilleures garanties de succès durable.

Travailler en continuité de services c'est d'abord d'assurer l'accès continu d'un service à l'autre, sans rupture ni délai, afin d'offrir une précocité d'intervention. Cet angle d'attaque incite à valoriser l'existence de mécanismes de collaboration qui permettent, soit à l'information, soit aux jeunes eux-mêmes, de transiter plus ou moins aisément d'un service à l'autre.

L'approche implique également une vigilance particulière quant à la continuité des liens entre les intervenants et les jeunes. En misant sur un accompagnement individualisé et personnalisé et en donnant du temps aux intervenants et aux jeunes pour travailler ensemble, on augmente les chances de réussite.

QUI SOMMES-NOUS?

Les principaux réseaux de partenariat sont la santé, l'éducation, l'emploi et la solidarité sociale, la CRÉ ainsi que les milieux municipaux et communautaires. L'implication se concrétise tant au niveau régional que local.

Les partenaires de la Table régionale COSMOSS sont les suivants :

- ✓ L'Agence de la santé et des services sociaux (ASSS) et les centres de santé et de services sociaux (CSSS)
- ✓ La Conférence régionale des éluEs (CRÉ) et la Commission jeunesse
- ✓ Les municipalités régionales de comté (MRC)
- ✓ Emploi Québec et les centres locaux d'emploi (CLE)
- ✓ Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et les commissions scolaires (CS)
- ✓ Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT)
- ✓ Le Secrétariat à la jeunesse

- √ Service Canada
- √ Le ministère de la Famille et des Aînés (MFA)
- √ Le Réseau des services à la petite enfance de l'Est-du-Québec (RESPEQ)
- √ Québec Enfants
- √ La Fondation Lucie et André Chagnon
- √ Québec en Forme
- √ Le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF)
- √ Les carrefours jeunesse emploi
- √ Les maisons des jeunes
- √ Les maisons des familles
- √ Les cégeps
- √ L'Unité régionale des loisirs et des sports (URLS)
- √ L'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ)
- √ Le Centre jeunesse
- √ L'Université du Québec à Rimouski (UQAR)

COMMENT TRAVAILLONS-NOUS?

Les partenaires régionaux agissent en soutien au leadership des partenaires locaux dans leurs efforts d'adapter les services aux besoins des jeunes vulnérables.

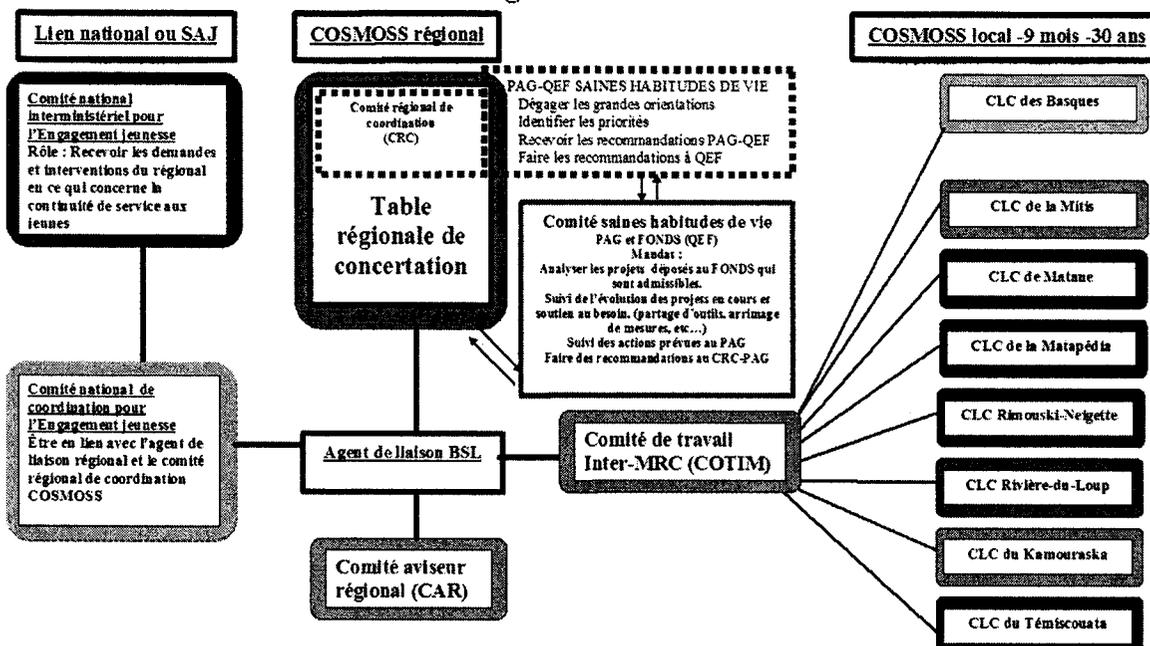
Au plan local :

