

LA RÉFORME DE LA SANTÉ ET DES SERVICES
SOCIAUX: LES ENJEUX POUR LES JEUNES ET
POUR LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES
«JEUNESSE»

AVIS DU CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE
AU PREMIER MINISTRE, MINISTRE RESPONSABLE DE LA JEUNESSE,
MONSIEUR ROBERT BOURASSA

Document adopté lors de la séance
du 26 mai 1990.

Dépôt légal - 2^e trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-20957-5

Collaboration à la réalisation de l'avis du Conseil

Les membres du comité de travail:

Brigitte Lepage, présidente du Conseil
Sylvain Tanguay, vice-président du Conseil,
responsable du comité de travail
Jacques Bourgeois, membre du Conseil
Isabelle Courville, membre du Conseil
Hélène Gagné, membre du Conseil
Bertrand Jalbert, membre du Conseil
Diane Bois, secrétaire générale du Conseil

Recherche et rédaction: Louise Bisson

Secrétariat: Danielle Tremblay

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Introduction	1
 1. Une plus juste définition des besoins des jeunes	 3
Des objectifs globaux de santé et de bien-être pour les jeunes	5
La gestion régionalisée du système de santé de services sociaux	7
La participation des jeunes au système de santé et de services sociaux	7
 2. Une participation significative des organismes communautaires	 8
Une représentation équitable des organismes communautaires	9
Le soutien à la représentation des organismes communautaires	11
Le financement des regroupements nationaux d'organismes communautaires	11
Des tables de travail sur des problématiques particulières	12
 3. Un financement plus stable des organismes communautaires «jeunesse»	 13
Un budget régionalisé, mais protégé, pour les organismes communautaires	14
Un financement de base acquis	15
Un soutien à l'autofinancement	16
Une participation libre aux programmes de la régie régionale	17

Conclusion		18
Liste des recommandations		20
Bibliographie		22

Introduction

En décembre 1989, le ministre de la Santé et des Services sociaux déposait un avant-projet de loi devant modifier l'actuelle Loi sur les services de santé et les services sociaux. Cet avant-projet a été longuement discuté à la commission parlementaire qui s'est tenue du 23 janvier au 11 avril 1990 et pour laquelle plus de 260 mémoires ont été déposés.

Bien qu'il n'ait pas été en mesure de présenter un mémoire à cette commission, le Conseil permanent de la jeunesse a suivi avec intérêt ses travaux, parce qu'il considère que la réforme du système québécois de santé et de services sociaux doit nécessairement influencer les réponses que ce système offrira dorénavant à la population québécoise. Les Audiences publiques sur la jeunesse, que le Conseil a tenues le printemps dernier à travers le Québec, ont démontré, à plus d'un titre, que ces réponses étaient souvent mal adaptées aux jeunes âgés entre 15 et 30 ans et que, par conséquent, un sérieux «coup de barre» était souhaitable dans l'orientation de ces réponses.

En outre, le Conseil s'intéresse aussi à la réforme parce qu'elle ouvre formellement la porte à la reconnaissance des organismes communautaires. Bien que le Conseil se réjouisse de cette reconnaissance de l'action communautaire dans l'avant-projet de loi, il partage aussi certaines craintes quant aux modalités qui permettront de traduire cette reconnaissance dans les faits. Ces craintes sont connues depuis longtemps et ont été réitérées largement en commission parlementaire, notamment par les regroupements d'organismes communautaires «jeunesse». À cette occasion, ils se sont majoritairement prononcés contre la régionalisation des services sociaux et de santé, ne pouvant retrouver dans ce processus une reconnaissance qui garantisse aux organismes communautaires l'autonomie de leurs actions et un partenariat équitable avec le réseau public. Lors des Audiences publiques sur la jeunesse, plusieurs organismes communautaires du domaine de la santé et des services sociaux oeuvrant auprès des jeunes,

avaient également exprimé leurs craintes face à la réforme du système de santé et de services sociaux.

Un autre élément a attiré l'attention du Conseil lors de la commission parlementaire, soit celui de la faible représentation des 15-30 ans et de leurs organisations dans l'ensemble des mémoires présentés. En effet, seulement 6 mémoires, sur au-delà de 260, provenaient d'organismes spécifiquement voués à la jeunesse.

Cette situation inquiète d'autant plus le Conseil qu'elle pourrait vouloir signifier, à tort, que la jeunesse est, somme toute, peu concernée par les problèmes sociaux et de santé. Or, depuis une décennie, la détérioration des conditions socio-économiques a pourtant sérieusement compromis l'intégration sociale de nombreux jeunes et, conséquemment, affecté leur santé physique et mentale.

