

Inspection ministérielle Centres jeunesse de Montréal

Rapport présenté à

Madame Pauline Marois
Ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux
et Ministre de la Famille et de l'Enfance

et à

Monsieur Gilles Baril
Ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse
et Ministre responsable du Loisir, du Sport, et du Plein Air

par

Monsieur Jean Bartkowiak
Directeur général
Hôtel-Dieu d'Arthabaska

et

Madame Marie Bouchard
Directrice du développement de la pratique professionnelle
Centre jeunesse de Québec

et

Monsieur André Lebon
Président, Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse
Ministère de la Santé et des Services sociaux

et

Monsieur Benoît Lyrette
Agent de recherche, Direction des services financiers
Ministère de la Santé et des Services sociaux

17 novembre 2000

PLAN DU RAPPORT

REMERCIEMENTS	3
LE MANDAT	4
LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA DÉMARCHE	5
LES MODALITÉS DE LA DÉMARCHE	6
LES ÉLÉMENTS D'ANALYSE	8
1. LES ÉLÉMENTS POSITIFS AUX CENTRES JEUNESSE DE MONTRÉAL	
1.1 Les principes	8
1.2 Le personnel	8
1.3 L'organisation de certains secteurs de pratique	8
1.4 La Direction de la recherche et du développement.....	9
1.5 Le comité des usagers	9
1.6 Les indicateurs de résultats et de qualité.....	10
1.7 Les partenaires.....	10
2. LES CONSTATS EN LIEN AVEC LA TENEUR DES EXPLICATIONS ÉVOQUÉES PAR LA DIRECTION	
2.1 Le virage organisationnel.....	11
2.2 La lourdeur de la clientèle	12
2.3 La complexité organisationnelle	26
3. LES CONSTATS EN LIEN AVEC LES OBSERVATIONS DE L'ÉQUIPE D'ENQUÊTE	
3.1 Les processus de gestion.....	37
3.2 Les secteurs névralgiques	38
4. LES ÉLÉMENTS D'ORDRE FINANCIER	
4.1 La situation financière	40
4.2 Des éléments de rationalisation.....	40
5. LES ÉLÉMENTS IMMOBILIERS	44
LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS	45

Annexe 1 : lettre du MSSS

Graphiques 1-A, 1-B, 1-C: Ressources

Graphiques 2-A, 2-B: Pression de service

Graphiques 3-A, 3-B: Pratiques

Graphiques 4-A, 4-B, 5: Résultats

Tableaux 1, 2, 3-A, 3-B, 3-C, 4, 5, 6, 7

REMERCIEMENTS

L'exercice de notre mandat d'inspection ministérielle a été facilité par l'attitude d'un grand nombre d'intervenants des Centres jeunesse de Montréal qui ont fait preuve de franche collaboration, au-delà de l'obligation légale qui leur était impartie de fournir aux inspecteurs mandatés par le ministère de la Santé et des Services sociaux toutes les informations requises.

L'équipe tient à souligner la qualité de la collaboration et la disponibilité des membres du personnel rencontrés. La collaboration de mesdames Diane Racicot et Danielle Delorme de la Direction générale des Centres jeunesse de Montréal ne saurait être passée sous silence.

L'équipe d'inspection a grandement bénéficié des témoignages de plusieurs groupes représentatifs en lien avec les activités des Centres jeunesse de Montréal. La confiance témoignée en regard de la démarche s'est traduite par des échanges logeant à l'enseigne de la franchise.

La perspective d'ensemble a été enrichie par l'apport des membres du Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse. Nous tenons à dire combien celui-ci a été apprécié tout en prenant bien soin de les dégager de toute responsabilité quant à l'usage que nous avons pu en faire.

La précieuse contribution de mesdames Claire Gendron et Danielle Turcotte de l'Hôtel-Dieu d'Arthabaska, en regard de la logistique des activités de tous les membres de l'équipe ainsi que de la production et de la mise en page du présent rapport mérite une mention particulière.

LE MANDAT

Dans une lettre datée du 6 juillet 2000¹, le ministère de la Santé et des Services sociaux nous confiait le mandat d'effectuer une inspection ministérielle aux Centres jeunesse de Montréal en vertu de l'article 489 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux² et de l'article 70 de la Loi sur la protection de la jeunesse³.

L'objet de l'inspection

Apporter un éclairage sur les problèmes qui apparaissaient à ce jour non résolus, en l'occurrence :

- ⇒ l'accessibilité aux services (liste d'attente);
- ⇒ l'évaluation des mesures d'hébergement;
- ⇒ les difficultés administratives et financières appréhendées.

¹ Annexe 1

² **Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., c. S-4.2), a. 489** : « *Inspection*. Une personne autorisée par écrit par le ministre à faire une inspection peut, à tout moment raisonnable, pénétrer dans tout lieu où elle a raison de croire que des opérations ou des activités pour lesquelles un permis est exigé en vertu de la présente loi sont exercées, de même que dans toute installation maintenue par un établissement afin de constater si la présente loi et les règlements sont respectés.

Cette personne peut, lors d'une inspection : 1^o examiner et tirer copie de tout document relatif aux activités exercées dans ce lieu ou cette installation; 2^o exiger tout renseignement relatif à l'application de la présente loi ainsi que la production de tout document s'y rapportant. »[...]

³ **Extrait de la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., c. P-34.1), a. 70** : « *Les articles 490 à 502 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) s'appliquent à tout établissement visé par cette loi qui ne remplit pas adéquatement l'une ou l'autre des tâches, fonctions et obligations qui lui sont dévolues par la présente loi. L'article 489 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux s'applique également, compte tenu des adaptations nécessaires, à tout établissement visé par cette loi afin de constater si la présente loi et les règlements édictés en vertu de celle-ci sont respectés.* »

LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA DÉMARCHE

Compte tenu de l'échéancier serré et de l'ampleur de l'organisation, les membres de l'équipe d'inspection ont convenu d'appuyer la conduite de leurs travaux sur les principes directeurs suivants :

- ⇒ *Approche macro* : l'analyse de la performance de cet établissement se limite aux grands ensembles afin de rester continuellement centrée sur la recherche d'une bonne compréhension des phénomènes motivant les tendances lourdes observées.
- ⇒ *Contexte des Centres jeunesse au Québec* : les centres jeunesse partagent le même environnement aux plans des défis administratifs et financiers. Nous nous sommes donc employés à documenter, analyser et comprendre ce qui distingue les Centres jeunesse de Montréal des autres centres jeunesse.
- ⇒ *Mandat d'inspection* : tout au long de l'exercice, nous avons veillé à nous centrer sur les problèmes énumérés, afin d'éviter le piège de s'éparpiller dans les menus détails et de risquer de perdre de vue les grands enjeux.
- ⇒ *Budget* : le budget d'un établissement n'est pas une fin en soi, mais un outil de gestion qui s'appuie sur ses orientations stratégiques. Ainsi, les difficultés financières d'un établissement s'expliquent généralement par des phénomènes en amont. Sans avoir procédé à une analyse budgétaire détaillée, certaines observations d'ordre financier se devaient d'être relevées.

LES MODALITÉS DE LA DÉMARCHE

La démarche adoptée par l'équipe d'inspection ministérielle dans l'exercice de son mandat s'inspire du modèle d'agrément des établissements. En ce sens, nous avons invité les Centres jeunesse de Montréal à nous fournir réponse aux questions à l'origine du mandat confié par la Ministre d'État à la santé et aux services sociaux et par le Ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse, à savoir les phénomènes qui expliquent :

- ⇒ l'évolution des listes d'attente;
- ⇒ l'engorgement à l'hébergement et;
- ⇒ les difficultés administratives et financières éprouvées par les Centres jeunesse de Montréal.

Par la suite, en fonction des documents qui nous ont été soumis, nous avons établi un calendrier de rencontres pour clarifier les questionnements qui subsistaient tant avec les représentants officiels de l'organisation qu'avec les représentants d'entités officielles : les exécutifs syndicaux, l'exécutif des associations de cadres, l'exécutif du conseil multidisciplinaire, le comité des usagers, les partenaires, soit des représentants de l'association des ressources intermédiaires des Centres jeunesse de Montréal et du regroupement des CLSC du Grand Montréal, de même que de la Régie régionale.

L'équipe a été sollicitée par des individus qui souhaitent également faire part de leurs observations. Toutefois, en conformité avec un de nos principes directeurs, l'équipe a choisi de s'en tenir à rencontrer des regroupements officiels qui nous permettraient d'aborder les problématiques systémiques des Centres jeunesse de Montréal.

Parallèlement, et afin de documenter les phénomènes des listes d'attente et d'engorgement de l'hébergement, les membres de l'équipe ont recueilli des informations statistiques afin d'établir des comparaisons de l'évolution de la performance des Centres jeunesse de Montréal par rapport à eux-mêmes et par rapport à des établissements vivant des problématiques comparables (Centres jeunesse Batshaw, Centres jeunesse de Québec).

Pour les fins de l'exercice, les membres de l'équipe se sont entendus sur un horizon allant de l'année financière 1997-1998 à aujourd'hui. Pourquoi avoir choisi cet intervalle de temps? Parce que 1997-1998 a été une année charnière pour les Centres jeunesse de Montréal; en effet, à l'époque, l'organisation semblait en contrôle au chapitre des listes d'attente et de l'accès à l'hébergement. De surcroît, il s'agit de l'année précédant l'application des orientations stratégiques à l'égard du virage milieu et de la territorialisation. Qui plus est, elle terminait l'année pratiquement en équilibre budgétaire.

Quant au choix des établissements comparables, il a été fait en fonction des critères de clientèle urbaine.

Enfin, nous conviendrons d'emblée que toute comparaison comporte des limites, d'autant plus qu'il n'existe pas au Québec d'établissement tout à fait comparable aux Centres jeunesse de Montréal compte tenu, notamment, du grand nombre d'établissements originaires (13), de la multiplicité des accréditations syndicales (21) et du volume important de clientèle desservie. Toutefois, là comme dans d'autres réseaux, les indices comparatifs constituent une base de départ riche d'enseignement pour l'analyse de phénomènes affectant le fonctionnement des centres jeunesse.

En d'autres termes, en plus d'indices comparables, l'équipe s'est appliquée à valider les questionnements révélés par les indices auprès des groupes rencontrés. C'est à partir de la concordance des témoignages par rapport à l'analyse de l'évolution des indicateurs que nous avons développé nos conclusions. Enfin, notre analyse ne peut ignorer l'ampleur relative des ressources dont disposent les Centres jeunesse de Montréal.

LES ÉLÉMENTS D'ANALYSE

1. LES ÉLÉMENTS POSITIFS AUX CENTRES JEUNESSE DE MONTRÉAL

Nous tenons à souligner les éléments positifs observés et qui permettent de tabler sur les possibilités d'un redressement de cette organisation en regard des services à ses jeunes citoyens et citoyennes en besoin de protection, pour autant que des mesures énergiques soient mises en place.

1.1 Les principes

Globalement, toutes les personnes rencontrées se sont dites en accord avec les principes sous-tendant les décisions prises. Les impacts négatifs cités ont toujours été en lien avec les processus d'actualisation, jamais sur le fond. On peut donc miser sur le fait que si les processus sont modifiés, on pourra refaire un consensus autour des alignements.

1.2 Le personnel

Le personnel des Centres jeunesse de Montréal nous est apparu, malgré les difficultés rencontrées, animé d'une énergie et d'une vitalité impressionnante. Les cadres demeurent impliqués et dédiés à leur organisation et ils ont un souci de préserver la qualité de vie de leurs intervenants. Les membres du conseil multidisciplinaire évaluent à 300 personnes, les professionnels membres mobilisables. Les intervenants sociaux et les éducateurs rencontrés parlent avec passion de leur travail même s'ils en décrivent les conditions.

Actuellement, beaucoup d'énergie est canalisée par l'invention de structures de fonctionnement parallèles qui tentent de répondre mieux aux besoins de la clientèle et de bâtir un environnement acceptable. Cependant, dans un contexte difficile, il est rassurant de constater que le personnel des Centres jeunesse de Montréal peut s'avérer un atout et un allié dans un redressement qui s'impose.

1.3 L'organisation de certains secteurs de pratique

Il convient de signaler certains secteurs de pratique dont l'organisation mériterait de servir de modèle à plusieurs autres établissements du même réseau. À titre d'exemple et de façon non exhaustive, nous signalons l'organisation du service d'accueil, réception et traitement des signalements qui favorise la rigueur dans l'application du concept de protection et assure un encadrement et un support clinique constant au personnel. Nous signalons également le mécanisme d'accès aux ressources qui, lorsqu'il sera totalement opérationnel, permettra une réelle articulation entre les besoins du jeune et la ressource appropriée. Nous signalons enfin les efforts de certains intervenants et chefs de service qui ont réussi des percées fort intéressantes dans des liens concrets avec des ressources

communautaires ou du CLSC afin de mieux rejoindre et répondre aux besoins de clientèles spécifiques.

1.4 La Direction de la recherche et du développement

La Direction de la recherche et du développement dispose de moyens impressionnants en nombre et en qualité de personnel et les productions reflètent cette richesse. Cette direction aurait toute la crédibilité nécessaire pour obtenir un mandat officiel de questionnement de la qualité des services, une responsabilité de monitoring des décisions et orientations cliniques, tant au plan quantitatif qu'au plan qualitatif, pour devenir la voix officielle des Centres jeunesse de Montréal en ce qui regarde les pratiques professionnelles, le maintien et le développement des expertises.

1.5 Le comité des usagers

Les Centres jeunesse de Montréal ont mis au service de leur comité des usagers toutes les ressources techniques et organisationnelles pour lui permettre de jouer un rôle de premier plan. Ce comité, si on lui permettait de prendre davantage de place dans son rôle « d'advocacy » des usagers, serait un des mieux positionnés et équipés au Québec.

1.6 Les indicateurs de résultats et de qualité

Dans leur plan d'organisation de janvier 1996⁴, réitérés ultérieurement dans leurs orientations 1999-2002⁵, les Centres jeunesse de Montréal ont élaboré une série d'indicateurs extrêmement intéressants afin d'évaluer la qualité et l'efficacité des services. Ces indicateurs « légers et éclairants pour l'action » visent l'amélioration continue des services et la priorisation des interventions. Ils sont également prévus pour ouvrir sur un partage des évaluations avec les partenaires. Le seul problème est qu'ils n'ont pas été activés. Ils demeurent une ressource à mettre en œuvre afin de combler une des lacunes observées, soit le manque de « monitoring » des impacts cliniques des virages opérés.

1.7 Les partenaires

L'équipe d'inspection a été à même de constater que les Centres jeunesse de Montréal pourraient compter sur un réseau de partenaires (régie régionale, CLSC, ressources intermédiaires) qui soutiennent leur mission, en autant que la direction manifeste des signes d'ouverture au dialogue et au partenariat.