- √ Un comité local de coordination (CLC) dont le rôle est notamment d'assurer le suivi de l'Accord de coopération avec le régional, de mobiliser le milieu, de superviser l'agent de concertation local et d'orienter la structure et les travaux de la Table de concertation locale;
- √ Un agent de liaison dont le mandat est de coordonner les travaux et d'animer les tables locales de concertation;
- √ Une ou des tables de concertation locales couvrant le continuum de services de -9 mois à 30 ans et dont le mandat est de déterminer et de prioriser les actions relatives aux vides de services en regard des besoins des jeunes.

Au plan régional :

- √ Un comité régional de coordination (CRC) dont le rôle est d'orienter la démarche COSMOSS et de superviser l'agent de liaison régional;
- √ Un coordonnateur régional dont le mandat est notamment de soutenir les travaux des milieux locaux et de coordonner les travaux de la Table régionale de concertation;
- √ Une table régionale de concertation dont le rôle est de représenter les secteurs et de résoudre les problématiques mises à jour par COSMOSS.

Structure générale de COSMOSS



L'INTENTION DE COSMOSS : LE DÉVELOPPEMENT GLOBAL DES JEUNES VULNÉRABLES AU BAS-SAINT-LAURENT

Nos quatre sphères d'intervention :

1. Permettre une entrée scolaire réussie,
2. Promouvoir de saines habitudes de vie,
3. Encourager la persévérance scolaire et la réussite éducative,
4. Favoriser une intégration sociale et professionnelle durable.

Concrètement, au plan local les acteurs COSMOSS analysent l'offre de service aux jeunes pour chacune de ces quatre sphères d'intervention; ils identifient les forces et les failles et développent des solutions complémentaires. Au préalable, ils apprennent à se connaître, à travailler en collaboration et à créer des passerelles, tant au niveau des directions que des intervenants de première ligne qui œuvrent directement avec les jeunes et leurs parents.

Au plan régional, les acteurs analysent les diverses mesures, identifient les complémentarités et développent des stratégies de mise en œuvre facilitantes pour les milieux. Ils jouent d'influence dans leur réseau respectif pour assurer les arrimages au plan local.

Quelques exemples :

Québec en forme : L'arrivée du fonds pour la promotion des saines habitudes de vie a permis de mobiliser plus rapidement les partenaires autour de cette sphère d'intervention. Par exemple, le territoire de Rimouski-Neigette a pris l'initiative de financer lui-même le portrait des services d'activité physique des enfants de 4-12 ans après avoir constaté la plus-value d'une meilleure connaissance avant de se doter de plans d'action locaux identifiant les meilleures réponses aux besoins.

Parents et enfants vers l'école : Dans les MRC de La Mitis et de La Matapédia, les intervenants se sont dotés de « Passeport vers l'école », un document qui présente l'enfant dans ses différentes sphères de développement, afin de favoriser une meilleure transition entre le préscolaire et l'école.