Constatant cette faible représentation et étant convaincu que la situation des 15-30 ans en matière de santé et de bien-être mérite une attention particulière, le Conseil permanent de la jeunesse a décidé de produire le présent avis. Même si son intervention se situe en dehors du cadre formel de la commission parlementaire, le Conseil souhaite tout de même faire entendre davantage la voix des 15-30 ans à l'occasion de ce débat majeur sur la réforme du système québécois de santé et de services sociaux.

Par cet avis, le Conseil désire donc saisir le gouvernement, et particulièrement le ministre de la Santé et des Services sociaux, des enjeux que représente cette réforme pour les jeunes et pour les organismes communautaires «jeunesse».

1. Une plus juste définition des besoins des jeunes

Compte tenu des difficultés d'intégration sociale qu'ont connues et que connaissent encore plusieurs jeunes, autant adolescents qu'adultes, le Conseil considère important que la réforme projetée vise une meilleure définition des besoins des jeunes en matière de santé et de bien-être, permettant ainsi l'élaboration de solutions mieux adaptées aux situations vécues.

Dans le système actuel, on constate souvent que les besoins des jeunes sont davantage définis par l'identification de problèmes que par l'analyse de l'environnement socio-économique qui influence leurs conditions de vie. Pourtant, on ne cesse de démontrer les liens qui existent entre les situations économiques précaires et le développement de problèmes de santé. Or, les jeunes n'y échappent pas nécessairement du seul fait de leur âge. Une bonne proportion d'entre eux, ceux et celles qui vivent dans des milieux plus défavorisés ou dans des régions en perte de vitesse économique; ceux et celles qui se relèvent à peine de la récession des années 1980 et qui n'ont pu profiter de la reprise économique, sont aussi au nombre des démunis de cette société. À preuve: les taux de chômage élevés, de l'ordre de plus de 18%¹ en 1990, chez les jeunes qui ont quitté prématurément leurs études secondaires; le chômage qui affecte les 15-29 ans qui vivent en régions éloignées où les taux dépassaient les 17%² à l'automne 1989, alors qu'au même moment, le taux moyen s'établissait à 8,8%³ pour toute la population dans l'ensemble du Québec.

1 SECRÉTARIAT À LA JEUNESSE. Compilations spéciales de l'Enquête sur la population active, Statistique Canada.

2 QUÉBEC (GOUVERNEMENT), BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Données sur la population active. Décembre 1989 et 4e trimestre 1989, tableau 20, p. 28.

3 Idem, tableau 18, p. 27.

Par ailleurs, les moins de 30 ans forment toujours en 1990 un peu plus du quart⁴ des personnes requérantes à l'aide sociale. On y retrouve surtout des jeunes vivant seuls et des jeunes femmes responsables de familles monoparentales. Pourtant, 76%⁵ de ces jeunes sont considérés "employables".

Des statistiques confirment aussi l'incidence très élevée de la pauvreté chez les jeunes mères sans conjoint. Selon des données du Conseil du statut de la femme, ces dernières, qui ont entre 15 et 24 ans, ne bénéficiaient en 1986 que d'un revenu total moyen de 6 279 \$⁶. On est bien loin du seuil de pauvreté.

Il est aussi important de souligner que, bien qu'on ait constaté depuis la récession du début des années 1980, une amélioration du taux de chômage chez les 15-29 ans, qui est passé de 17,9%⁷ en 1984 à 11,8%⁸ en 1989, les revenus d'emploi des jeunes âgés entre 16 et 24 ans ont connu, quant à eux, une baisse relative de l'ordre de 12%⁹ entre 1981 et 1986. Une situation qui, combinée à la précarité croissante des emplois, place encore plusieurs jeunes dans des conditions économiques difficiles et conduit certains d'entre eux vers un appauvrissement chronique.

⁴ MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. Fichier intégré de l'aide sociale, mise à jour d'avril 1990.

⁵ Idem.

⁶ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. Compilations spéciales du recensement du Canada de 1986, Statistique Canada, tableaux 1 et 2.

⁷ QUÉBEC (GOUVERNEMENT), BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Les 15-29. Portrait statistique des jeunes par région. Tableau 15, p. 45.

⁸ QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRETARIAT À LA JEUNESSE. Portrait statistique des jeunes Québécois. Document de travail, février 1990, tableau 8, p. 8.

⁹ CANADA (GOUVERNEMENT), STATISTIQUE CANADA, La population active-octobre 1983, novembre 1988, tableau 8, p. 111, (cat. 71-001).

En tenant ses audiences, le Conseil a pu constater combien les conséquences des difficultés d'intégrer le marché du travail, de façon relativement régulière, sont dramatiques chez plus d'un. Ces jeunes se retrouvent isolés, exclus des mécanismes normaux de participation active à la vie sociale et économique de leur société, et bien souvent dépendants de l'État et de ses programmes.