⁴ Centres jeunesse de Montréal, le 23 janvier 1996, Plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, pages 12 et 13 :

« Les indicateurs de suivi post-intervention sont en discussion :

- ⇒ la non-récidive;
- ⇒ la résolution de la situation de compromission;
- ⇒ la réconciliation avec la famille;
- ⇒ la reprise en main des responsabilités par les parents;
- ⇒ l'intégration au marché du travail. »

« L'approche des CJM à l'évaluation des résultats couvrira donc, avec des moyens légers et éclairants pour l'action, les aspects suivants :

- ⇒ la pertinence de l'intervention et du plan d'intervention;
- ⇒ le résultat, cas par cas, post-intervention;
- ⇒ la réalisation du pronostic de l'intervention;
- ⇒ l'impact sur le milieu social. »

⁵ Centres jeunesse de Montréal, février 1999, Confirmer notre engagement envers les jeunes, leurs familles et la communauté, document d'orientation 1999-2002, page 8 :

« L'approche d'évaluation de résultats que les Centres jeunesse de Montréal mettent de l'avant doit couvrir les aspects suivants :

- ⇒ la pertinence de l'intervention actualisée dans le plan d'intervention (P.I.-P.I.I.);
- ⇒ le résultat, cas par cas, post-intervention;
- ⇒ la réalisation du pronostic de l'intervention;
- ⇒ les programmes utilisés;
- ⇒ l'impact sur le milieu social.

« Les indicateurs de qualité que les Centres jeunesse de Montréal entendent développer visent à évaluer :

- ⇒ le niveau de pénétration de l'approche clientèle... les services définis pour et avec client;
- ⇒ la présence de certains facteurs de succès : continuité relationnelle des services qui évite les répétitions, les doublages, et les discontinuités;
- ⇒ le climat propice de prise en charge des problématiques par les personnes elles-mêmes : responsabilisation des parents et des jeunes... »

2. LES CONSTATS EN LIEN AVEC LA TENEUR DES EXPLICATIONS ÉVOQUÉES PAR LA DIRECTION

Les Centres jeunesse de Montréal expliquent comme suit les difficultés qu'ils rencontrent :

- ⇒ par différents facteurs reliés essentiellement aux problèmes résultant de la transformation de l'offre de service qu'ils ont dû opérer;
- ⇒ par la lourdeur de la clientèle qu'ils ont à desservir, lourdeur dans le nombre et la gravité des problèmes rencontrés;
- ⇒ enfin, par la complexité du contexte organisationnel qui justifie le fait que les résultats escomptés soient plus longs à atteindre.

2.1 Le virage organisationnel

Au cours des dix dernières années, chaque centre jeunesse du Québec a dû faire face à des transformations successives occasionnées par le cadre de partage avec les CLSC, les fusions, la régionalisation des services, les contraintes budgétaires, les mises à la retraite anticipées et le programme de départ assisté.

Ces transformations ont posé des défis majeurs sur les plans clinique et humain. Chaque organisation a dû en gérer les impacts sur le personnel et les perceptions de perte qui les accompagnent, notamment au chapitre du sentiment d'appartenance, de l'identité professionnelle, de l'expertise, de leur motivation et de leur mobilisation de même que de la confiance dans la capacité des dirigeants à saisir les réalités des milieux de pratique.

Le traitement médiatique accordé à certains problèmes de parcours du réseau de protection a servi d'amplificateur à ces malaises et a renforcé l'inquiétude déjà présente.

Les Centres jeunesse de Montréal font partie d'un réseau en mutation et partagent, avec les autres centres jeunesse, les mêmes défis. En bref, les Centres jeunesse de Montréal ne peuvent revendiquer comme exclusif les impacts découlant de cet élément contextuel.

2.2 La lourdeur de la clientèle

La ville de Montréal a un statut de métropole et, à cet effet, sa réalité revêt des particularités : ghettos de pauvreté, multiculturalisme, itinérance, gangs de rue.

Les prochains graphiques comparent les ressources allouées, la pression de service et les résultats. Ils démontrent que les Centres jeunesse de Montréal ont des ressources budgétaires proportionnellement supérieures à leur part de population jeunesse à desservir (graphiques 1-A, 1-B, 1-C).

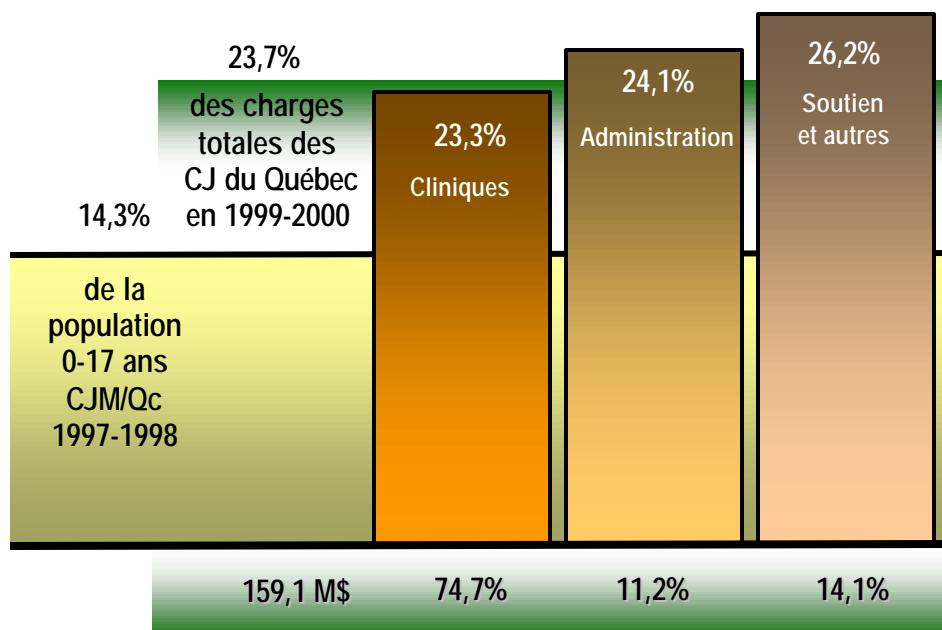
Compte tenu de leur ampleur relative, on s'attendrait à observer des économies d'échelles appréciables au chapitre des ressources consenties aux dépenses d'administration et de soutien entre les Centres jeunesse de Montréal et les autres centres jeunesse du Québec. Les graphiques 1-A et 1-C illustrent que ce n'est pas le cas.

Le graphique 1-A compare la proportion des ressources financières attribuées selon les sphères d'activités cliniques, administratives et de soutien pour l'année 1999-2000, donc après l'exercice de compression des années antérieures.

Graphique 1-A : Ressources (de façon globale)

COMPARAISON DE LA POPULATION DES JEUNES (0-17 ANS)
ET DES RESSOURCES FINANCIÈRES 1999-2000 (charges)
selon les sphères d'activités

Centres jeunesse de Montréal / Ensemble des Centres jeunesse du Québec



Au Québec, six centres jeunesse sur seize ont un budget supérieur à leur pourcentage des clientèles desservies.

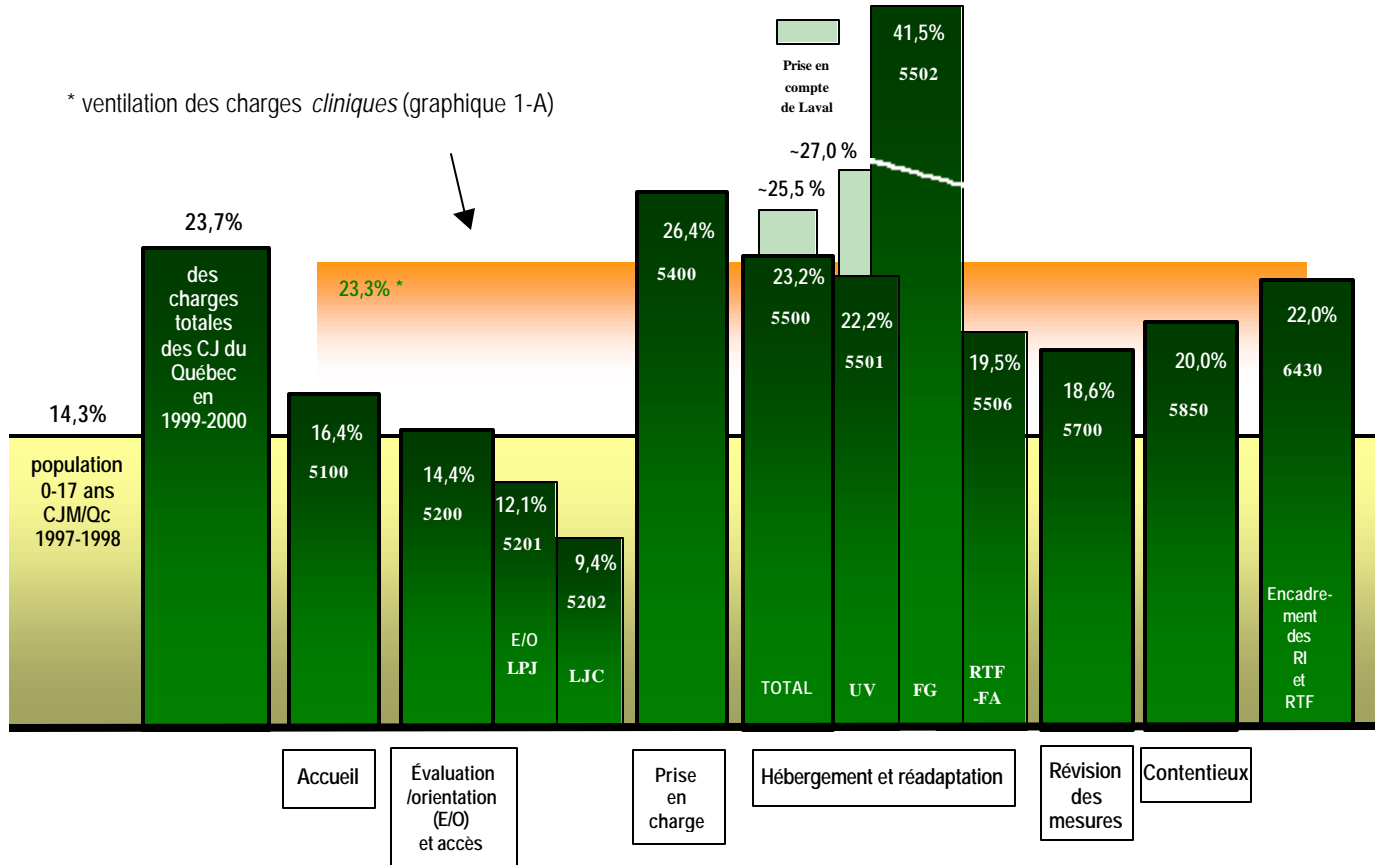
À l'exception des Centres jeunesse de Montréal, cet écart se situe entre 0,5 et 1,5 % de plus que la clientèle desservie. Le graphique 1-B révèle qu'en proportion de leur population jeunesse 0-17 ans (14,3 % des jeunes du Québec), les Centres jeunesse de Montréal obtiennent une répartition budgétaire supérieure de 9 % par rapport à la population desservie pour réaliser leur mission. C'est au chapitre de l'accueil et de l'évaluation-orientation que le budget est le plus harmonisé à la population (accueil 16,4 %, évaluation-orientation LPJ 12,1 %). À l'exception du secteur des jeunes contrevenants, seul secteur où le budget est inférieur à la population visée (9,38 % du budget vs 13,1 % de la population adolescente), tous les autres secteurs d'activité présentent des budgets avantageusement supérieurs à la population desservie.

De même, le graphique 1-B illustre que les Centres jeunesse de Montréal, au chapitre des ressources de réadaptation et d'hébergement (23,2 %), sont proportionnellement mieux nantis que leur part de clientèle le justifierait (14,3 %). Il faut également prendre en compte les places utilisées à Laval⁶. La prise en compte de ces places positionne les Centres jeunesse de Montréal dans une situation encore plus avantageuse. La prise en charge est également un centre d'activité où les écarts entre les ressources (26,4 %) et la clientèle (14,3 %) sont à souligner. Paradoxalement, ce sont dans ces deux secteurs que les résultats obtenus par les Centres jeunesse de Montréal sont les moins performants. Comme nous le constaterons dans les tableaux et graphiques qui suivent, les Centres jeunesse de Montréal ont des taux de placement, des durées de séjour à la prise en charge et une non-fermeture de dossiers significativement plus élevés que les autres centres jeunesse du Québec.

⁶ Nous avons utilisé uniquement pour notre graphique l'écart net entre les places utilisées par Montréal à Laval et les places utilisées à Montréal par Laval.

Graphique 1-B : Ressources : cliniques
COMPARAISON DE LA POPULATION DES JEUNES (0-17 ANS)
ET DES RESSOURCES FINANCIÈRES 1999-2000 (charges)
selon les centres d'activités cliniques

Centres jeunesse de Montréal / Ensemble des Centres jeunesse du Québec

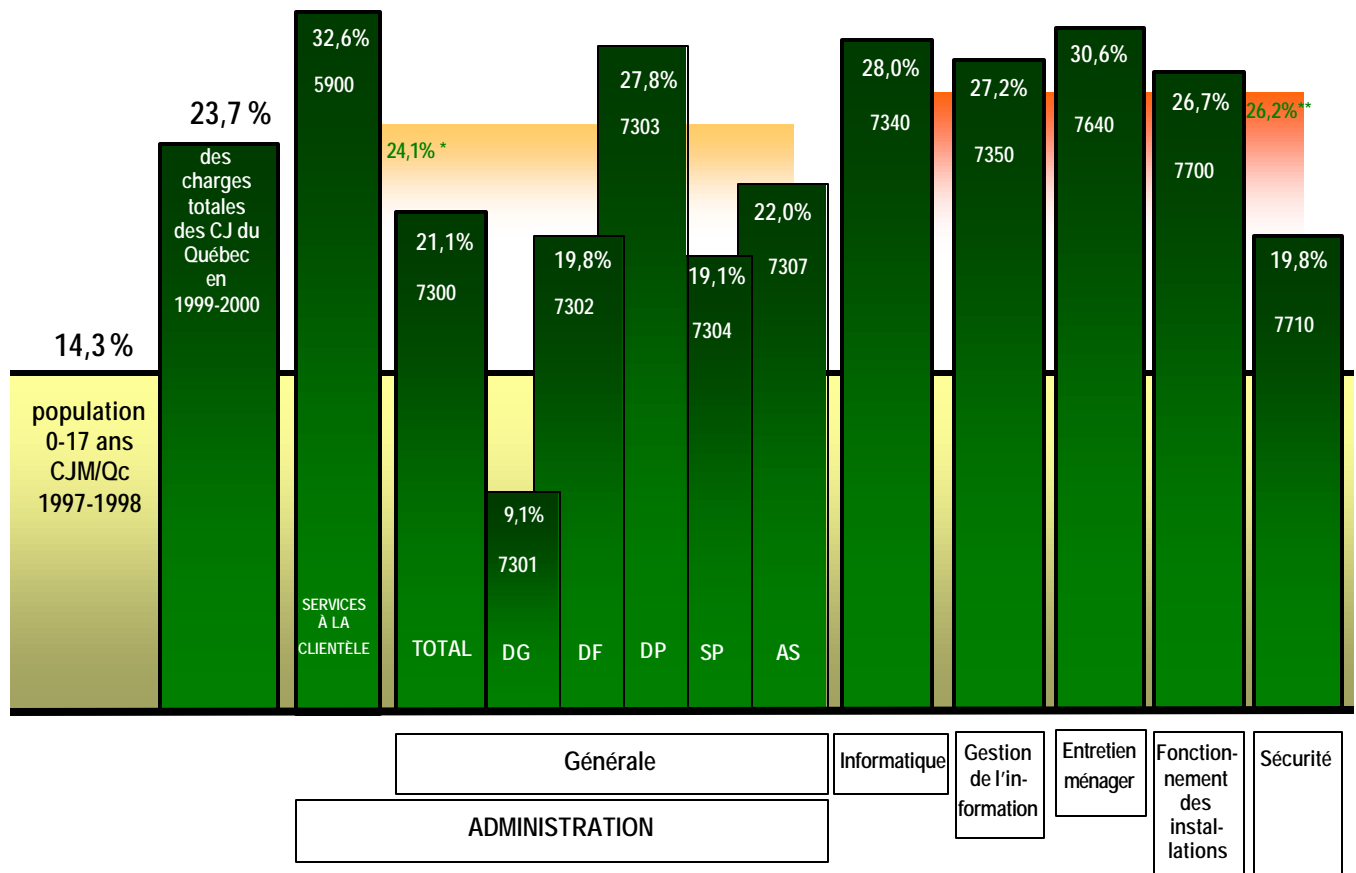


Le graphique 1-C présente à l'intérieur des sphères *administration* et *soutien* l'importance relative des divers centres d'activité selon la part du budget octroyée. La lecture de ce graphique est éloquent car elle montre l'effort financier considérable consenti par les Centres jeunesse de Montréal aux charges administratives (environ 10 % d'écart) et de soutien (12 % d'écart) par rapport à la population desservie.