Jeunes parents aux études : Un partenariat s'est formé pour soutenir les jeunes parents dans leurs études, et ainsi, favoriser leur persévérance scolaire. En progression depuis six ans plus, de 160 jeunes parents et 241 enfants ont participé à des activités d'entraide dans dix établissements scolaires du Bas-Saint-Laurent.

Travail de rue : Suite à une demande des tables locales COSMOSS identifiant la difficulté de rejoindre les jeunes à risque, les partenaires ont convenu d'agir en soutenant le déploiement de services de travail de rue sur l'ensemble du territoire. L'entente, d'une valeur de plus de 2M\$, réunit les paliers local, régional, provincial, fédéral, ainsi que des partenaires privés tels le Mouvement Desjardins et TELUS. En six mois d'intervention, près de 6 000 contacts ont été établis avec les jeunes et plus de 500 références ont été faites vers les services publics et communautaires.

QUELLES LEÇONS AVONS-NOUS APPRISES DEPUIS 2004?

Certains ingrédients sont des incontournables d'une concertation réussie. Au fil des ans, ceux-ci demeurent :

- √ Une adhésion volontaire des partenaires concernés;
- √ Un leadership partagé, ne devant pas reposer sur un seul réseau;
- √ Un soutien à la mobilisation, à la liaison et à l'action la plus significative;
- √ Une gouvernance convenue et partagée;
- √ Un respect des différences et des capacités des milieux;
- √ Une bonne communication pour améliorer la reconnaissance de la plus-value de l'action concertée;
- √ Une vision globale et transversale du développement des enfants et du soutien aux parents et aux communautés;
- √ Une acceptation d'agir sur une longue période.

Notre défi pour la suite :

Avoir le courage d'identifier les limites auxquelles nous sommes confrontés, de déceler les failles dans la continuité de services, d'élaborer et de mettre en œuvre des initiatives complémentaires, d'intensifier les services porteurs de résultats durables ou d'ajuster la prestation de services actuelle.

COMMENT ENTREVOYONS-NOUS LE DÉPLOIEMENT DU FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES ENFANTS?

Sur la base de l'expérience acquise et de l'environnement partenarial actuel, voici les effets envisagés conséquemment à la création du fonds.

Une bougie d'allumage de la mobilisation autour des besoins des jeunes enfants

Nous constatons que la venue d'une mesure structurée accompagnée des moyens accélère l'engagement des communautés. L'arrivée du fonds pour la promotion des saines habitudes de vie le démontre clairement. La Fondation Lucie et André Chagnon et son expertise particulière en petite enfance a aussi créé une mobilisation autour des besoins des jeunes enfants. Le territoire du Témiscouata que nous citons ci-dessous en est un bel exemple.

En septembre dernier, l'agent de développement de la Fondation Chagnon a rencontré la Table locale COSMOSS afin d'envisager une intervention soutenue en petite enfance. Depuis, les partenaires se sont fortement mobilisés en réalisant notamment un portrait de la situation et en commençant l'élaboration d'un plan d'action. De plus, avant même que la Fondation fasse part de ses investissements potentiels, le milieu a développé une initiative Parents-enfants-Plaisirs (PEP) visant à offrir aux enfants et aux parents des opportunités de briser l'isolement, de développer des habiletés parentales et de faire vivre aux enfants des situations stimulantes dans leur milieu de vie. Les trois maisons des familles sont partenaires et le CSSS a décidé d'y investir 60 000 \$ pour l'année en cours. Des comités suivront les actions locales.

Le projet « La voix des parents » initié à Montréal se réalisera également au Témiscouata grâce à l'expertise de la Fondation Chagnon. Un groupe de parents accompagné par une ressource tracera un portrait complémentaire des besoins des parents et de la communauté en termes de petite enfance.

En novembre dernier, les partenaires COSMOSS ont été sensibilisés au potentiel de l'Instrument de Mesure du Développement de la Petite Enfance (IMDPE). En seulement quatre mois, 100 % des écoles primaires du Bas-Saint-Laurent ont accepté de participer et ont réalisé la cueillette de données. Ce sont 90 % des parents d'enfants de maternelle qui ont consenti à ce que leur enfant fasse partie de l'évaluation. Les résultats de cet intrant d'information permettront une rétroaction sur l'action auprès des 0-5 ans et l'identification des bonnes cibles d'intervention.