Nous pensons que ces situations ne peuvent qu'engendrer des pressions sur le système québécois de santé et de services sociaux. Conséquemment, le Conseil permanent de la jeunesse croit que, pour permettre une meilleure définition des besoins et des interventions à l'égard de la jeunesse, il faut renforcer les outils dont veut se doter le gouvernement et qui modèleront l'ensemble des réponses du système de santé à la population, soit: la politique québécoise de santé et de bien-être et la nouvelle Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Des objectifs globaux de santé et de bien-être pour les jeunes

Pour le Conseil, il est d'abord impératif que la politique nationale de santé et de bien-être, en cours d'élaboration au ministère, mette bien en lumière les situations difficiles vécues par un nombre croissant de jeunes, situations qui mettent en cause, à plus d'un titre, leur qualité de vie. «Ajouter du bien-être à la vie» devient, quant à nous, un objectif qui s'adresse malheureusement aussi à une certaine jeunesse, une jeunesse qui n'est pas nécessairement "étiquetée", suicidaire, alcoolique, toxicomane, itinérante ou autre, mais qui, dans les conditions sociales et économiques actuelles, est peut-être davantage susceptible d'adopter des comportements compromettant son bien-être et son intégration sociale.

Ainsi, le Conseil pense que dans la détermination des besoins des jeunes, il faut aussi tenir compte des facteurs socio-économiques de façon à s'as-

surer de réponses s'inscrivant davantage dans une approche préventive et agissant sur les conditions de vie. Ces réponses viseront forcément la résolution des problèmes sociaux et de santé des jeunes, mais d'une manière plus globale. Ce n'est qu'une fois que les objectifs seront orientés dans le sens de favoriser l'autonomie des jeunes face à leur santé et à leur bien-être et de faciliter ainsi leur insertion et leur participation active à la société que nous pourrons parler de "véritable" prévention.

C'est pourquoi nous considérons qu'il est du devoir du ministère de prévoir dans sa politique des objectifs globaux relatifs à l'amélioration des conditions de vie des jeunes et à l'atteinte de leur autonomie dans cette société. Cette politique devra donc promouvoir non seulement la réduction des phénomènes très problématiques comme le suicide, l'itinérance, ou autres, mais aussi la prévention qui implique nécessairement d'agir sur l'environnement socio-économique et les conditions de vie des jeunes.

Recommandation 1

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que soient formulés, dans la politique de santé et de bien-être élaborée par le ministère de la Santé et des Services sociaux, des objectifs ayant trait spécifiquement à l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie des jeunes, adolescents et adultes, et reconnaissant les difficultés et les problèmes qui mettent en cause leur participation active et autonome à la société québécoise et affectent leur santé physique et mentale.

À ce chapitre, le Conseil est bien conscient que le ministère de la Santé et des Services sociaux n'est pas le seul en cause, mais nous pensons que, compte tenu de la proportion importante et croissante des coûts de la santé dans le budget du Québec, le ministère doit, comme il est proposé dans les orientations ministérielles, se faire le chef de file d'actions concertées au sein du gouvernement québécois, notamment en matière de lutte à la pauvreté.

La gestion régionalisée du système de santé et de services sociaux

Parce qu'elle respecte le principe d'une plus grande prise des communautés sur la définition des priorités de leur population, le Conseil évalue que la gestion régionalisée, proposée dans l'Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux, peut permettre de mieux définir les besoins et de mettre de l'avant des solutions plus proches et mieux adaptées aux réalités des populations des différentes régions.

Nous pensons que, dans la mesure où les structures régionales ont une marge de manoeuvre suffisante, où les jeunes peuvent s'y faire entendre et où les organismes communautaires y sont représentés équitablement, cela pourra permettre d'améliorer les réponses du système de santé et des services sociaux, jugées souvent inefficaces et inadaptées à l'égard de la jeunesse. C'est pourquoi nous proposons, dans les pages qui suivent, l'aménagement de certaines modalités concernant la gestion régionalisée prévue dans l'Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux.

Le Conseil permanent de la jeunesse souscrit donc au principe de la décentralisation de la gestion du système de santé et des services sociaux. Toutefois, bien qu'elle paraisse souhaitable, la régionalisation ne peut être acceptable, à nos yeux, dans les conditions précisées dans l'avant-projet de loi.

La participation des jeunes au système de santé et de services sociaux

Réaffirmant l'importance d'une politique nationale qui identifie clairement des objectifs relatifs à la jeunesse, le Conseil considère aussi essentiel que soit favorisée la participation des jeunes adultes au sein des nouvelles instances régionales proposées, de manière à assurer qu'ils aient voix au chapitre dans la définition des besoins et dans l'organisa-

tion des services offerts, tant aux jeunes qu'à l'ensemble de la population.