Graphique 1-C : Ressources

COMPARAISON DE LA POPULATION DES JEUNES (0-17 ANS)
ET DES RESSOURCES FINANCIÈRES 1999-2000 (charges)
selon les centres d'activités administration et soutien

Centres jeunesse de Montréal / Ensemble des Centres jeunesse du Québec



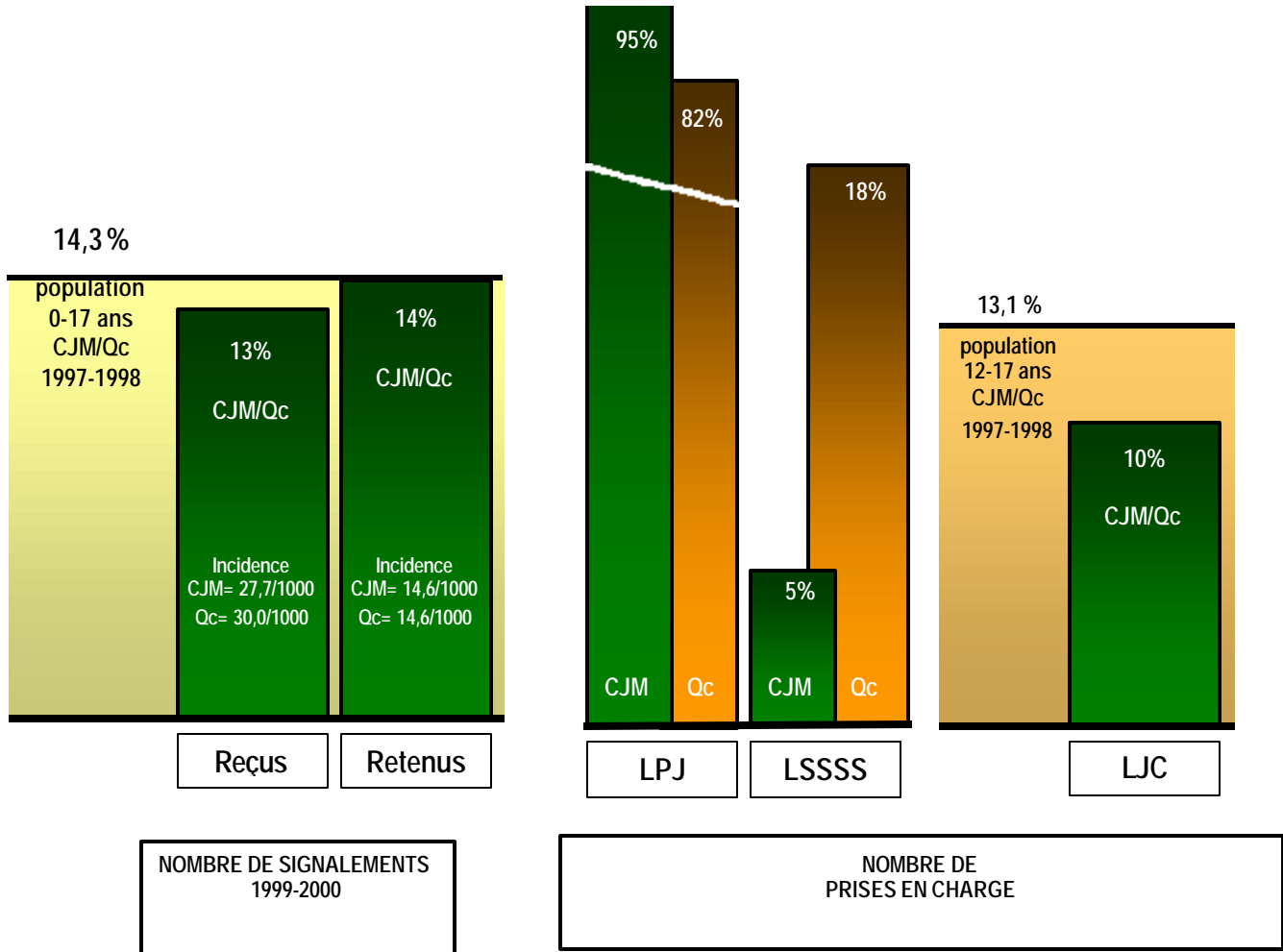
* ventilation des charges *administration* (graphique 1-A)

** ventilation des charges *soutien et autres* (graphique 1-A)

Graphique 2-A : Pression de service

COMPARAISON DES SIGNALEMENTS REÇUS ET RETENUS ET DES PRISES EN CHARGE SELON LE CADRE LÉGAL EN 1999-2000

Centres jeunesse de Montréal - Ensemble des Centres jeunesse du Québec

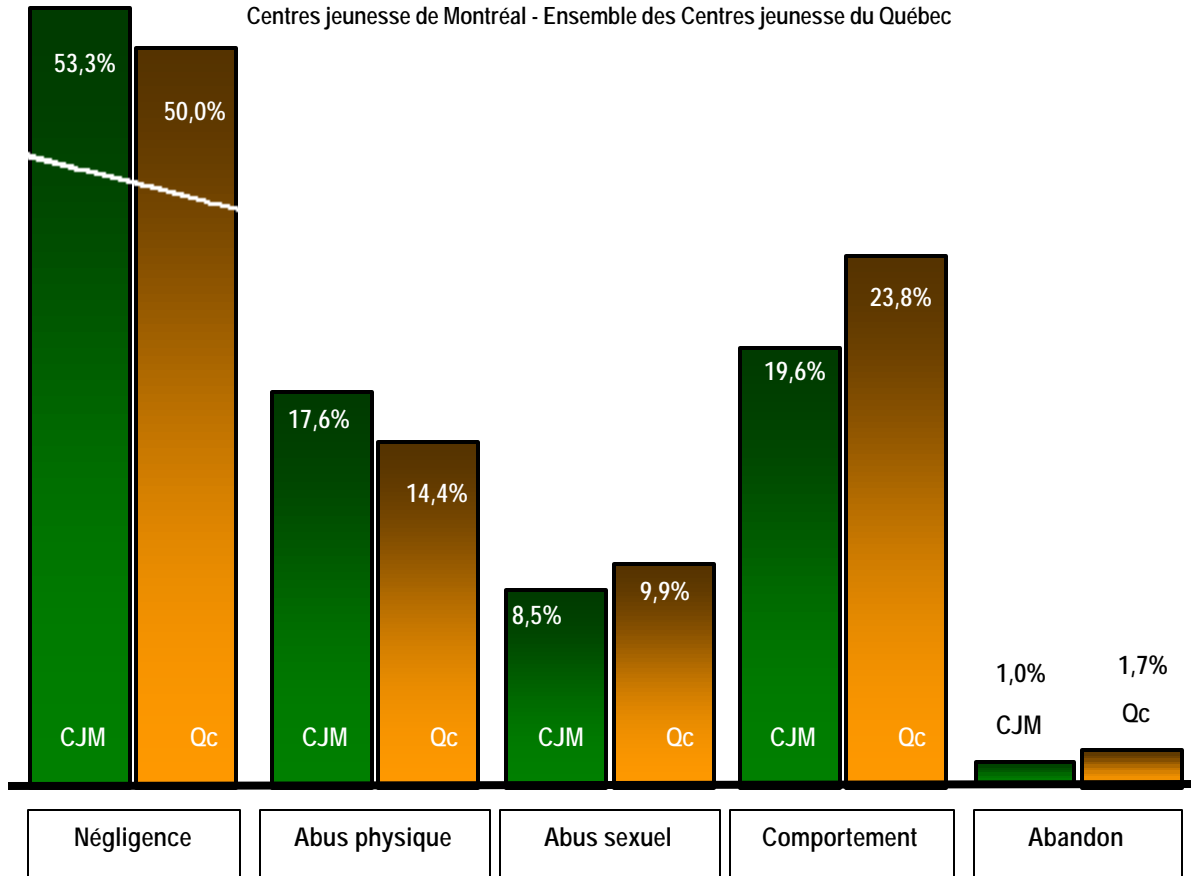


Toujours en proportion de la population jeunesse couverte par les Centres jeunesse de Montréal, le graphique 2-A nous permet de constater que le pourcentage des signalements reçus et retenus par les Centres jeunesse de Montréal, en comparaison de tous les centres jeunesse du Québec, est inférieur ou équivalent à leur part de clientèle. En volume, il n'y a pas de surcharge; alors que la direction invoque un impact significatif du phénomène des jeunes contrevenants, soit la présence de gangs de rue à Montréal, on constate que les Centres jeunesse de Montréal ont, en volume, une pression de service significativement inférieure à la population adolescente desservie (10 % vs 13 %).

Graphique 2-B : Pression de service

RÉPARTITION DES SIGNALEMENTS RETENUS EN 1999-2000 SELON LA NATURE

Centres jeunesse de Montréal - Ensemble des Centres jeunesse du Québec



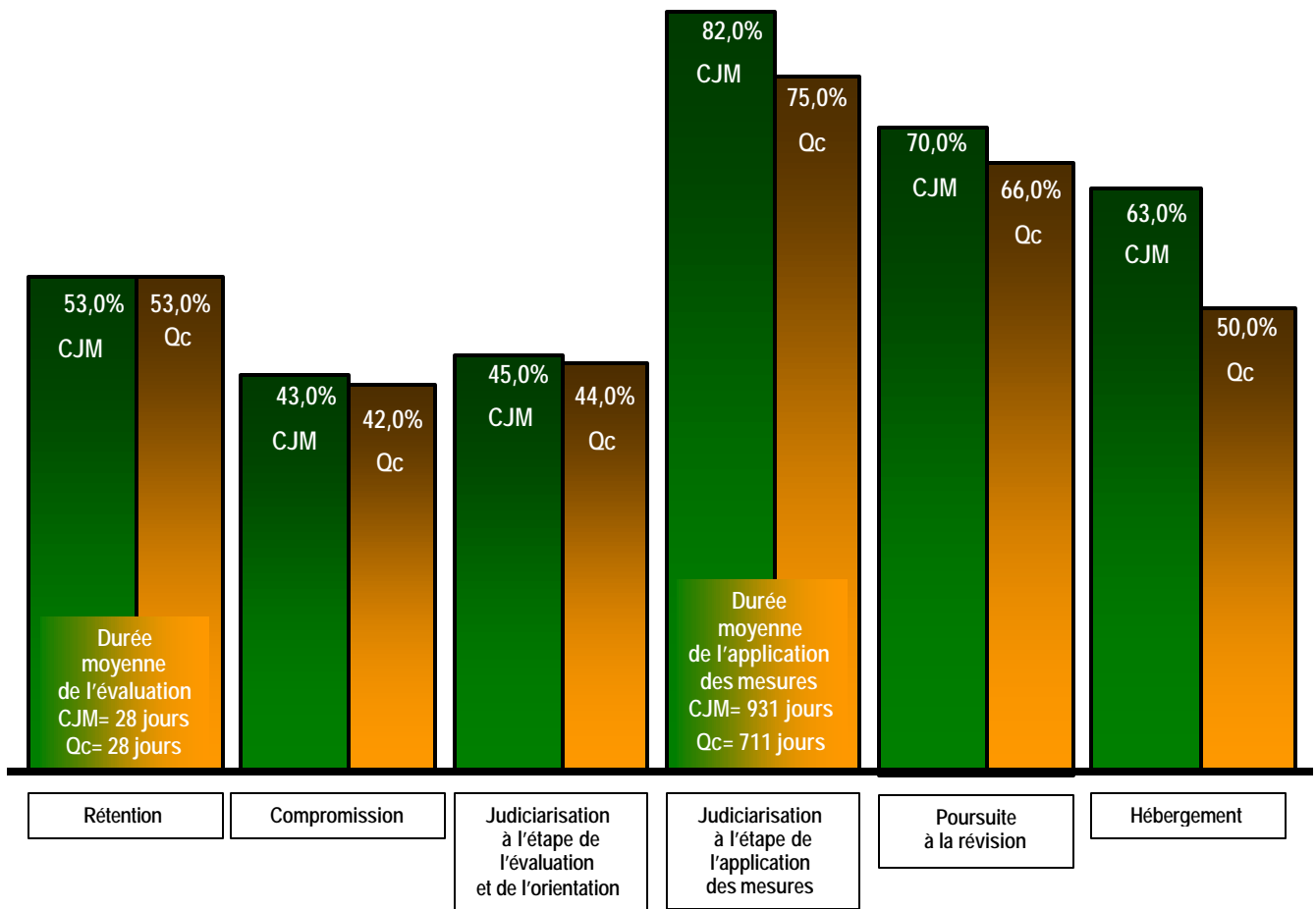
Au plan qualitatif, le graphique 2-B sur la nature des signalements retenus nous indique que ce sont les secteurs de la négligence et des abus physiques qui sont davantage représentés en comparaison de l'ensemble des centres jeunesse du Québec. En général, ces secteurs touchent davantage la clientèle *enfance*. Pourtant, les difficultés d'engorgement qu'éprouvent les Centres jeunesse de Montréal se situent à *l'adolescence* : on constate qu'en proportion, les Centres jeunesse de Montréal reçoivent moins de signalements retenus relatifs aux troubles de comportement qui sont liés majoritairement à la clientèle adolescente.

L'ensemble des graphiques 2-A et 2-B tend à démontrer que les Centres jeunesse de Montréal ont une pression de service équivalente mais non supérieure à la moyenne québécoise et que la nature des signalements retenus ne permet pas de les distinguer des autres centres jeunesse, notamment au chapitre des difficultés que les Centres jeunesse de Montréal rencontrent quant à l'engorgement de ces ressources à l'adolescence.

Quant aux pratiques, les Centres jeunesse de Montréal se démarquent des autres centres jeunesse, notamment par un taux plus élevé de judiciarisation, de placement, de non-fermeture de dossiers et de durée moyenne de séjour (graphiques 3-A et 3-B).