Un soutien de qualité

Le soutien d'un tel fonds apporte une contribution significative à la mobilisation locale, à l'analyse des besoins, au partage des connaissances, à la mise en œuvre et à l'évaluation des résultats. Il nous apparaît également garant de la rigueur dans l'utilisation des meilleures pratiques et d'une vigie quant aux cibles à atteindre. De plus, contrairement aux programmes habituels, l'apport d'un tel fonds est échelonné sur plusieurs années, permettant ainsi des changements de pratiques.

Agir pour les jeunes de l'ensemble du territoire

La mise en commun des forces du gouvernement et du secteur privé permettrait d'étendre l'action sur l'ensemble de notre territoire, et ainsi, de toucher un plus grand nombre d'enfants. Ceci contribuerait à agir plus intensément sur la reproduction intergénérationnelle de la dépendance sociale et économique des personnes et des territoires.

Ces ressources créent aussi des emplois de qualité et consolident des emplois de première ligne permettant à des jeunes d'œuvrer en région et augmentant ainsi la qualité du tissu social de nos communautés.

Une meilleure offre de services pour les enfants et leurs parents

Un tel fonds permet de convenir d'une vision commune d'intervention respectueuse des missions respectives de chacun. Il intensifie l'action efficace existante permettant ainsi une réduction des écarts entre les besoins et l'offre de service actuelle. Par exemple, le programme Éveil à la lecture et à l'écriture est bonifié par la mise en commun des interventions entourant les enfants en situation de pauvreté.

QU'EST-CE QUI NOUS PRÉOCCUPE?

Notre réflexion quant à l'émergence des nouvelles mesures et à l'importance de lier celle-ci pour mieux intervenir est une préoccupation constante pour tous les acteurs de notre mobilisation. Dans cette dernière partie de notre mémoire, nous partageons avec vous nos préoccupations sous l'angle d'une contribution à l'amélioration des façons de faire.

La fragilité de la mobilisation et la saturation des milieux

Force est de constater que ce sont souvent les mêmes gestionnaires et intervenants qui se retrouvent autour des instances de concertation. Le partenariat et ses résultantes impliquent une charge de travail supplémentaire considérable. Au cours des dernières années, les milieux ont été sursollicités par différentes démarches nécessitant de la concertation. Il convient de tenir compte de cette prémisse si l'on veut s'assurer de la poursuite d'une participation active.

Le besoin de souplesse et d'adaptation régionale et locale

Les initiatives provinciales doivent avoir la volonté de s'adapter et de s'inscrire à l'intérieur des démarches existantes pertinentes. Il faut s'assurer de ne pas compromettre les travaux en cours. En ce sens, un rapprochement sur la base de visées communes permet de partager les attentes et les moyens. Par exemple, étant donné la mobilisation locale et régionale déjà en cours au Bas-Saint-Laurent avec COSMOSS, il pourrait être plus stratégique et efficient de regrouper les ressources humaines dédiées aux quatre sphères d'intervention mentionnées précédemment, plutôt que de créer une instance parallèle.

La simplification des procédures

Toujours sur la base de l'objectif poursuivi par une mesure provinciale, celle-ci devrait d'abord prendre en compte les analyses et portraits existants avant d'en exiger de nouvelles. Des dépôts à entrée continue respecteraient également davantage le déroulement des travaux en cours et les charges respectives des personnes impliquées. Aussi, l'ensemble des partenaires associés à un «projet» devrait s'entendre pour un outil unique de reddition de comptes.