Déjà, dans les différents milieux qui leur sont propres, des jeunes démontrent chaque jour leur intérêt et leur implication dans diverses organisations. Nombreux sont-ils, notamment, à avoir développé des solidarités nouvelles avec leurs pairs plus démunis, occupant ainsi une large place dans les organismes communautaires. Une des conclusions des Audiences publiques sur la jeunesse n'est-elle pas justement que les 15-30 ans en ont assez de l'héritage de dépendance, de marginalité, d'insécurité et de perte de confiance en l'avenir qui leur est laissé, réclamant voix au chapitre dans les structures économiques, sociales et politiques ?

Recommandation 2

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande qu'au moins une des personnes siégeant au conseil d'administration d'une régie régionale soit âgée de moins de 30 ans.

Recommandation 3

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande qu'au moins 10% des personnes composant le collège régional soient âgées de moins de 30 ans.

2. Une participation significative des organismes communautaires

Le Conseil croit que, parce qu'elles constituent souvent des services de première ligne et des solutions alternatives davantage prisées par des jeunes, en plus de promouvoir largement les interventions de type préventif, les ressources communautaires du domaine de la santé et des services sociaux s'imposent comme des partenaires dont l'expertise et les approches sont également à reconnaître. Leur spécificité, leur capacité rapide d'adaptation et le fait que les jeunes y viennent sur une base volontaire

sont souvent gages du succès de leurs interventions. C'est pourquoi, nous pensons que la nouvelle Loi sur les services de santé et les services sociaux doit faire en sorte de garantir aux ressources communautaires le respect de leur autonomie et de la spécificité de leurs actions. Ce respect devrait se traduire avec plus de force dans le projet de loi prochainement déposé. Ainsi, comme la plupart des groupes l'ont recommandé, le Conseil est d'avis qu'il est nécessaire de bonifier, à l'article 229, la définition d'organismes communautaires, de façon à y introduire clairement, comme on le faisait dans les orientations gouvernementales, la notion de la libre définition de leurs orientations, de leurs politiques et de leurs approches.

Recommandation 4

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que soit modifiée, à l'article 229, la définition d'organisme communautaire, de manière à y inclure l'aspect de la libre définition de leurs orientations, de leurs politiques et de leurs approches.

Une représentation équitable des organismes communautaires

Il apparaît clair que si l'on reconnaît les organismes communautaires oeuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux, l'on doit aussi leur reconnaître la possibilité de participer, à la mesure de leur expertise, à la gestion régionale du système de santé ainsi qu'aux mêmes mécanismes de représentation auprès du ministère que leurs partenaires du réseau.

Or, dans l'avant-projet de loi, on constate que cette participation significative à la gestion, qu'on peut qualifier de véritable partenariat, n'est pas garantie. Pire, elle n'apparaît pas encouragée, tant sur le plan de la représentativité que sur celui du soutien à la représentation des organismes.

De l'avis du Conseil, la reconnaissance de l'expertise et de l'action des organismes communautaires implique une représentation plus équitable sur les instances régionales, puisque les ressources communautaires deviennent, par la loi, des partenaires privilégiés du système de santé et des services sociaux.

À cause de ce rôle de partenaires et parce qu'ils offrent des services reliés à la santé et aux services sociaux, ces organismes devraient donc être mieux représentés au sein de la région régionale. Leur représentation devrait être obligatoirement supérieure à celle des milieux scolaire, municipal, socio-économique et intéressé par la santé et les services sociaux réunis.

Recommandation 5

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que la représentation des organismes communautaires sur la région régionale, telle que stipulée à l'article 260, paragraphe 2, soit portée à quatre personnes et que celle des milieux scolaire, municipal et socio-économique, stipulée aux paragraphes 3 et 4, soit portée à trois.

De plus, il nous semble que leur représentativité serait renforcée, si les organismes communautaires pouvaient nommer eux-mêmes leurs représentants au collège régional.

Recommandation 6

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que les représentants et représentantes des organismes communautaires au collège régional soient nommés entre eux, parmi les organismes visés à l'article 229 bonifié, et selon des mécanismes de concertation propres à chaque région.

Le soutien à la représentation des organismes communautaires

Le Conseil estime aussi qu'une fois élus, les représentants et représentantes des organismes communautaires devront bénéficier de support pour être en mesure d'effectuer efficacement leur travail au sein des structures régionales. C'est pourquoi, il nous apparaît nécessaire de reconnaître et de favoriser la création d'un regroupement régional d'organismes communautaires. Un tel regroupement, en plus de procéder à l'élection de ses représentants au collège régional, leur assurerait un soutien logistique, en offrant notamment des services de recherche et d'analyse. Nous pensons que de telles tâches doivent être soutenues financièrement par la régie régionale compte tenu des ressources limitées des organismes.