En effet, ce n'est pas au chapitre des indicateurs des taux de rétention et de compromission que se démarquent les Centres jeunesse de Montréal, car ils sont très en harmonie avec la moyenne québécoise. C'est davantage au chapitre des pratiques liées à la prise en charge et aux modalités utilisées à cette fin que les Centres jeunesse de Montréal se distinguent. Ces écarts de pratique peuvent notamment expliquer en bonne partie les difficultés rencontrées.

Graphique 3-A : Pratiques
COMPARAISON DES PRATIQUES
Année financière 1998-1999
Centres jeunesse de Montréal - Ensemble des Centres jeunesse du Québec

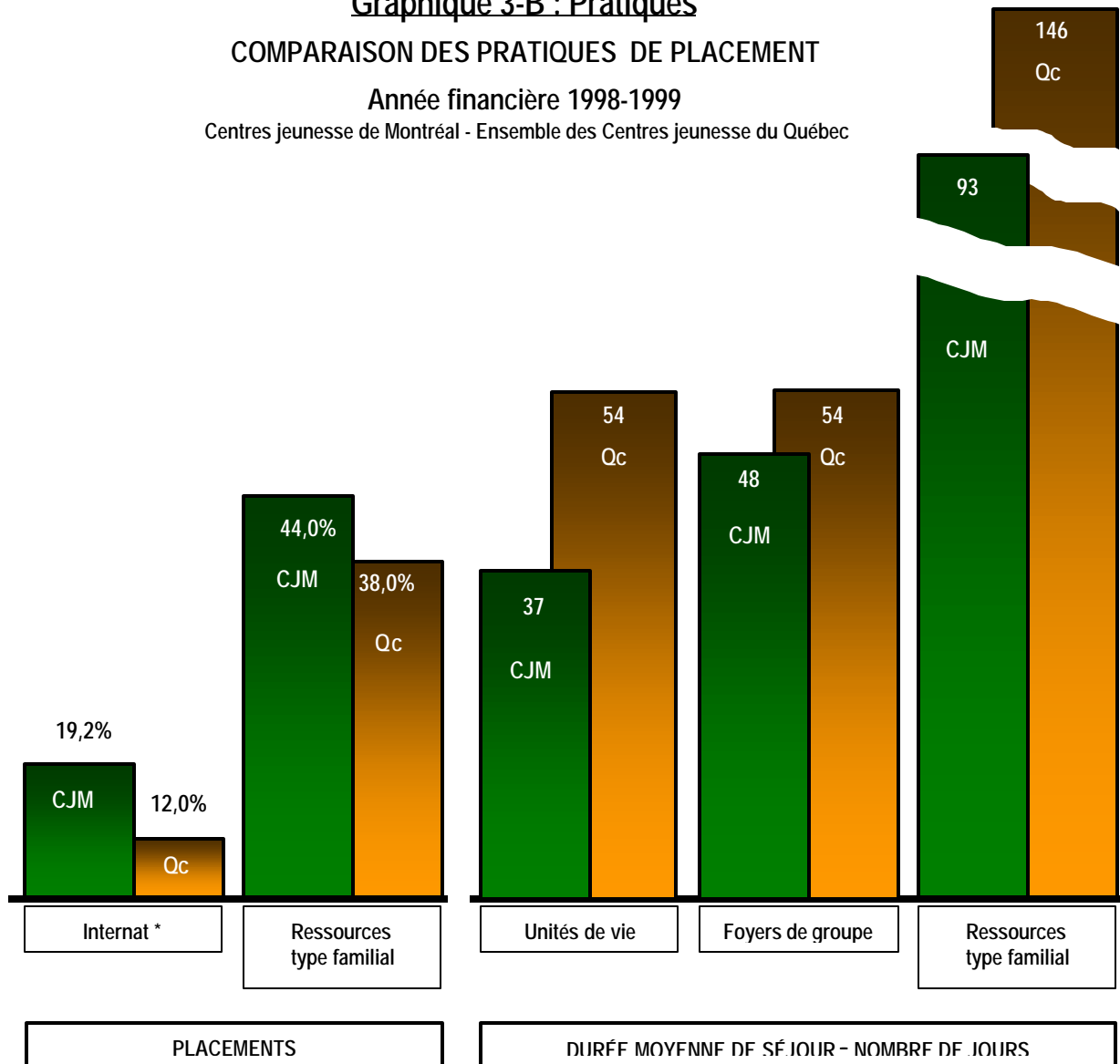


Graphique 3-B : Pratiques

COMPARAISON DES PRATIQUES DE PLACEMENT

Année financière 1998-1999

Centres jeunesse de Montréal - Ensemble des Centres jeunesse du Québec



* Unité de vie et foyers de groupe

Le graphique 3-B est à première vue paradoxal. D'un côté (portion de gauche, placements), en comparaison avec l'ensemble du Québec, on constate un pourcentage plus élevé dans les Centres jeunesse de Montréal du recours à l'hébergement en général. Cette utilisation élevée du placement met une pression de service sur les ressources d'hébergement et, en conséquence, cause l'engorgement.

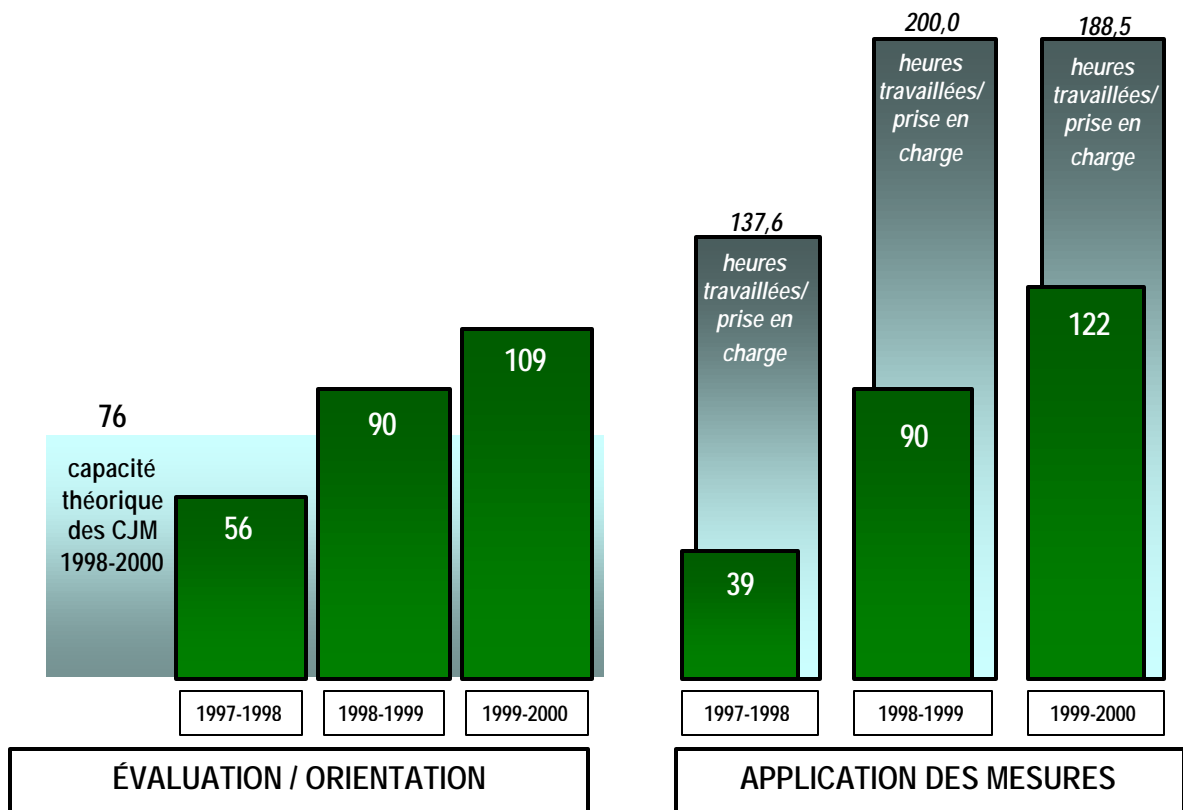
Par ailleurs, la portion de droite du graphique 3-B illustre que les Centres jeunesse de Montréal ont des durées de séjour nettement plus courtes quel que soit le type de ressources utilisées ce qui, en théorie, devrait réduire la pression sur l'hébergement et contribuer au désengorgement.

L'explication tient, nous le verrons, aux permutations des usagers effectuées entre chacune des ressources. Ces permutations génèrent de la discontinuité dans l'intervention et au total des prises en charge plus longues, et ce, malgré des statistiques démontrant des durées de séjour plus courtes.

Enfin, si on examine les résultats obtenus, les Centres jeunesse de Montréal ont connu en 1998-1999 et 1999-2000 une diminution de leur performance. Ce résultat semble davantage lié aux nombreux changements organisationnels et leurs effets sur les pratiques plutôt qu'à la transformation des besoins quantitatifs et qualitatifs. Paradoxalement, les secteurs les plus productifs sont ceux où les coûts par usager sont inférieurs à la moyenne provinciale, soit l'accueil, l'évaluation, l'orientation et l'accès (graphique 4-A⁷).

En effet, on constatera que la performance touchant la liste d'attente, à l'étape *évaluation*, est relativement mieux équilibrée, et ce, malgré une hausse de la demande en 1998-1999.

Graphique 4-A : Résultats
LISTE D'ATTENTE (MOYENNE ANNUELLE)
aux Centres jeunesse de Montréal
EN RAPPORT À LEUR CAPACITÉ 1997-1998 À 1999-2000

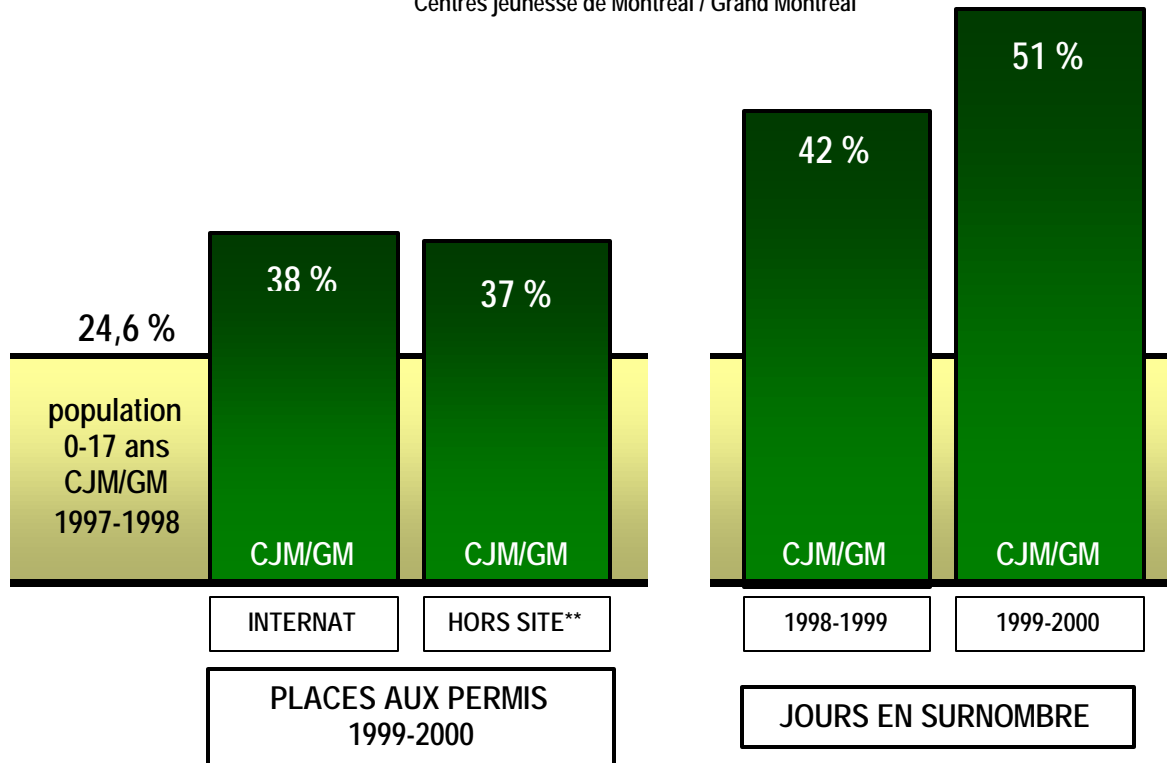


⁷ Part établie à partir de la population estimée au 1^{er} juillet 1996 par âge, sexe et par MRC, révisée en octobre 1997/Statistique Canada, division démographique, diffusée par le MSSS, Services de l'analyse statistique.

Graphique 4-B : Résultats

PLACES AUX PERMIS ET ENGORGEMENT À L'HÉBERGEMENT

Centres jeunesse de Montréal / Grand Montréal *



* Grand Montréal (GM) : Centres jeunesse de Montréal, Batshaw, Laval, Montérégie, Lanaudière, Laurentides

** Hors site : foyers de groupe, ressources intermédiaires (cf. rapport Corriveau)

En matière d'engorgement, il faut se souvenir qu'au point de départ les Centres jeunesse de Montréal sont proportionnellement mieux nantis en ressources que leurs collègues du Grand Montréal et du Québec tout entier, de même qu'en proportion de la clientèle à desservir. C'est ce que démontre le graphique 4-B, partie gauche.

Cette réalité n'a pas su contenir les besoins en engorgement et c'est ainsi que les Centres jeunesse de Montréal se sont retrouvés au sommet des établissements du Grand Montréal en regard des jours en surnombre en engorgement, en 1998-1999 et 1999-2000.

Tableau 1 Évolution des clientèles vs volume	
⇒	Hausse de 1091 prises en charge (1996-2000) vs écart de 885 prises en charge entre les sorties et les entrées (1996-2000).