La poursuite d'un investissement équilibré entre les ressources humaines et l'action tangible

Notre expérience de la première phase de COSMOSS nous a enseigné que l'émergence et le maintien d'une concertation nécessitent un soutien humain dédié. Les ressources humaines déjà en place ne peuvent assurer de tels mandats en plus de leurs engagements quotidiens. En ce sens, toute demande de mobilisation doit considérer le temps imparti à son organisation.. Il est également nécessaire d'avoir un soutien pour des actions concrètes issues de cette mobilisation afin de maintenir la motivation et l'engagement.

La pauvreté des communautés

Le projet de loi précise, à l'article 1, qu'il a pour but de soutenir le développement global des enfants âgés de 5 ans et moins vivant en situation de pauvreté. En fonction de l'expérience acquise dans notre milieu, il nous apparaît souhaitable que cette notion de pauvreté dépasse la notion de la pauvreté des individus pour inclure celle des communautés. Cela permettrait d'agir plus globalement et d'augmenter le mieux-être d'un plus grand nombre d'enfants.

Le respect des meilleures pratiques

Le concept de développement global des enfants, comme que libellé à l'article 2 du projet de loi, mérite à notre avis un encadrement rigoureux si l'on veut éviter des dérapages au niveau des actions à mettre en œuvre. Dans le contexte où le fonds serait appelé à financer des activités ou des initiatives qui seront souvent le fruit d'une

mobilisation locale, il faut s'assurer du respect des meilleures pratiques en arrimage avec les différents réseaux.

L'atterrissage territorial

Dans un contexte où l'intersectoriel est un incontournable pour améliorer réellement les conditions de vie des jeunes et de leurs parents, il devient impératif de s'harmoniser. Malgré tout, force est de constater que différentes mesures continuent d'arriver en région par silos.

Sur la base de ce qui précède et sachant qu'aux plans régional et local nous faisons toujours appel aux mêmes acteurs, l'arrivée de nouvelles mesures et de leurs exigences propres impose une pression telle qu'elles peuvent miner les avancées durement acquises.

Actuellement, la démarche COSMOSS nous permet de veiller à l'émergence des nouvelles mesures et à l'optimisation de celles-ci dans leur déploiement vers les jeunes et leur famille. Ceci commande des énergies considérables en termes d'analyse des impacts afin de rassurer les partenaires locaux. Pour nous aider dans cet effort, une meilleure harmonisation nationale des actions, des engagements et des équipes de travail dédiées est vivement souhaitée au plan intersectoriel.

La publication de la Stratégie d'action jeunesse 2009-2014 annonce une préoccupation en ce sens. Le travail de concertation et d'harmonisation prévu démontre une direction très intéressante. Il nous apparaît qu'il faut amplifier cet effort pour concrétiser davantage un atterrissage en douceur dans nos différentes régions.

Nous constatons qu'aux plans régional et local, étant donné l'importance des ressources humaines affectées à la mobilisation, une mutualisation des équipes s'impose afin de maximiser le potentiel de nos interventions. Les personnes dédiées au développement des jeunes doivent travailler en synergie sous le leadership de la région, gardienne de la mobilisation et en soutien à l'atterrissage des mesures.

Afin d'assurer une adaptation de l'action aux réalités territoriales, il importe au national de bien préciser les objectifs à atteindre et les clientèles ciblées, mais également de laisser en région le soin de convenir de l'opérationnalisation des démarches.

EN CONCLUSION

De notre point de vue, l'apport du fonds sur le terrain solidifierait le réseau des partenaires dédiés à la petite enfance. Il contribuerait également à combler les vides et les ruptures de services au bénéfice de tous. L'expérience acquise avec le fonds en termes de partenariat autour du développement global des enfants devrait demeurer au-delà d'une opportunité financière.

La marge de manœuvre, la souplesse, l'allégement des procédures sont quelques-uns des ingrédients essentiels d'une mobilisation réussie. L'action concrète doit primer sur l'administratif. C'est à ces conditions que le déploiement d'un fonds pour le développement des jeunes enfants pourra recevoir un accueil favorable dans les régions du Québec et atteindre les objectifs visés au bénéfice des jeunes et de leurs parents.

8 avril 2009