Recommandation 7

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande qu'à l'intérieur du budget de la régie régionale, des sommes soient allouées pour le soutien à un regroupement régional d'organismes communautaires.

Le financement des regroupements nationaux d'organismes communautaires

Le Conseil dénonce fermement l'article 231 de l'avant-projet de loi, qui abolit le financement des regroupements d'organismes communautaires par le ministère. Le Conseil juge qu'au contraire, à l'instar des regroupements et associations d'établissements du réseau public, il est essentiel de maintenir un soutien financier de l'État pour les regroupements nationaux d'organismes communautaires.

Compte tenu des ressources financières déjà limitées des organismes communautaires, il y a fort à craindre que le retrait des subventions aux regroupements nationaux ait un impact négatif sur leur «membership», mettant ainsi en cause la survie des regroupements, ce qui, à nos yeux, est inacceptable.

À notre avis, le ministère doit aussi reconnaître et favoriser l'existence des regroupements nationaux d'organismes communautaires «jeunesse» oeuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux. Cette reconnaissance leur permettra, d'une part, de jouer efficacement leur rôle d'interlocuteur auprès du ministère et, d'autre part, de poursuivre leurs activités visant à assurer la qualité des services offerts par les organismes qu'ils regroupent, notamment par du support en matière de formation, d'information et de recherche, de même que par le développement d'outils permettant d'évaluer les impacts des interventions préconisées dans l'ensemble des ressources.

Recommandation 8

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que l'article 231 soit retiré et remplacé par un nouvel article qui assure le maintien du financement des regroupements nationaux.

Des tables de travail sur des problématiques particulières

En matière de jeunesse, plusieurs tables de concertation existent déjà et réunissent intervenants et intervenantes de tous les milieux. Elles établissent des collaborations sur des problématiques diverses, identifiées dans leur communauté. Le Conseil croit que la régie régionale devrait renforcer son rôle de promoteur de la concertation en supportant ces initiatives et en favorisant leur développement.

Recommandation 9

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande qu'à l'intérieur du budget de la régie régionale, des sommes soient allouées pour le soutien aux initiatives de concertation thématique, sous-régionale ou locale entre différents partenaires.

3. Un financement plus stable des organismes communautaires «jeunesse»

Le Conseil juge également fondamental que, comme elles le réclament depuis plusieurs années, les ressources communautaires «jeunesse» puissent compter sur un financement adéquat, leur assurant une stabilité financière. L'Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux, dans la foulée du Rapport Rochon et des orientations gouvernementales du printemps 1989, veut consacrer le rôle de partenaires privilégiés du système québécois de santé et des services sociaux aux organismes communautaires. Toutefois, on constate que cette reconnaissance légale, bien qu'elle vienne confirmer la nécessité et la pertinence de l'action communautaire, n'est pas nécessairement garante d'un financement plus stable pour les organismes communautaires. Ces derniers partagent beaucoup de craintes à l'égard du financement régionalisé qui pourrait ne plus assurer leurs acquis déjà minimums ou encore obliger le réseau communautaire à se disputer un budget déjà limité, en proie aux pressions politiques régionales et locales de même qu'à la prédominance des pratiques et approches du réseau public. L'avant-projet de loi ne permet pas non plus d'entrevoir que l'insécurité découlant de la précarité du financement diminuera.

Dans le cas des organismes communautaires «jeunesse», on peut, en outre, se demander si les cadres de financement actuellement en vigueur pour les maisons d'hébergement jeunesse et pour les maisons de jeunes, bien qu'ils soient encore insatisfaisants, seront toujours appliqués une fois le budget du programme «Soutien des organismes communautaires» décentralisé dans les régies régionales. On peut également s'interroger sur ce qui se passera dans le cas des «autres ressources jeunesse» - telles qu'elles sont classifiées au Service de soutien aux organismes communautaires (SSOC) - qui ne sont pas encore liées par un cadre normatif. Par ailleurs, si l'on s'inquiète de la consolidation des ressources existantes, on s'interroge aussi sur les sommes dont disposeront les régies pour le développement des nouvelles ressources qui permettraient d'élargir les réseaux des maisons de jeunes et des maisons d'hébergement jeunesse et d'offrir des services nouveaux ou plus nombreux en fonction des probléma-

tiques régionales ou locales identifiées par les communautés. Enfin, les mécanismes d'attribution des subventions inquiètent aussi les organismes communautaires «jeunesse».

Le Conseil permanent de la jeunesse pense que la stabilité financière des ressources communautaires «jeunesse» doit être garantie dans la réforme du système de la santé et des services sociaux, de manière à affirmer davantage le respect de leur autonomie et de leur spécificité et à confirmer leur rôle de partenaires privilégiés. Pour y arriver, certaines modalités prévues dans l'avant-projet de loi doivent, à notre avis, être clarifiées et modifiées.