Comme l'indique le tableau 1, la hausse du volume-clientèle à la prise en charge est à 80 % liée au phénomène d'écart entre les sorties et les entrées. **Ce constat met davantage en cause les façons de faire des Centres jeunesse de Montréal que la hausse du volume de la clientèle pour expliquer l'augmentation des prises en charge.**

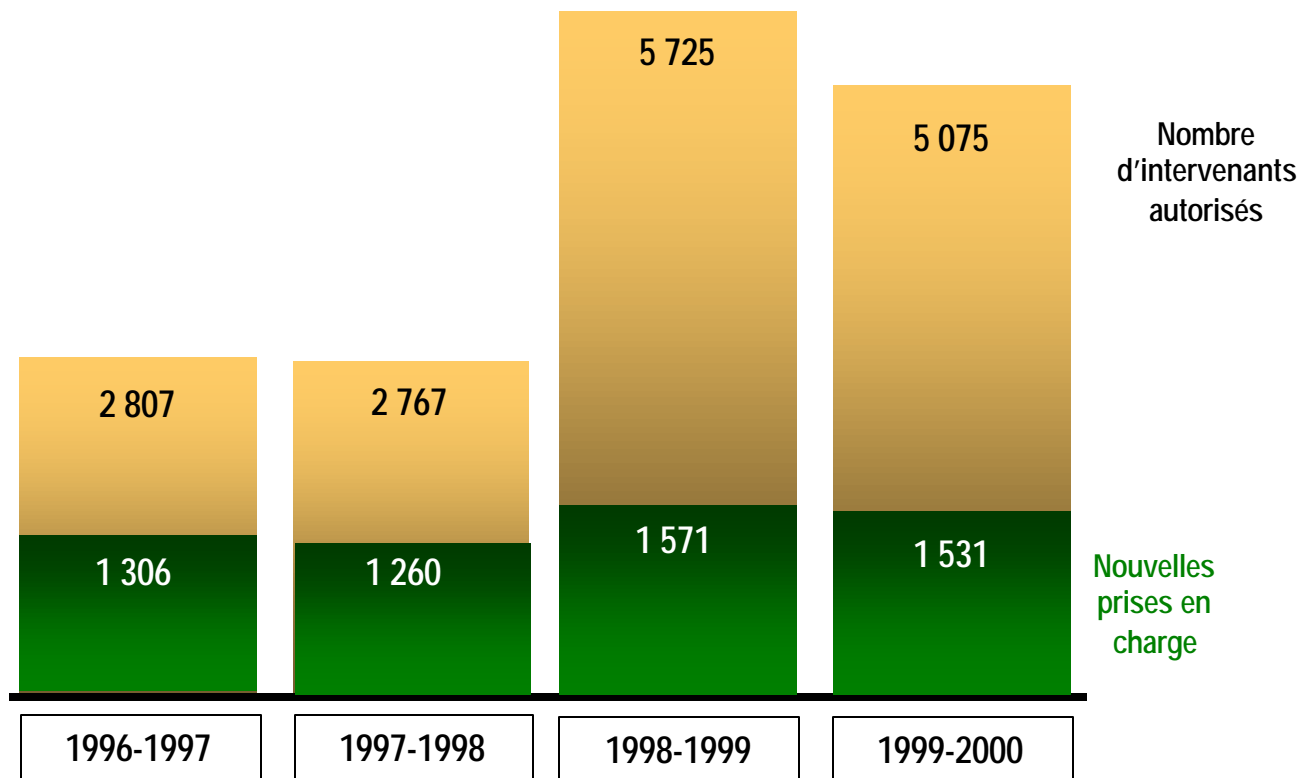
Tableau 2 Évolution des clientèles vs efficacité : Signalements retenus vs liste d'attente à l'étape évaluation/orientation			
	<u>Signalements retenus</u>	<u>Par rapport à 1997-1998</u>	<u>Périodes sans liste d'attente</u>
1997-1998	3 501		11/13 périodes
1998-1999	3 641	+140	4/13 périodes
1999-2000	3 190	-311	5/13 périodes

Le tableau 2 nous indique qu'en 1997-1998, les Centres jeunesse de Montréal ont été en contrôle de leur liste d'attente pendant onze périodes sur treize. L'année suivante, avec une hausse de 140 signalements retenus, les Centres jeunesse de Montréal ont pu être en contrôle quatre périodes sur treize. Cependant, en 1999-2000, avec une baisse de 311 signalements retenus comparativement à 1997-1998, les Centres jeunesse de Montréal ont été en contrôle cinq périodes sur treize. Un rapport du directeur de la protection de la jeunesse⁸ nous indique que la performance a été davantage affectée par les effets des nombreux changements dans l'organisation que par la pression de service.

On peut donc conclure que le phénomène de liste d'attente n'est pas relié à l'entrée des signalements retenus.

⁸ Référence : Y. Sylvain, 8 août 2000, DPJ, Bilan avril 1996 à la mi-juillet 2000.

Graphique 5 : Résultats
NOMBRE DE NOUVELLES PRISES EN CHARGE
vs
NOMBRE D'INTERVENANTS AUTORISÉS
Centres jeunesse de Montréal



Le graphique 5 illustre le principal enjeu d'instabilité dans l'accompagnement des jeunes. Les autorisations ont doublé alors que la hausse de prises en charge n'était que de 17 %. Ce graphique accrédite les témoignages des intervenants rencontrés qui soulignent les multiples permutations des intervenants auprès des jeunes et leurs conséquences sur la qualité de l'accompagnement des jeunes. Cette réalité a également été évoquée par différents rapports consultés par notre comité de travail.

Dans le secteur de l'application des mesures, on constate que, malgré une hausse des heures travaillées, la liste d'attente n'a cessé d'augmenter et de façon démesurée en proportion de la croissance de clientèle. Le graphique 5 indique très clairement les causes d'une pareille baisse de performance quand on constate que le nombre des intervenants autorisés a augmenté de 100 %, comparativement à une hausse de clientèle de 17 %.

Tableau 3-A				
Évolution des pratiques :				
Hébergement en unité de vie et foyer de groupe vs virage milieu				
	<u>Jours-présence</u>	<u>Places au permis</u>	<u>Engorgement</u> <u>Jours-présence</u>	<u>Placements</u> <u>clientèle CJM</u>
1997-1998	255 342	604	7 711	37 %
1998-1999	244 618	604	13 128	38 %
1999-2000	277 251	592	21 412	39 %
	+ 8,5 %	- 2 %	+ 277 %	+ 2 %

La lecture du tableau 3-A révèle que les objectifs du virage milieu ont été renversés par une consommation toujours plus grande des jours-présence de placements. Cette hausse des jours-présence de même que l'engorgement sont directement liés aux pratiques. En effet, malgré une diminution du nombre de places au permis, on observe une augmentation significative des jours-présence, donc du recours à l'hébergement. Cet échec est-il attribuable à l'insuccès des alternatives à l'hébergement ou au manque d'évolution des pratiques?

Tableau 3-B						
Évolution des pratiques :						
Taux de placement, durée de séjour et taux de fermeture à la révision						
	<u>Durée de la prise en charge (jours)</u>		<u>Révision/fermeture</u>		<u>Taux de placement</u>	
	CJM	Ensemble des CJQ	CJM	Ensemble des CJQ	CJM	Ensemble des CJQ
1997-1998	931	692	30 %	35 %	19 %	11 %
1998-1999	981	647	30 %	34 %	21 %	12 %
1999-2000	926	n/d	30 %	34 %	n/d	n/d

Le tableau 3-B ne fait que confirmer une observation précédente concernant l'écart entre les sorties et les entrées. Les trois facteurs conjugués (taux de placements, durée de la prise en charge et non-fermeture des dossiers) sont significativement plus élevés que la moyenne nationale et expliquent le recul dans les sorties et les entrées.

Tableau 3-C							
Évolution des pratiques :							
Clientèle prise en charge selon l'âge vs engorgement à l'adolescence							
	<u>0-5 ans</u>		<u>6-11 ans</u>		<u>12-18 ans</u>		<u>Total</u>
1996-1997	596	17 %	912	26 %	1 941	56 %	3 449
1997-1998	890	24 %	1 107	30 %	1 690	46 %	3687
1998-1999	692	18 %	1 160	30 %	2 065	53 %	3 917
1999-2000	838	20 %	1 282	30 %	2 127	50 %	4 247
Écart 1996-2000	242	40,6 %	370	40,6 %	186	9,6 %	798
Écart 1997-2000	(52)	(5,9%)	175	15,8 %	437	25,9 %	560

Le tableau 3-C indique que l'engorgement en internat porte sur les places globalisantes à l'adolescence. Paradoxalement, bien que la clientèle adolescente (12 – 18 ans) ait connu une croissance importante entre 1997 et 2000 (augmentation de 25,9 %), si on se reporte à 1996, la croissance n'est que marginale (augmentation de 9,6 %). Inversement, on affirme que les mesures de fermeture de places chez les 0-12 ans ont été efficaces, assez du moins pour faire face à la hausse de la clientèle; toutefois, comme l'indique le tableau, c'est le cas si on se réfère à un horizon de 1997 à 2000 (diminution de 5,9 %). Malheureusement, la comparaison aux données de l'année antérieure (1996-2000) nous montre un tout autre portrait (hausse de 40,6 %)!

En conclusion, les tableaux 3-A, 3-B et 3-C démontrent que pour expliquer la lourdeur des activités des Centres jeunesse de Montréal, nous devons davantage nous tourner vers des phénomènes de pratique et de productivité et non nous appuyer sur les particularités des composantes urbaines de la métropole.

2.3 La complexité organisationnelle

Les Centres jeunesse de Montréal représentent la plus importante des organisations consacrées à la protection de la jeunesse au Québec. Avec près de 3 000 employés répartis en sept territoires possédant chacun leurs particularités et dont quelques-uns sont équivalents à eux seuls à certaines autres régions du Québec, les défis organisationnels sont de taille.

Nous l'avons vu, les ressources allouées à Montréal en regard de la pression de service ne présentent pas un écart justifiant les problèmes rencontrés.

Cet état de fait amène à questionner les processus de gestion qui doivent être à la mesure de la complexité de l'entreprise.

Le collage de citations présentées aux tableaux suivants met en évidence un écart prononcé entre l'application des principes directeurs aux chapitres de la vision organisationnelle, de la clientèle, des effectifs et des services intégrés. Qui plus est, les éléments d'information ainsi colligés constituent un résumé de la teneur des différents témoignages entendus dans le cadre de l'inspection.

La congruence des témoignages entendus et des écrits recensés en lien avec les activités des Centres jeunesse de Montréal permet d'affirmer que la complexité du contexte organisationnel des Centres jeunesse de Montréal n'a pu qu'être amplifiée significativement par les écarts relevés entre les principes de gestion invoqués et les courts-circuits des actions entreprises (processus de gestion) dans l'opérationnalisation des orientations. Les impératifs liés au contexte de transformation dictaient pourtant la plus grande prudence à tous égards.

Considérant le niveau relatif des ressources dont disposent les Centres jeunesse de Montréal ainsi que l'ampleur, la nature et la portée des écarts relevés à différents chapitres entre les principes directeurs et leur application, nous concluons que les problèmes d'accessibilité des services en protection dans la région de Montréal s'avèrent davantage attribuables à des difficultés dans les processus de gestion, et ce, malgré les nombreux avis et mises en garde formulés à la direction au cours des quatre dernières années, qu'à la singularité évoquée par l'administration en place.

Tableau 4 LA VISION

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« La vision : unique, simple, claire, partagée, centrée client ... » (Réf. : Y. Guérard, le 13 mars 1997, Comment faire émerger une nouvelle culture organisationnelle, page 9)

L’AFFIRMATION

Deux tailleurs de pierre absorbés par leur travail se font demander ce qu’ils font : « Vous ne voyez pas? ... je taille à angle droit dans un bloc de granit », l’autre, avec enthousiasme, ajoute : « Moi, je participe à la construction d’une cathédrale? » (Réf. : Jan Carlzon dans Y. Guérard, le 13 mars 1997, Comment faire émerger une nouvelle culture organisationnelle, exergue en page frontispice)

« Ce sont les quelque 3 500 employés des Centres jeunesse de Montréal qui gagneront la partie, malgré les difficultés... s’ils croient au plan de match proposé et si ce plan de match leur indique comment ils peuvent à la fois exprimer leurs compétences distinctives et contribuer au succès global de l’équipe ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, Plan d’organisation : rapport d’étape et devis de transformation organisationnelle, page 3)

L’APPLICATION

« Cependant des critiques et des recommandations à la prudence, nous ont été suggérées. Elles concernent les façons de faire, notamment :

- ⇒ quant au rythme d’opérationnalisation trop rapide laissant peu ou pas de place à une préparation suffisante tant à l’interne qu’avec nos partenaires;
- ⇒ quant à l’absence de filets de sécurité garantissant à nos clientèles la gamme complète de services en nombre suffisant;
- ⇒ quant au niveau élevé de fermeture de places d’hébergement en réadaptation, et ce, en l’absence d’analyses « clientèle » supportant l’ampleur de cette diminution;
- ⇒ et quant à l’absence de processus d’évaluation continue des besoins de nos clientèles et des services mis en place pour y répondre, de façon à disposer d’informations permettant les ajustements requis.

Et les conditions de succès, notamment :

- ⇒ quant à la préparation du personnel qui aura besoin d’une part de formation adaptée aux nouvelles pratiques et, d’autre part, aura aussi besoin d’un support clinique accru tout au moins durant la phase de transition;
- ⇒ quant aux mécanismes à mettre en œuvre pour favoriser l’implication de celui-ci;
- ⇒ quant à l’existence de mécanismes permanents de concertation avec les partenaires internes (conseil multidisciplinaire, comité des usagers, syndicat) et les partenaires externes (CLSC, commissions scolaires, organismes communautaires, etc.) (Réf. : Les transformations liées à l’approche « milieu ». Projet collectif des CJM, le 27 mai 1997, page 2)

« Face à la difficulté de s’adapter à de multiples réorganisations, certains agents d’intervention choisissent de faire cavalier seul, et ce, même si les situations qu’ils gèrent sont fort complexes. De plus, la lourde tâche et l’insuffisance du soutien professionnel dans un climat de travail très exigeant sur le plan psychologique exposent les employés à l’épuisement professionnel. Une étude révèle que ce sont les agents sociaux affectés aux centres jeunesse qui connaissent le plus haut taux de détresse psychologique dans le réseau de la santé et des services sociaux. Les caractéristiques de la tâche des agents sociaux justifient la nécessité d’accorder au soutien professionnel une place prépondérante ». (Réf. : Le Vérificateur général du Québec, rapport à l’Assemblée nationale pour l’année 1997-1998, tome II, chapitre 4 : Gestion des services sociaux offerts aux jeunes, page 19)

Tableau 4
LA VISION (suite)

ÉNONCÉ DE PRINCIPE
<p>« L'action concertée et efficace : faire avec le client et les partenaires sans méfiance ni confrontation » (Réf. : Y. Guérard, le 13 mars 1997, Comment faire émerger une nouvelle culture organisationnelle, page 10)</p>
L'AFFIRMATION
<p>« C'est l'avènement de l'entreprise réseau qui fera abattre les barrières traditionnelles entre les établissements, les clients et les niveaux hiérarchiques. Il nous faut créer un modèle inédit d'organisation, ouverte sur les autres et pour ce faire, jeter de multiples passerelles qui permettront de rejoindre les partenaires ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, Plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, page 38)</p>
L'APPLICATION
<p>« Les CLSC ont constaté que vos travaux ont été faits en vase clos et que n'eut été l'impact médiatique causé par l'amorce de la fermeture possible de Boscoville, l'intention des Centres jeunesse de Montréal de changer leur pratique en réadaptation ne nous serait pas encore connue ». (Réf. : Mémoire du regroupement des CLSC de Montréal, Pour réussir le virage milieu, les CLSC invitent les CJM à ne pas procéder seuls, à associer le milieu et à bien préparer le virage, le 14 mai 1997, page 3).</p>
ÉNONCÉ DE PRINCIPE
<p>« Le virage milieu : intervenir en "amont" et en "aval" » (Réf. : Y. Guérard, le 13 mars 1997, Comment faire émerger une nouvelle culture organisationnelle, page 16)</p>
L'AFFIRMATION
<p>« Une démarche des Centres jeunesse de Montréal s'avère nécessaire auprès des partenaires. Il faudra y localiser les répondants capables de soutenir notre démarche, préparer une approche de clarification de zones de collaboration à privilégier et amorcer le dialogue ». (Réf. : CJM, 23 janvier 1996, plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, page 35)</p>
L'APPLICATION
<p>« Nous comprenons mal que dans votre document, vous parliez d'intervenir auprès des clientèles que nous desservons actuellement... Parallèlement à cela, nous nous étonnons que les Centres jeunesse de Montréal songent à se délester des ressources institutionnelles pour les mères en difficulté, mandat qui leur appartient clairement et qui correspond à un besoin réel. Il semble que les problèmes des jeunes sont suffisamment nombreux pour que l'on prenne garde de ne pas se marcher sur les pieds ». (Réf. : Mémoire du regroupement des CLSC de Montréal, Pour réussir le virage milieu, les CLSC invitent les CJM à ne pas procéder seuls, à associer le milieu et à bien préparer le virage, le 14 mai 1997, page 6).</p> <p>« Proposition de la Régie régionale Montréal-Centre : inacceptable et incompréhensible » : Ce document, daté du 26 avril dernier, indique que cela signifierait le transfert d'environ 550 intervenants et intervenantes des deux centres jeunesse de Montréal vers les CLSC [...] Nous n'avons aucunement été associés [...] aux analyses qui ont précédé la préparation de cette proposition que nous jugeons tout à fait inacceptable et incompréhensible ». (Réf. Y. Guérard, le 20 juin 2000, Communiqué à tous les membres du personnel)</p>

Tableau 4
LA VISION (suite)

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« Une organisation fondée sur la rigueur des analyses, l'amélioration continue des pratiques professionnelles, la recherche et l'expérimentation scientifique, le développement de systèmes d'information clinique et de gestion et le partage systématique des progrès réalisés ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, page 11)

L'APPLICATION

« Le personnel concerné et les chefs ont très mal vécu l'implantation de cette mesure (l'autorisation aux éducateurs), malaise amplifié par le contexte conflictuel propre aux négociations pour le renouvellement des conventions collectives. Dans les faits, la façon dont la décision fut prise par le comité de direction et le moment où cette décision a été communiquée ont suscité un ressac de la part des syndicats. Nous sommes convaincus qu'une décision précédée d'une réflexion impliquant le personnel, d'une expérimentation par des volontaires motivés et soutenus, suivie d'un élargissement progressif avec des balises reconnues par tous les partenaires auraient permis d'éviter la réaction observée ». (Réf. Claude Larivière, Jean-Claude Boisvert, le 14 avril 2000 : Le processus visant à confier des autorisations à des éducateurs et éducatrices des CJM, Rapport de recherche, page 42)

Les irritants majeurs dans l'accomplissement de vos tâches :

- ⇒ « Grand discours d'orientations énoncées mais avec peu de moyens mis en place pour y arriver »;
- ⇒ « Le fait de devoir exécuter des directives, d'animer des directives auprès de mon équipe, n'ayant pas de participation active aux décisions et plans de travail »;
- ⇒ « L'environnement externe et la façon dont je suis géré complexifient la tâche »;
- ⇒ « Sentiment que certaines situations perdurent même si elles sont largement dénoncées ». (Réf. : AGESSS, sondage auprès des membres, le 21 juin 1999, page 8)

« Il y avait aussi qu'à ce moment on n'était pas prêt à parler d'organisation du travail. La stratégie privilégiée par notre comité de direction a été de laisser les équipes maintenant multidisciplinaires innover sur le plan de la complémentarité et du travail multidisciplinaire par l'ajustement mutuel. Quels sont les résultats de cette approche? Quelles sont les expériences positives dont nous pourrions faire état afin de cheminer dans la résolution du problème actuel? On se souviendra qu'à ce moment une hypothèse d'organisation du travail a été mise sur la table par le Directeur des services à la jeunesse concernant l'organisation du travail autour du « case management ». Nous n'avons jamais, comme comité de direction, eu un échange sur cette hypothèse et celle-ci n'a pas fait l'objet de travaux interdirections. » (Réf. Suzanne Lemire, DPJ, 17 mai 1999, document de travail : Les fonctions de personnes autorisées : préoccupations soulevées par l'hypothèse présentée au comité de direction du 11 mai 1999, page 2)

Tableau 4
LA VISION (suite)

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« *Rendre impossible le retour en arrière....* » (Réf. : Y. Guérard, le 13 mars 1997, *Comment faire émerger une nouvelle culture organisationnelle*, page 11)

L’AFFIRMATION

« *Compte tenu de la résistance naturelle au changement, l’organisation se fossilise. Pourtant, il existe un moyen de sortir de cette impasse : Détruire le système de façon créatrice sans parachute aucun. Il s’agit de poser un geste d’anarchie éthique* ». (Réf. David K. Hurst, *La régénération par la crise* citée par Y. Guérard, 13 mars 1997, *Comment faire émerger une nouvelle culture organisationnelle*, page 11)

L’APPLICATION

« *Il y a encore trop d’improvisation dans la façon de gérer l’organisation. Il faut tout faire mais surtout ne pas déranger, ne pas faire de vague.... Nous abandonnons en quelque sorte notre droit de gérance* ». (Réf. : AGESSS, sondage auprès des membres, le 21 juin 1999, page 8)

« *En résumé, il me semble que l’hypothèse actuellement privilégiée induit une orientation et des opérations que nous n’avons pas validées en terme d’impacts cliniques pour la clientèle (accès à la nature des services requis – psychosociaux ou de réadaptation, mouvement en terme de transfert de dossiers, continuité), en terme d’impact sur les modifications de tâches pour les intervenants en réadaptation et en terme d’impacts syndicaux.*

De ces préoccupations découlent des conditions essentielles à mettre en place, notamment :

- ⇒ *Une période de consultation avec les différentes instances impliquées (ligne de gestion, intervenants, agents syndicaux, conseil multidisciplinaire, etc.)*
- ⇒ *Des balises claires pour décider du choix de l’intervenant à qui on confiera les responsabilités.*
- ⇒ *Une planification rigoureuse des moyens de formation et d’encadrement requis.*
- ⇒ *Les mécanismes requis pour assurer la continuité tant dans ses dimensions relationnelles que d’orientations de services. »*

(Réf. : Suzanne Lemire, DPJ, le 17 mai 1999, document de travail : *Les fonctions de personnes autorisées : préoccupations soulevées par l’hypothèse présentée au comité de direction du 11 mai 1999*, page 8)

Tableau 5 LES CLIENTÈLES ET LEURS BESOINS

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« Il faut donc concevoir l'approche-milieu comme une approche « d'empowerment » des individus dont l'objectif principal vise leur autonomie ». (Réf. : Goulet & Turcotte (1997) *Approche-milieu : Quelques réflexions IRDSJ*, citées dans *L'approche-milieu aux CJM*, mars 2000, page 25)

L'APPLICATION

« Hausse des plaintes sur les services à la clientèle » (Réf. : Régie régionale et rapports annuels des Centres jeunesse de Montréal, *Hausse des plaintes*)

« Dans le cadre de la tournée de la Commissaire aux plaintes en février 1999, le comité des usagers des Centres jeunesse de Montréal nous avait fait part des insatisfactions liées aux conclusions des plaintes transmises par l'établissement aux familles des usagers. À cet égard, nous leur avons fait part de l'importance de référer ces personnes à la Régie régionale de Montréal-Centre pour un traitement de leur plainte en deuxième instance, ce qui peut expliquer l'augmentation des plaintes au cours de l'année 1999-2000 ». (Réf. RRSSS-MC, le 5 octobre 2000)

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« Une organisation qui aide les jeunes et leurs parents à résoudre les situations qui ont provoqué le besoin d'interventions, et qui en évalue activement le succès ainsi que leur impact sur les problématiques sociales » (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, *plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle*, page 11)

L'AFFIRMATION

« Ces données démontrent que l'impact sur les clientèles prises en charge à la Direction des services territoriaux est moindre que prévu. Des 4 000 dossiers bénéficiaires desservis par la Direction des services territoriaux, il était anticipé le transfert progressif d'au plus 1 400 dossiers, et ce, du 15 février au 15 septembre 1998. Dans les faits, le bilan démontre qu'au plus 474 dossiers auront nécessité un transfert de praticien, soit 12 % du total. La première raison est que les intervenants ont terminé leurs activités et ferment les dossiers. La seconde vient du fait qu'un certain nombre de clients changent de lieu de résidence, ce qui nous oblige de toute façon à transférer les dossiers ». (Réf. : Lettre de M. Y. St-Onge des CJM, au bureau du Vérificateur général du Québec, le 22 mai 1998)

L'APPLICATION

- ⇒ « Deux milles enfants ont changé d'intervenant principal depuis novembre 1999 (900 en février 2000) ». (Réf. : *Ordre professionnel des travailleurs sociaux*, page 3)
- ⇒ « Des dossiers-clients sont oubliés et sujets d'aucune intervention durant une année entière ». (Réf. : *Ordre professionnel des travailleurs sociaux*, page 4)

Tableau 5
LES CLIENTÈLES ET LEURS BESOINS (suite)

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« Une organisation qui cultive une approche clientèle auprès des jeunes et de leur entourage immédiat, laquelle se traduit par un engagement des Centres jeunesse de Montréal auprès de sa clientèle et par un suivi de son appréciation ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, page 11)

L'APPLICATION

« À l'application des mesures, les travailleurs sociaux tentent de rencontrer les clients une fois par mois, et les enfants placés une fois par mois et demi, ce qui est nettement insuffisant pour établir une relation d'aide et pour générer des changements... La décision de fermeture des cas se prend souvent pour des raisons davantage administratives que cliniques... La qualité des interventions et la sécurité des enfants sont grandement à risque, selon nous ». (Réf. : Lettre de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec à monsieur Yvon Guérard, le 23 mai 2000, page 6).

« Au-delà de l'achalandage clientèle, des problématiques clientèles plus sévères et de l'augmentation de la pauvreté : nous estimons que les éléments suivants contribuent à une augmentation de judiciarisation :

- ⇒ pénurie de personnel expérimenté ;
- ⇒ durée de prise en charge : des durées plus longues risquent d'entraîner davantage de judiciarisation en cours d'application ;
- ⇒ un contexte d'engorgement qui entraîne la judiciarisation, de façon à activer une mesure d'hébergement ordonnée ». (Réf. : État de situation (19960-2000) aux fins de l'inspection ministérielle du Ministère de la santé et des services sociaux, CJM, Direction du contentieux, Me Vivianne Primeau, version révisée, le 15 août 2000, p. 11-12)

« Le personnel de ces services scolaires a fait preuve d'implication, bien souvent devenant les seuls intervenants significatifs pour les jeunes, notamment à l'époque de l'actualisation du plan de main-d'œuvre) ». (Réf. : Service de scolarisation en dérogation et entente MSSS-MEQ, Direction des services à la jeunesse, CJM, août 2000, DES, no. 29, page 2)

« Le comité Berger est constitué d'un groupe d'intervenants qui travaillent depuis plusieurs années dans différents services des Centres jeunesse de Montréal... Maurice Berger fait... ressortir l'importance de la continuité de l'intervention par le même intervenant afin de s'assurer que quelqu'un sera « porteur » de l'avenir des enfants suivis en L.P.J.... Or, les discussions que nous avons eues nous ont amenés à constater que plusieurs actions menées aux Centres jeunesse de Montréal sont en porte-à-faux non seulement par rapport à ces principes mais aussi par rapport aux principes énoncés dans le guide de conduite éthique des Centres jeunesse de Montréal... Le dossier des enfants... devrait être confié... à des intervenants stables qui bénéficient d'un encadrement professionnel par une personne qui a de l'expérience auprès de ce type de clientèle ». (Réf. Lavoie et al., le 23 juin 2000, suites à ce jour du document Berger, pages 1 et 8).

Tableau 5
LES CLIENTÈLES ET LEURS BESOINS (suite)

L’AFFIRMATION

« Lors de l’actualisation du plan de postes le 15 février 1998, les chiffres nous indiquent que 500 intervenants de la Direction des services territoriaux et 141 intervenants de la Direction des services régionaux sur un total de plus de 1 250 intervenants auraient exercé un choix lors du déploiement. Cependant, un nombre élevé d’intervenants ont choisi de demeurer sur le même territoire géographique (plus de 70 %). De plus, 300 salariés de la liste de rappel furent réassignés.

Mentionnons qu’au 15 février, les intervenants de la Direction des services territoriaux ont continué à œuvrer auprès des mêmes clients. À cet effet, il a été prévu un transfert progressif des dossiers. La Direction des services à la jeunesse a produit un bilan complet des usagers transférés à ce jour ». (Réf. : Lettre de Yves St-Onge du CJM, au Bureau du Vérificateur général du Québec, le 22 mai 1998)

L’APPLICATION

« Étant donné que près de 1 000 employés auront changé de lieu de port d’attache entre janvier et octobre 1998, nous attendons la fin de ces mouvements massifs pour renouveler les vignettes qui comportent... ». (Réf. : Rapport sur les systèmes comptables et de contrôle interne pour l’exercice terminé le 31 mars 1998, Samson, Bélair/Deloitte & Touche, comptables agréés, Montréal, le 8 septembre 1998, recommandation no 5, page 8)

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« La qualité et l’efficience de nos services doivent se mesurer non seulement par le cas par cas, mais aussi par leur impact social... Il faudra ... poursuivre une réflexion sur la définition même des résultats visés par nos interventions et sur la façon de les suivre, de les mesurer, de les évaluer ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, Plan d’organisation : rapport d’étape et devis de transformation organisationnelle, page 12)

L’APPLICATION

« Il est difficile d’apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs ou de savoir dans quelle mesure les agents d’intervention et le milieu se concentrent ». (Réf. : Le Vérificateur général du Québec, rapport à l’Assemblée nationale pour l’année 1997-1998, tome II, chapitre 4 : Gestion des services sociaux offerts aux jeunes, page 23)

Tableau 6 LES EFFECTIFS

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« Une organisation dont les ressources humaines sont responsabilisées et mobilisées, et démontrent des compétences individuelles et collectives appuyées sur une expertise spécifique et un jugement de situation sûr ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, Plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, page 11)

L'APPLICATION

« Quand une organisation est en perpétuel changement et que les besoins des jeunes augmentent sans cesse, le soutien professionnel est nécessaire à la mise à jour et à l'adaptation des pratiques professionnelles pour permettre aux agents d'intervention de consulter au besoin et de profiter d'une supervision. (Réf. : Vérificateur général du Québec, rapport à l'Assemblée nationale année 1997-1998, page 18)

« Aucun des centres jeunesse visités n'a défini de cadre de référence relativement au soutien professionnel ». (Réf. : Vérificateur général du Québec, rapport à l'Assemblée nationale année 1997-1998, page 18)

« La surcharge des chefs fait en sorte que seules les situations particulièrement litigieuses ou les crises lui sont soumises. La part de supervision ou de consultation qui demande une présence et une attention soutenue est évacuée dans les faits... Le volume des équipes et le nombre d'usagers dans l'un ou l'autre des services font que ni le chef, ni le consultant ne peuvent réellement s'impliquer, sauf dans un très petit nombre de cas... » (Réf. : Keable P et al, le 11 janvier 2000, Consultation des membres du Conseil multidisciplinaire sur le thème du soutien professionnel, page 5)