Un budget régionalisé, mais protégé, pour les organismes communautaires

Il est d'abord impératif que les budgets régionaux destinés aux organismes communautaires soient protégés par secteur. Dans le secteur «jeunesse», cela implique le respect des cadres en vigueur, avec l'objectif avoué d'une consolidation nécessaire des ressources existantes, ainsi que l'allocation de sommes pour le développement par les communautés de nouvelles ressources offrant des services aux jeunes.

Le Conseil tient ici à souligner que sa position à l'égard du respect des cadres normatifs dans le processus de régionalisation ne signifie pas pour autant qu'il les cautionne sans réserve. Il a toutefois choisi de ne pas inclure dans cet avis, l'évaluation et la critique de ces cadres, qu'il considère du reste comme des acquis bien minimums.

Dans cette perspective, le Conseil pense aussi que le ministère devrait élaborer, en collaboration avec les «autres ressources jeunesse», un cadre normatif avant de procéder à la décentralisation de leur financement.

Recommandation 10

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que les budgets actuellement destinés aux organismes communautaires «jeunesse» soient transférés dans les régies régionales, sur la base d'enveloppes budgétaires régionalisées réservées et spécifiques pour le secteur jeunesse.

Ces enveloppes devraient prévoir le respect des cadres de financement actuellement en vigueur pour les maisons de jeunes et d'hébergement jeunesse; des montants pour la consolidation des ressources existantes; des montants pour le développement par les communautés de nouvelles ressources et l'inclusion d'un cadre de financement pour les «autres ressources jeunesse».

Un financement de base acquis

De l'avis du Conseil, la diversité des sources de financement représente une des meilleures garanties de la sauvegarde de l'autonomie des ressources communautaires. Or, le Conseil croit aussi que l'État a des responsabilités à l'égard du soutien de base de ces ressources appuyées par leur milieu, parce qu'elles jouent depuis plusieurs années, et seront appelées à jouer probablement encore plus pendant la décennie 1990, un rôle de premier plan dans l'offre de services en matière de santé et de services sociaux, notamment auprès des jeunes en difficulté. Le soutien financier de l'État doit être suffisamment important pour assurer la réalisation des objectifs des organismes, tout en respectant leurs besoins. En somme, il s'agit de financer l'action communautaire pour ce qu'elle est et ce qu'elle fait, quand elle le fait avec rigueur et succès, et non pas pour ce qu'elle devrait être. Ce sont là, quant à nous, les seules bases d'un véritable partenariat. Évidemment, le Conseil est d'avis que ce financement de base doit être triennal et que les critères d'attribution doivent être établis de façon concertée et non pas imposés par le ministère ou la régie.

Recommandation 11

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que le financement de base aux organismes communautaires «jeunesse» soit accordé, sur une base triennale et récurrente, en vertu de critères d'attribution établis conjointement entre les représentants des organismes et du gouvernement.

Ainsi, le Conseil insiste sur le fait que des mécanismes de consultation permanents doivent être établis entre l'État et les organismes communautaires, notamment dans l'élaboration de critères d'attribution des subventions respectant les objectifs et les approches propres aux organismes. À ce chapitre, les regroupements nationaux ont, à notre avis, un rôle de premier plan à jouer.

Recommandation 12

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que des mécanismes de consultation permanents soient établis entre le ministère et les regroupements nationaux d'organismes communautaires «jeunesse».

Un soutien à l'autofinancement

Au chapitre de l'autofinancement des organismes, le Conseil considère que l'État a aussi une part de responsabilités. Il estime que l'État doit soutenir l'autofinancement des groupes communautaires du domaine de la santé et des services sociaux, notamment au moyen de mesures fiscales accessibles aux particuliers et aux entreprises qui contribuent au financement d'organismes communautaires reconnus par une régie régionale. Le ministère de la Santé et des Services sociaux pourrait aussi s'impliquer dans une campagne nationale de sensibilisation à l'action communautaire et à l'importance de la supporter financièrement.

Recommandation 13

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que le gouvernement québécois étudie la possibilité de définir des mesures fiscales qui reconnaissent les contributions des particuliers et des entreprises au financement des organismes communautaires reconnus par une régie régionale, en vertu de l'article 229, modifié en fonction de la recommandation 4.