« Plusieurs agents des centres jeunesse visités ont déclaré que les multiples réorganisations vécues dans leur établissement au cours des dernières années leur ont fait perdre leurs points de repère et que la consultation auprès de leurs supérieurs hiérarchiques pour pouvoir prendre une décision éclairée n'est pas une pratique courante ». (Réf. : Vérificateur général du Québec, rapport à l'Assemblée nationale année 1997-1998, page 18)

« La charge de travail des membres rencontrés était d'une telle lourdeur que nous sommes fort inquiets de la qualité des services offerts aux enfants et aux familles ». (Réf. : Ordre professionnel des travailleurs sociaux, le 23 mai 2000, page 5)

Tableau 6
LES EFFECTIFS (suite)

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« Une organisation où le leadership s'exerce plus que l'autorité, où les réflexions reposent sur le mérite des arguments plutôt que sur les statuts de ceux qui les émettent, où le partage des valeurs et d'un langage commun favorise l'émergence d'une culture organisationnelle qui préfère la cohérence et la cohésion des interventions aux contrôles bureaucratiques ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, Plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, page 11)

L'APPLICATION

« D'autre part, au fil des réponses, on fait souvent référence à la lourdeur de la charge, aux défis que posent les situations souvent complexes, à la détérioration du tissu social qui nous confronte. Les répondants œuvrant dans les sites font également état du surnombre et aussi des orientations plus ou moins appropriées des usagers vers des services qui ne leur conviennent pas vraiment. Il va de soi que des constats de cet ordre doivent être pris en considération lorsqu'il est question de soutien professionnel; ils en soulignent la nécessité. Les cas lourds sont des situations où l'angle de prise de l'intervention n'est pas évident; leur addition dans un « caseload » ou dans une unité risque de mener à des sentiments d'impuissance et d'épuisement. Les répondants mentionnent à plusieurs reprises les importantes modifications structurelles que les Centres jeunesse de Montréal viennent de connaître. Ils laissent entendre que ces changements ont été bouleversants et que l'équipement clinique que demandent ces nouveautés n'est pas totalement assimilé ». (Réf. : Keable P et al., le 11 janvier 2000, Consultation des membres du Conseil multidisciplinaire sur le thème du soutien professionnel, page 3)

« La structure présente est trop rigide et n'a pas de vue d'ensemble et surtout pas de priorités adaptées aux professionnels et à la clientèle. Les priorités sont celles de la gestion... à tout prix ». (Réf. : Conseil multidisciplinaire, page 4)

Tableau 7 LES SERVICES INTÉGRÉS

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« Une organisation dont la programmation et l'organisation intégrées des services maintiennent une distinction claire des rôles d'autorité et de services qui composent sa mission. Une organisation qui donne le bon service au bon moment, dans le respect des responsabilités et des encadrements qui s'appliquent à chaque situation ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, Plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, page 11)

L'APPLICATION

« Par ailleurs, le processus de révision mis en place par les centres jeunesse visités n'inclut pas toujours la rencontre du jeune et de ses parents, ce qui devrait pourtant aller de soi... » (Réf. : Vérificateur général du Québec, rapport à l'Assemblée nationale année 1997-1998, page 17)

« Les lacunes que connaît le processus de révision augmentent les risques que certains jeunes soient pris en charge plus longtemps que nécessaire ou que, au contraire, d'autres soient réintégrés prématurément dans leur famille ». (Réf. : Vérificateur général du Québec, rapport à l'Assemblée nationale année 1997-1998, page 18)

« Afin d'être certains de bien s'entendre sur ce dont on parle, le virage milieu ne se fait pas seulement dans le milieu mais surtout avec le milieu. Au-delà du vocabulaire, votre proposition de transformation ne nous semble pas aller tout à fait dans ce sens. Elle nous apparaît plutôt comme une déconcentration et une réforme de structures, laquelle depuis quatre ans, monopolise beaucoup des énergies des Centres jeunesse de Montréal. (Réf. : Mémoire des CLSC : déconcentration d'une réforme de structures)

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

« Une organisation où les processus sont conçus et gérés autour du client et de sa compréhension, de façon à intégrer les contributions des divers intervenants dans un cheminement horizontal ». (Réf. : CJM, le 23 janvier 1996, Plan d'organisation : rapport d'étape et devis de transformation organisationnelle, page 11)

L'APPLICATION

« Maurice Berger fait entre autres ressortir l'importance de la continuité de l'intervention par le même intervenant afin de s'assurer que quelqu'un sera porteur de l'avenir des enfants suivis avec la Loi sur la protection de la jeunesse. Or les discussions que nous avons eues nous ont amenés à constater que plusieurs actions menées aux Centres jeunesse de Montréal sont en porte-à-faux non seulement par rapport à ces principes mais aussi par rapport aux principes énoncés dans le guide de conduite éthique des Centres jeunesse de Montréal ». (Réf. : Comité Berger, mai 2000, page 1)

« Les structures sont trop lourdes à tous les niveaux pour assurer une continuité, le suivi des ressources humaines et administratives ». (Réf. : AGESSS, page 10)

« La centration budgétaire se déplace vers l'organisation des services plutôt que vers les besoins des jeunes dans les unités ». (Réf. : AGESSS, page 11)

3. LES CONSTATS EN LIEN AVEC LES OBSERVATIONS DE L'ÉQUIPE D'ENQUÊTE

3.1 Les processus de gestion

- ⇒ Les virages majeurs ont été opérés malgré plusieurs avis émanant de l'interne et de l'externe de l'organisation, sans formation adéquate et sans consultation et implication active du personnel cadre et du personnel clinique et administratif, comme également sans que soient impliqués les partenaires (CLSC, familles d'accueil, ressources intermédiaires).
- ⇒ Lorsque des consultations ont été effectuées, elles l'ont été *a posteriori* et suite à des pressions externes (ex. : audiences publiques) ou encore réalisées en même temps que s'appliquent les décisions (ex. : autorisations).
- ⇒ Il y a absence d'expériences-pilotes avant la mise en place de nouvelles orientations organisationnelles et cliniques, comme il y a absence de monitoring lors de l'implantation de ces orientations. Les Centres jeunesse de Montréal disposent d'une panoplie de tableaux de bord qui permettent un suivi rigoureux des données clientèles et financières. Paradoxalement, peu ou pas de mesures de monitoring sont actualisées quant aux impacts professionnels et cliniques des virages opérés. Par exemple, aucune mesure ne permet de vérifier le niveau d'intégration du sens clinique des plans d'intervention ou de vérifier les impacts de la mixité sur la clientèle. On ne nous a produit aucune mesure de l'impact de la territorialisation sur les clients et le personnel.
- ⇒ Les résultats de cette absence de préparation et de monitoring sont la prise de décisions cliniques majeures en réaction à des crises (ex. : mise à l'écart des filles dans les unités globalisantes).
- ⇒ Tous les mécanismes d'autorégulation de l'organisation ont été réduits au silence par la non-prise en considération des avis, par l'absence de suivi des recommandations, par la non-sollicitation d'avis et par l'organisation des processus de contrôle de la qualité. Le Conseil multidisciplinaire a été court-circuité dans son rôle officiel de façon telle qu'il a été désavoué par certains de ses membres. Aucune voie officielle n'est prévue pour questionner, de façon systématique, les décisions aux plans de la qualité des services et des impacts sur la clientèle : la Direction de la recherche et du développement a un rôle de support organisationnel. Les directeurs de services (le directeur des services jeunesse et le directeur de la protection de la jeunesse) sont responsables et imputables du suivi de l'application des décisions et du contrôle de la qualité, mais ils sont à la fois juge et partie.

- ⇒ Le résultat direct de ce processus de gestion est le « musellement » systématique de toute forme de critique : les avis acheminés ne trouvent pas preneur. La seule voix de réaction possible devient l'instance syndicale. Nous nous retrouvons donc dans une organisation où les instances syndicales ne sont plus porteuses seulement des griefs liés aux relations de travail mais, contre toute attente, véhiculent aussi les malaises cliniques et organisationnels. Le rapport de pouvoir est dès lors faussé et le cul-de-sac inévitable. Un autre résultat est que des membres du personnel expriment leurs frustrations par la voix des médias, et ce, avec tous les impacts non prévus et négatifs que cela suscite.
- ⇒ Le manque de fluidité entre les différents secteurs de l'organisation et entre les différents secteurs d'une même direction favorise le cloisonnement, le manque de communication, l'isolement et l'épuisement. Le chef de service de la Direction des services à la jeunesse a des contacts avec ses collègues du même territoire et avec son coordonnateur ... c'est à peu près tout. Il voit rarement ses collègues des autres territoires, rarement son directeur et encore plus rarement son directeur général.

Si ces pratiques de gestion ont un impact direct sur le climat organisationnel, elles en ont aussi de très importants sur la productivité, donc sur l'accessibilité des services et, *a fortiori*, sur la situation financière.

Les pratiques de gestion n'apportent pas de réponses intégrées et planifiées à des questions cliniques de base comme : la mixité, le manque d'encadrement et de support clinique, l'absence de formation pour combler les expertises perdues en cours de transformation, l'essoufflement des ressources d'accueil qui doivent assumer une clientèle de plus en plus lourde avec de moins en moins de support et, en plus, suppléer au manque de suivi puisque les intervenants des Centres jeunesse de Montréal manquent de temps et d'expérience avec de nouvelles clientèles. **Les résultats se comptabilisent en judiciarisation accrue, en durée de vie des situations en protection plus longue, en engorgement : les services adéquats ne sont pas donnés au bon moment.**

3.2 Les secteurs névralgiques

- ⇒ *Le secteur de la révision.* Les révisions liées à l'application des mesures de protection se font majoritairement sur papier (rapport bilan de l'intervenant), avec contacts occasionnels avec l'intervenant et encore plus occasionnels avec le client, situation d'ailleurs dénoncée, comme on l'a vu précédemment, par le Vérificateur général du Québec. Lorsque la recommandation vise la fermeture du dossier, anticipée ou non, le chef de service doit souvent défendre la décision de son intervenant. Il semble y avoir deux problèmes d'importance dans ce secteur : la compréhension du concept de protection et

la modalité de révision. Il faut bien comprendre que les réviseurs jouent un rôle de premier plan dans les orientations cliniques et il y a un lien direct entre leur travail et la durée de vie des situations en protection.

- ⇒ *Les décisions de placement.* Un mécanisme très sophistiqué est mis en place afin d'assurer une cohérence dans l'application des mesures de placement. Par ailleurs, la décision de placement prise par chaque intervenant est validée par son chef de service ou l'adjoint clinique de ce dernier. Il y a donc de multiples décideurs et de multiples possibilités d'interprétation des paramètres de placement. On sait l'importance d'un premier placement comme déterminant de plusieurs autres; on sait l'impact de l'âge d'un premier placement sur la durée de vie des prises en charge. **Dès lors, un mécanisme qui assurera un resserrement des décisions de placement autour de paramètres précis, appliqués de façon cohérente et rigoureuse, est essentiel si on veut agir sur les placements, donc sur l'engorgement et la durée de vie des prises en charge et, du même souffle, limiter les permutations.**
- ⇒ *Les rapports avec les instances judiciaires.* Les délais de comparution au tribunal de la jeunesse ont un impact majeur sur la durée de vie des situations dans la région de Montréal. Un **minimum** de trois mois est à prévoir pour une requête sur le fond. Dans un tel contexte, la gestion du risque devient un défi d'importance à l'étape d'orientation. Quant à la révision d'ordonnance à l'application des mesures, les intervenants aiment mieux ne pas s'y attaquer : l'ordonnance a le temps de se terminer avant qu'ils soient entendus. Un tel contexte exige une action concertée des milieux sociaux et judiciaires. Le ministère de la Santé et des Services sociaux avait prévu la formation d'une Table socio-judiciaire, dans chaque région du Québec, afin de résoudre ce type de problèmes. Montréal ne dispose pas d'un tel mécanisme officiel de tractation. Le directeur de la protection de la jeunesse doit donc agir sur une base informelle et cas par cas.

En résumé, l'ensemble de ces observations nous incitent à tirer deux conclusions :

- ⇒ **Le lien de confiance est brisé entre la direction actuelle et le personnel à l'interne de même qu'avec les partenaires.**
- ⇒ **Il existe un problème de crédibilité lié à la prise de décision de la direction actuelle à cause, notamment :**
 - **des façons de faire qui ne facilitent pas l'appropriation, la collaboration et la mobilisation du personnel;**
 - **les écarts entre les principes servant aux décisions et leur application.**

4. LES ÉLÉMENTS D'ORDRE FINANCIER

La situation financière des Centres jeunesse de Montréal découle, avant tout, des pratiques préconisées en matière de gestion et d'intervention. Les Centres jeunesse de Montréal s'appuient sur l'engorgement pour réclamer qu'un financement équivalent à son déficit lui soit reconnu en 2000-2001⁹. L'examen effectué dans le cadre de l'inspection a permis de démontrer l'ampleur relative des ressources dont bénéficient les Centres jeunesse de Montréal et de mettre en évidence certaines avenues de rationalisation.

4.1 La situation financière

Les Centres jeunesse de Montréal prévoient un déficit budgétaire de 2,6 M \$ à la fin de la présente année financière¹⁰. Ce déficit équivaut à 1,6 % de son budget, soit à peu de choses près, le niveau relatif des deux dernières années. Il s'avère dans les faits supérieur puisque, en 2000-2001, les Centres jeunesse de Montréal ont bénéficié d'un redressement de base (760 000 \$). L'effet de la prise en charge par le ministère des coûts de stabilité et de sécurité d'emploi en 2000-2001 est pratiquement annulé par le fait qu'une subvention d'un montant équivalent découlant de l'entente tripartite n'a pas été reconduite.

Le tableau périodique qui découle de l'application de la directive ministérielle en regard de l'exécution du budget¹¹ révèle, à la sixième période, un surplus de 24 406 heures rémunérées par rapport à la même période l'an dernier. Sur une base annuelle, il s'agit d'un enjeu excédent 1 M \$. Il est principalement attribuable à la Direction des services à la jeunesse. Des revenus supplémentaires et des économies dans les autres secteurs d'activité permettent à la direction de maintenir le niveau de déficit prévu au début de l'année. Quelque 50 % des heures en surplus sont non travaillées. La direction affirme que cette part relativement élevée des heures non travaillées ne serait aucunement précurseur et résulterait d'un effet de période¹².

Aucun emprunt relié aux fonds d'exploitation n'a été jusqu'ici autorisé par le ministère dans le cadre du présent exercice financier.

4.2 Des éléments de rationalisation

⇒ *La dérogation scolaire* – Les Centres jeunesse de Montréal assurent des services scolaires dans différents sites pour lesquels certains frais lui sont remboursés. Pour ce faire, les Centres jeunesse de Montréal ont privilégié de

⁹ Lettre de MM. André Huberdeau et Yvon Guérard à MM. Pierre Roy et Marcel Villeneuve datée du 5 juin 2000.

¹⁰ Voir note précédente.

¹¹ Suivi de l'équilibre financier des établissements public du réseau de la santé et des services sociaux – Exécution du budget, Directive 2000-013, MSSS, 15 mai 2000.

¹² Les libérations syndicales ont été évoquées pour expliquer l'effet de période.

maintenir leur dérogation¹³ alors que tous les autres centres jeunesse du Québec privilégiaient de s'en départir. Les revenus tirés de cette activité sont insuffisants pour combler les dépenses encourues; le déficit estimé par les Centres jeunesse de Montréal à ce titre s'élève à plus de 700 000 \$ pour l'année financière 2000-2001.

Aucune estimation du coût d'opportunité n'a été réalisée et le déficit estimé ne reflète pas adéquatement les charges totales nettes attribuables à la dérogation (espace, entretien, assurance-salaire, libération, etc.). Par ailleurs, dans l'éventualité du retrait de la dérogation, les Centres jeunesse de Montréal devront remplir leurs obligations en vertu de l'entente MSSS-MEQ¹⁴ pour les clientèles concernées, ce qui entraînera le maintien de certains coûts. Cinq postes en lien avec cette dérogation ont été titularisés au printemps dernier.

Tant au plan clinique qu'à celui du partage des responsabilités, la dérogation scolaire des Centres jeunesse de Montréal apparaît questionnable. Il importe d'en revoir les fondements sous-jacents et cette fois, en prenant soin d'éclairer rigoureusement la décision. Dans cette perspective, la direction des finances devrait être davantage et systématiquement impliquée dans la prise de décision.

- ⇒ *L'informatique* – Les charges des Centres jeunesse de Montréal en informatique s'élèvent à près de 3 M \$ en 1999-2000, soit près de 30 % des charges à ce titre pour l'ensemble des Centres jeunesse du Québec. Elles représentent plus de 1,8 % des charges totales des Centres jeunesse de Montréal par rapport à moins de 1,6 % pour l'ensemble des Centres jeunesse du Québec. Dans la mesure où il s'agit d'un secteur de soutien, des économies d'échelles importantes devraient y figurer. Dans le cadre du *Budget 2000-2001*, la Direction des Centres jeunesse de Montréal évoque¹⁵ cette piste de rationalisation sans pour autant préciser l'ampleur des économies envisagées.
- ⇒ *Les libérations syndicales* – Aux chapitres des avantages sociaux particuliers, les Centres jeunesse de Montréal se distinguent par le fait que les *libérations syndicales* représentent, en 1999-2000, près de 30 000 heures, soit près du double, en proportion des heures consenties au Centre jeunesse de Québec (un peu plus de 6 000 heures) et Batshaw (près de 8 000 heures). Les procédures en cours entourant le découpage des accréditations, tout en

¹³ Procès-verbal – Réunion du CA des CJM – 12 avril 1994.

¹⁴ Entente entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et le Ministère de l'Éducation relativement aux services destinés aux jeunes d'âge scolaire handicapés ou en difficulté d'adaptation, Québec, 1990.

¹⁵ Voir note 9.

diminuant le nombre de libérations, devraient permettre de régulariser la situation et, conséquemment, réduire le coût net des libérations et minimiser les impacts aux plans clinique et administratif.

- ⇒ *L'administration générale* – Les honoraires professionnels en matière de relations de travail s'élevaient à 467 000 \$ en 1999-2000, soit près de cinq fois les charges à ce titre enregistrées par Batshaw et à plus de trois fois celles enregistrées par le Centre jeunesse de Québec au cours de cette même année. Quoique le niveau de ces honoraires s'avère moindre qu'en 1997-1998, alors qu'il s'élevait à 1,1 M \$, des économies devraient pouvoir encore être réalisées à ce chapitre par les Centres jeunesse de Montréal. Quelque 60 % de ce coût en 1999-2000 émerge à l'administration du personnel. Par ailleurs, face à la forte croissance, 150 % entre 1997-1998 et 1999-2000, et au niveau relativement élevé du coût des services achetés par ce centre d'activité, une attention particulière devrait lui être apportée.
- ⇒ *Les services achetés* – Entre 1997-1998 et 1999-2000, le niveau des services achetés¹⁶ des Centres jeunesse de Montréal a cru de 18,4 % pour atteindre 28,2 M \$. Cette forte croissance n'est pas uniquement l'apanage des Centres jeunesse de Montréal. Elle tient essentiellement au recours accru aux ressources d'hébergement en concordance avec le virage milieu. Les Centres jeunesse de Montréal se démarquent cependant en regard des foyers de groupe et des foyers-appartements.

De 1997-1998 à 1999-2000, le coût des services achetés en *foyers de groupe* a cru de 71,6 % (~50 % sans la hausse du *per diem*). Au cours de cette même période, le nombre total de jours-présence en foyers de groupe des Centres jeunesse de Montréal augmentait de 16,4 %, alors que celui des foyers de groupe contractuels doublait. Il compte maintenant pour près de 40 % de l'ensemble des jours-présence en foyers de groupe des Centres jeunesse de Montréal.

De 1997-1998 à 1999-2000, le coût des services achetés en *foyers-appartements*¹⁷ a subi une croissance de 63,8 % (~40 % sans la hausse du *per diem*). Le nombre total de jours-présence en foyers-appartements aux Centres jeunesse de Montréal augmentait de 31 % au cours de cette période.

Au plan budgétaire, la substitution importante qui s'est opérée en faveur des foyers contractuels constitue un atout favorable. En effet, pour les Centres jeunesse de Montréal, le coût d'un jour-présence en foyer contractuel équivaut

¹⁶ Excluant l'enseignement scolaire (CA-6370) en 1997-1998.

¹⁷ L'apanage exclusif des Centres jeunesse de Montréal en 1999-2000 selon les états financiers.

à la moitié de celui d'un foyer institutionnel. Dans cette perspective, les modalités contractuelles doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Paradoxalement, le nombre d'heures d'encadrement des ressources intermédiaires et de type familial aux Centres jeunesse de Montréal a décliné de 7 % entre 1997-1998 et 1999-2000.

- ⇒ *La main-d'œuvre indépendante* - Les charges attribuables à la main-d'œuvre indépendante s'élèvent à plus de 1,7 M \$ en 1999-2000, dont 1,3 M \$ émerge aux unités de vie. Il s'agit d'une hausse respective de 50,4 % et de 27,3 % depuis 1997-1998. L'explication fournie en regard de ces hausses réside principalement dans l'intensification de la sécurité et des patrouilles au Mont St-Antoine. Cette évolution devrait faire l'objet d'un sérieux examen, et ce, non seulement au plan financier, mais aussi en regard des modes d'intervention.

Conjuguée aux gains de productivité à réaliser aux chapitres des pratiques, cette brève revue des éléments d'ordre financier permet d'affirmer que l'impasse budgétaire des Centres jeunesse de Montréal ne semble pas, au premier chef, devoir donner lieu à un ajout de ressources. Conséquemment, les Centres jeunesse de Montréal devraient poursuivre l'analyse financière en vue de l'équilibre budgétaire en prenant soin de couvrir le volet *immobilisation*.

5. LES ÉLÉMENTS IMMOBILIERS

En marge de notre mandat, nous avons profité de notre passage aux Centres jeunesse de Montréal pour visiter deux unités de vie, un foyer de groupe et rencontrer une équipe-terrain.

Notre rencontre avec l'équipe-terrain s'est effectuée dans des locaux récemment rénovés, spacieux, éclairés et très bien aménagés. Il faut ici saluer le souci des autorités des Centres jeunesse de Montréal de fournir aux professionnels des équipes-terrains des locaux offrant une ambiance de travail très agréable.

Il en est tout autrement de notre visite des sites d'hébergement. Les commentaires qui suivent ne peuvent servir d'assises à quelques recommandations ou jugements de notre part, compte tenu du petit nombre d'installations visitées; toutefois, ces visites nous ont laissés pour le moins perplexes en ce qui a trait aux conditions de vie qu'on réserve aux enfants hébergés : bien que propre, l'atmosphère qui se dégageait des deux unités de vie visitées traduisait la négligence et l'abandon : murs aux coloris et aux revêtements mornes, ternes, sans ambiance, mobilier réduit à sa plus simple expression, particulièrement dans les chambres d'enfants. Il est difficile d'imaginer qu'on peut offrir un milieu de vie chaleureux, accueillant, amical dans des installations aussi dénuées de tout cachet.

Quant au foyer de groupe, sans avoir d'adresse, on aurait pu identifier l'édifice à la palissade de métal ondulé qui en cintrait les limites du terrain. On aurait dit que tout a été fait pour reproduire un milieu institutionnel dans la vie de quartier. Interrogé sur la participation des jeunes, soit de 6 à 11 résidents de ce foyer de groupe à la vie de quartier, l'éducateur présent nous a répondu qu'effectivement, ces enfants n'y sont pas intégrés. Il est difficile, cette fois encore, de porter un jugement général sur une seule visite d'un seul foyer, mais on peut à tout le moins s'interroger sur les concepts d'aménagement physique et d'encadrement de vie mis de l'avant dans ce foyer. L'approche-milieu appliquée aux foyers de groupe devrait-elle influencer ces dimensions pour que l'apparence générale des foyers de groupe s'intègre dans l'environnement de quartier et transpire dans la programmation des activités de vie? Cela n'était manifestement pas le cas pour ce foyer.

En conclusion, bien que les Centres jeunesse de Montréal visent à diminuer le recours à l'hébergement, on peut penser que ce moyen de protection/intervention demeurera dans le futur. Or, l'impression se dégageant de nos brèves visites est que les principes de l'approche-milieu n'ont pas encore influencé la conception générale de l'aménagement et de la programmation de ces milieux de vie substitués que sont l'hébergement et les foyers de groupe. Bien que l'échantillonnage des milieux visités ne soit pas représentatif de l'ensemble, le fait qu'on ait laissé à la direction le soin d'identifier les installations à visiter et l'état dans lesquelles nous les avons trouvées, nous inquiètent au point de devoir en sensibiliser le ministère de la Santé et des Services sociaux et, par ricochet, la Direction des Centres jeunesse de Montréal dans le cadre du présent rapport.

LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS

Les ressources dont les Centres jeunesse de Montréal disposent sont importantes. Malgré cela, les résultats de la transformation par l'approche-milieu sont à contresens des objectifs poursuivis. Alors que le discours est celui de l'approche-milieu, on observe dans l'agir une augmentation du recours à l'hébergement et du taux de judiciarisation. Les motifs invoqués pour justifier ce paradoxe ne tiennent pas. Ils sont contredits par l'analyse des données statistiques; la lourdeur, la complexité des cas ou la délinquance, pour ne nommer que ces phénomènes, n'expliquent pas pourquoi la transformation tarde à livrer ses résultats. Bien que Montréal compte des zones de grande pauvreté, compte tenu de la richesse relative des Centres jeunesse de Montréal, l'organisation est mieux équipée que d'autres organisations analogues pour faire face à la situation. Or, les Centres jeunesse de Montréal affichent une moins bonne performance clinique que des organisations comparables pourvues de moins de ressources.

Notre analyse et les nombreux témoignages recueillis nous ont amenés à questionner les pratiques plutôt que les moyens pour expliquer ces résultats. Ainsi, nous nous sommes appliqués à produire un collage des principes et des affirmations énoncés par la Direction des Centres jeunesse de Montréal et à les juxtaposer aux nombreux avis transmis à la direction au fil des dernières années qui mettent en lumière la dichotomie du discours et de l'agir.

À bien des égards, force est de constater que les actions de la Direction des Centres jeunesse de Montréal sont généralement en porte-à-faux des principes mis de l'avant pour soutenir la transformation des services aux jeunes en difficulté. Face à ce constat, une conclusion s'impose : **En fonction des échanges avec les représentants de l'interne comme des partenaires, il nous apparaît que la Direction générale des Centres jeunesse de Montréal n'a plus la crédibilité et l'écoute nécessaire à un redressement de la situation.**

Il appartient toutefois aux mandants, en fonction de l'accueil que réservera la Direction des Centres jeunesse de Montréal à notre rapport, de déterminer les suites à y donner. C'est pourquoi, sans en préciser la portée, **nous recommandons, dans un premier temps, au ministère de la Santé et des Services sociaux de prendre des actions immédiates, dont l'effet garantira au personnel des Centres jeunesse de Montréal qu'ils peuvent, *a priori*, se fier et croire aux façons de faire mises de l'avant par la Direction générale.**

Par ailleurs, et sans en préciser l'urgence, nous formulons une série de recommandations pour assurer à brève et à moyenne échéance un redressement de la situation des Centres jeunesse de Montréal sous divers aspects de la gestion administrative, clinique et financière. En conséquence, nous recommandons de :

Gestion administrative

- ⇒ Modifier l'approche dans la gestion des relations de travail : dépolariiser, clarifier et repositionner les enjeux de façon à permettre aux instances syndicales de jouer leur rôle dans le cadre de leur mandat.
- ⇒ Mettre en place des mesures continues pour impliquer, accompagner et supporter les cadres face aux nouvelles réalités de gestion.
- ⇒ Mettre en place des mesures pour développer la vie d'équipe, le sentiment d'appartenance, la marge de manoeuvre, le travail en multidisciplinarité.
- ⇒ Mettre en place des stratégies axées sur la mobilisation, l'appropriation et l'implication du personnel.
- ⇒ Mettre en place des mécanismes de concertation formels et continus, principalement avec les CLSC et les instances judiciaires.

Gestion clinique

- ⇒ Revoir l'application des notions de « territorialité » et de « mixité » dans les unités globalisantes en s'inspirant des avis soumis à cet effet.
- ⇒ Mettre en place un mécanisme assurant une cohérence et un resserrement des décisions de placement.
- ⇒ Revoir les mécanismes de révision dans leurs modalités d'application et dans l'interprétation du concept de protection.
- ⇒ Permettre et favoriser l'actualisation du rôle « d'advocacy » du comité des usagers.
- ⇒ Donner l'espace au Conseil multidisciplinaire afin qu'il actualise son mandat : gardien des pratiques professionnelles, participant actif dans l'organisation scientifique, conseils et avis en amont et en aval.
- ⇒ Donner à la Direction de la recherche et du développement un mandat officiel de contrôle de la qualité des services, de maintien et de développement des pratiques professionnelles, de monitoring des programmes et orientations cliniques en tenant compte des indicateurs de résultats développés dans le plan d'organisation déposé en janvier 1996.
- ⇒ Refaire un bilan sur le modèle organisationnel : sa viabilité et sa capacité à atteindre ses objectifs. Développer les indicateurs en conséquence et mettre en place les mécanismes pour assurer leur monitoring continu.

- ⇒ Porter une attention particulière aux conditions et à l'encadrement accordés aux ressources intermédiaires et familiales.

Gestion financière

- ⇒ Poursuivre l'analyse fine des éléments financiers évoqués dans l'inspection afin de dégager, le cas échéant, des marges de manœuvre financière, en prenant soin de couvrir le volet *immobilisation*.
- ⇒ Revoir les fondements sous-jacents de la dérogation scolaire, en prenant soin d'éclairer rigoureusement la décision. Dans cette perspective, la Direction des finances devrait être davantage et systématiquement impliquée dans la prise de décision.
- ⇒ Revoir le contour financier des services d'administration et de soutien, notamment les centres d'activités d'informatique et d'administration des services à la clientèle et du personnel qui semblent, en proportion des autres grands postes budgétaires, disposer d'un financement supérieur à ce que les besoins de l'établissement devraient commander compte tenu des économies d'échelle normalement dévolues à une organisation de cette envergure.