Une participation libre aux programmes de la régie régionale

Concernant les programmes de santé et de services sociaux élaborés par la régie, le Conseil estime que les organismes communautaires pourront s'imposer comme véritables partenaires du système de santé et de services sociaux. Toutefois, le Conseil demeure en désaccord avec toute forme de partenariat qui lierait le financement de base des organismes communautaires à la participation à un programme de la régie. Nous pensons que les organismes pourront efficacement mettre à profit leur expertise au sein des programmes et contribuer ainsi à l'atteinte des objectifs régionaux, s'ils sont d'abord assurés de leur subvention de base. Il s'agit, en fait, pour les organismes, de ne pas être obligés de «troquer» leur vocation pour un financement de survie, mais bien d'être libre de participer à ces programmes si leur expertise est requise.

Recommandation 14

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que toute participation d'un organisme communautaire à un projet spécifique, à l'intérieur d'un programme régional de santé et de services sociaux, soit volontaire et ne mette aucunement en cause son financement de base obtenu selon les modalités proposées aux recommandations 10 et 11.

Enfin, pour le Conseil, il demeure évident que la reconnaissance des ressources communautaires et la volonté de leur garantir un meilleur

financement, impliquent nécessairement une augmentation des budgets accordés à l'action communautaire par le ministère de la Santé et des Services sociaux. La proportion actuelle d'environ 0,5% du budget du ministère nous apparaît bien insuffisante devant les besoins à combler, particulièrement auprès des jeunes vivant des difficultés.

Recommandation 15

Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que soit augmentée l'enveloppe budgétaire globale destinée à l'ensemble des organismes communautaires, avec l'objectif d'atteindre, d'ici la création des régies régionales, 1 % du budget du MSSS.

Conclusion

Le Conseil tient à réaffirmer l'importance que revêt la réforme du système de santé et de services sociaux pour la jeunesse.

D'une part, la reconnaissance formelle des organismes communautaires, qui s'imposait depuis des années, nous apparaît génératrice de changements pour les services aux jeunes. Toutefois, le ministère de la Santé et des Services sociaux doit assurer aux organismes communautaires qu'ils garderont leur caractère autonome, spécifique et original. Ils devront être des associés privilégiés du système, et non pas des distributeurs de services à meilleur coût ou permettant de désengorger le réseau public.

D'autre part, nous réitérons notre confiance à l'égard du processus de régionalisation de la gestion du système québécois de santé et de services sociaux. Toutefois, ce processus ne nous paraît acceptable que dans la mesure où chaque partenaire s'y trouvera représenté équitablement et où les instances régionales pourront se donner les moyens de s'assurer que les besoins réels des communautés seront pris en compte.

C'est dans cet esprit que le Conseil permanent de la jeunesse soumet le présent avis, dans l'espoir que les jeunes du Québec, particulièrement ceux et celles qui éprouvent des difficultés importantes sur le plan de la santé et de l'intégration sociale, soient mieux servis par un système dans lequel ils auront enfin voix au chapitre et qui prendra en considération leurs besoins et aspirations.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que soient formulés, dans la politique de santé et de bien-être élaborée par le ministère de la Santé et des Services sociaux, des objectifs ayant trait spécifiquement à l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie des jeunes, adolescents et adultes, et reconnaissant les difficultés et les problèmes qui mettent en cause leur participation active et autonome à la société québécoise et affectent leur santé physique et mentale.
2. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande qu'au moins une des personnes siégeant au conseil d'administration d'une régie régionale soit âgée de moins de 30 ans.
3. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande qu'au moins 10% des personnes composant le collège régional soient âgées de moins de 30 ans.
4. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que soit modifiée, à l'article 229, la définition d'organisme communautaire, de manière à y inclure l'aspect de la libre définition de leurs orientations, de leurs politiques et de leurs approches.
5. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que la représentation des organismes communautaires sur la régie régionale, telle que stipulée à l'article 260, paragraphe 2, soit portée à quatre personnes et que celle des milieux scolaire, municipal et socio-économique, stipulée aux paragraphes 3 et 4, soit portée à trois.
6. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que les représentants et représentantes des organismes communautaires au collège régional soient nommés entre eux, parmi les organismes visés à l'article 229 bonifié, et selon des mécanismes de concertation propres à chaque région.
7. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande qu'à l'intérieur du budget de la régie régionale, des sommes soient allouées pour le soutien à un regroupement régional d'organismes communautaires.
8. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que l'article 231 soit retiré et remplacé par un nouvel article qui assure le maintien du financement des regroupements nationaux.
9. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande qu'à l'intérieur du budget de la régie régionale, des sommes soient allouées pour le soutien aux initiatives de concertation thématique, sous-régionale ou locale entre différents partenaires.

10. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que les budgets actuellement destinés aux organismes communautaires «jeunesse» soient transférés dans les régies régionales, sur la base d'enveloppes budgétaires régionalisées réservées et spécifiques pour le secteur jeunesse.
Ces enveloppes devraient prévoir le respect des cadres de financement actuellement en vigueur pour les maisons de jeunes et d'hébergement jeunesse; des montants pour la consolidation des ressources existantes; des montants pour le développement par les communautés de nouvelles ressources et l'inclusion d'un cadre de financement pour les «autres ressources jeunesse».
11. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que le financement de base aux organismes communautaires «jeunesse» soit accordé, sur une base triennale et récurrente, en vertu de critères d'attribution établis conjointement entre les représentants des organismes et du gouvernement.
12. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que des mécanismes de consultation permanents soient établis entre le ministère et les regroupements nationaux d'organismes communautaires «jeunesse».
13. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que le gouvernement québécois étudie la possibilité de définir des mesures fiscales qui reconnaissent les contributions des particuliers et des entreprises au financement des organismes communautaires reconnus par une régie régionale, en vertu de l'article 229, modifié en fonction de la recommandation 4.
14. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que toute participation d'un organisme communautaire à un projet spécifique, à l'intérieur d'un programme régional de santé et de services sociaux, soit volontaire et ne mette aucunement en cause son financement de base obtenu selon les modalités proposées aux recommandations 10 et 11.
15. Le Conseil permanent de la jeunesse recommande que soit augmentée l'enveloppe budgétaire globale destinée à l'ensemble des organismes communautaires, avec l'objectif d'atteindre, d'ici la création des régies régionales, 1 % du budget du MSSS.

BIBLIOGRAPHIE

- L'AUBERGE COMMUNAUTAIRE DU SUD-OUEST. Lettre à Madame Denise Lamontagne, secrétaire de la Commission des Affaires sociales concernant l'Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux, 5 mars 1990.
- CANADA (GOUVERNEMENT), STATISTIQUE CANADA. La population active - octobre 1988, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1988, (cat 71,001).
- CENTRAIDE MONTRÉAL. Mémoire de Centraide Montréal au sujet de l'Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux, présenté à la Commission des Affaires sociales, Montréal, l'organisme, février 1990, 20 p.
- CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL. Mémoire présenté à la commission parlementaire sur l'avant-projet de loi «Loi sur les services de santé et les services sociaux du Québec», Montréal, Le Conseil, janvier 1990, 27 p.
- CONSEIL QUÉBÉCOIS POUR L'ENFANCE ET LA JEUNESSE. Mémoire présenté sur l'Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux présenté à la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec, Montréal, le Conseil, janvier 1990, 23 p.
- HÉBERGEMENT JEUNESSE SAINTE-FOY. Lettre à Monsieur le ministre Marc-Yvan Côté, ministère de la Santé et des Services sociaux concernant l'Avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux, 22 janvier 1990.
- QUÉBEC (GOUVERNEMENT), ASSEMBLÉE NATIONALE. LÉGISLATURE (34^e, 1^{ère} session: 1989). Avant-projet de loi. Loi sur les services de santé et les services sociaux, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1989, 110 p.
- QUÉBEC (GOUVERNEMENT), BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Données sur la population active. Décembre 1989 et 4^e trimestre 1989, Québec, le Bureau, 46 p.
- QUÉBEC (GOUVERNEMENT), BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Les 15-29. Portrait statistique des jeunes par région, Québec, Les publications du Québec, 1986, 124 p.
- QUÉBEC (GOUVERNEMENT), CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. Commentaires et propositions du Conseil du statut de la femme sur les orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux "Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec", Québec, le Conseil, octobre 1989, 58 p.

QUÉBEC (GOUVERNEMENT), CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE. Les couleurs de la jeunesse ... noir sur blanc. Rapport des Audiences publiques sur la jeunesse. Québec, Les publications du Québec, 1989, 244 p.

QUÉBEC (GOUVERNEMENT), MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec. Orientations. Québec, le ministère, avril 1989, 147 p.

QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT À LA JEUNESSE. Portrait statistique des jeunes Québécois. Document de travail. Québec, le secrétariat, février 1990, 27 p.

REGROUPEMENT DES MAISONS DE JEUNES DU QUÉBEC. Trop, c'est trop... Mémoire présenté pour la commission parlementaire sur l'Avant-projet de loi sur la santé et les services sociaux. Montréal, le regroupement, janvier 1990, 9 p.

REGROUPEMENT DES MAISONS D'HÉBERGEMENT JEUNESSE DU QUÉBEC. Une offre piégée pour les organismes communautaires! Communautaires sur l'Avant-projet de loi sur la santé et les services sociaux. Mémoire présenté à la Commission des Affaires sociales. Montréal, le regroupement, janvier 1990, 17 p.

REGROUPEMENT DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES JEUNESSE DU MONTRÉAL MÉTROPO-LITAIN. Pour ajouter de la misère à la vie. Mémoire sur l'avant-projet de loi - Loi sur les services de santé et les services sociaux au Québec. Montréal, le regroupement, janvier 1990, 44 p.