

Rapport de recherche

PROGRAMME ACTIONS CONCERTÉES

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec

ARTICLE PROMOTIONNEL

Chercheur principal

Daniel Turcotte, Université Laval

Co-chercheurs

Sylvie Drapeau - Université Laval

Sonia Hélie - Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire

Geneviève Turcotte - Centre jeunesse de Montréal- Institut universitaire

Marie-Christine Saint-Jacques - Université Laval

Martin Goyette - École nationale d'administration publique

Marie-Hélène Gagné - Université Laval

Marie-Andrée Poirier - Université de Montréal

Marie-Claude Simard - Centre jeunesse de Québec- Institut universitaire

Danny Dessureault - Université du Québec à Trois-Rivières

Eve Pouliot - Université du Québec à Chicoutimi

Assistantes de recherche

Sylvie Moisan, Marie-Noële Royer, Audrée-Jade Carignan, Geneviève Lamonde

Établissement gestionnaire de la subvention

Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire

Numéro du projet de recherche

2008-PJ-124724

Titre de l'Action concertée

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse
sur la stabilité et les conditions de vie des enfants

Partenaire(s) de l'Action concertée

Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS)
et le Fonds Québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC)

La nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse : un pas dans la bonne direction, mais la destination n'est pas encore atteinte

ARTICLE PROMOTIONNEL

L'évaluation de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse examine l'implantation et la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la Loi ainsi que leurs effets sur la stabilité et les conditions de vie des enfants placés. Il s'en dégage que l'implantation a été soutenue par une action concertée à plusieurs paliers (ministère, agences régionales, établissements) pour informer les acteurs concernés des nouvelles dispositions de la Loi. Ces mesures de soutien à l'implantation font l'objet d'une appréciation très positive par les acteurs des centres jeunesse. Et si la plupart sont en accord avec les principes de stabilité des enfants, de mise à contribution des personnes significatives et de participation accrue des parents qui sont sous-jacents aux nouvelles dispositions de la Loi, ils constatent que la mise en œuvre de certaines de ces dispositions se bute à des obstacles. Les durées maximales d'hébergement paralysent certains parents ; les mesures de soutien ne peuvent pas toujours être actualisées aussi rapidement et aussi intensivement que souhaité en raison du manque de ressources ; les stratégies à déployer pour assurer une utilisation optimale des personnes significatives pour l'enfant dans le nouveau contexte introduit par la Loi ne sont pas encore totalement développées ; et la concertation entre les différents acteurs, internes et externes aux centres jeunesse, qui sont interpellés par la protection des enfants, connaît encore des ratés.

Néanmoins, les résultats initiaux sur la situation des enfants qui font l'objet de mesures de protection sont encourageants, car ils témoignent des changements qui vont dans la direction visée par la nouvelle Loi : les données indiquent une diminution du recours au placement, dont le taux est passé de 62,7 % à 58,9 % des enfants, et une utilisation plus fréquente du placement auprès des personnes significatives. En outre, les indicateurs de stabilité utilisés dans cette étude laissent entrevoir une amélioration de la situation des enfants placés : ils ont connu moins de milieux de vie différents et ils ont moins souvent changé de milieu de vie. Toutefois, l'ampleur des changements est modeste. Ce résultat n'est pas étonnant considérant le peu de temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, d'où la nécessité de prévoir des mesures de suivi de la nouvelle loi afin de s'assurer que les obstacles à l'application sont franchis et vérifier si la tendance décelée sur la stabilité des enfants se maintient, voire s'intensifie.

Rapport de recherche

PROGRAMME ACTIONS CONCERTÉES

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec

RÉSUMÉ

Chercheur principal

Daniel Turcotte, Université Laval

Co-chercheurs

Sylvie Drapeau - Université Laval

Sonia Hélie - Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire

Geneviève Turcotte - Centre jeunesse de Montréal- Institut universitaire

Marie-Christine Saint-Jacques - Université Laval

Martin Goyette - École nationale d'administration publique

Marie-Hélène Gagné - Université Laval

Marie-Andrée Poirier - Université de Montréal

Marie-Claude Simard - Centre jeunesse de Québec- Institut universitaire

Danny Dessureault - Université du Québec à Trois-Rivières

Eve Pouliot - Université du Québec à Chicoutimi

Assistants de recherche

Sylvie Moisan, Marie-Noëlle Royer, Audrée-Jade Carignan, Geneviève Lamonde

Établissement gestionnaire de la subvention

Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire

Numéro du projet de recherche

2008-PJ-124724

Titre de l'Action concertée

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse
sur la stabilité et les conditions de vie des enfants

Partenaire(s) de l'Action concertée

Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS)
et le Fonds Québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC)

La nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse : un pas dans la bonne direction, mais la destination n'est pas encore atteinte

RÉSUMÉ

Cette évaluation a été réalisée pour répondre à la préoccupation du ministère de la Santé et des Services sociaux de connaître les impacts des nouvelles dispositions de la LPJ sur la stabilité et les conditions de vie des enfants, tout particulièrement les impacts des mesures visant à favoriser la continuité et la stabilité pour les enfants placés. Le MSSS souhaitait également être éclairé sur l'implantation et la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la Loi afin de s'assurer que les conditions nécessaires à leur application soient mises en place et de déceler, le cas échéant, des difficultés d'application. Cette évaluation comprend donc deux volets : 1) une évaluation d'implantation et de mise en œuvre ; 2) une évaluation d'effets sur la stabilité des enfants.

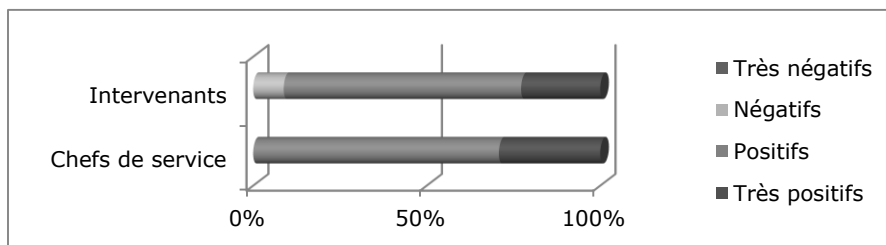
Implantation et mise en œuvre

Pour évaluer l'implantation, une collecte de données sur les activités de soutien à l'implantation a été réalisée dans l'ensemble des centres jeunesse et des agences de la santé et des services sociaux du Québec. Parallèlement, une étude de site, basée sur un questionnaire et des entrevues individuelles et de groupe, a été menée dans trois centres jeunesse pour cerner la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la Loi.

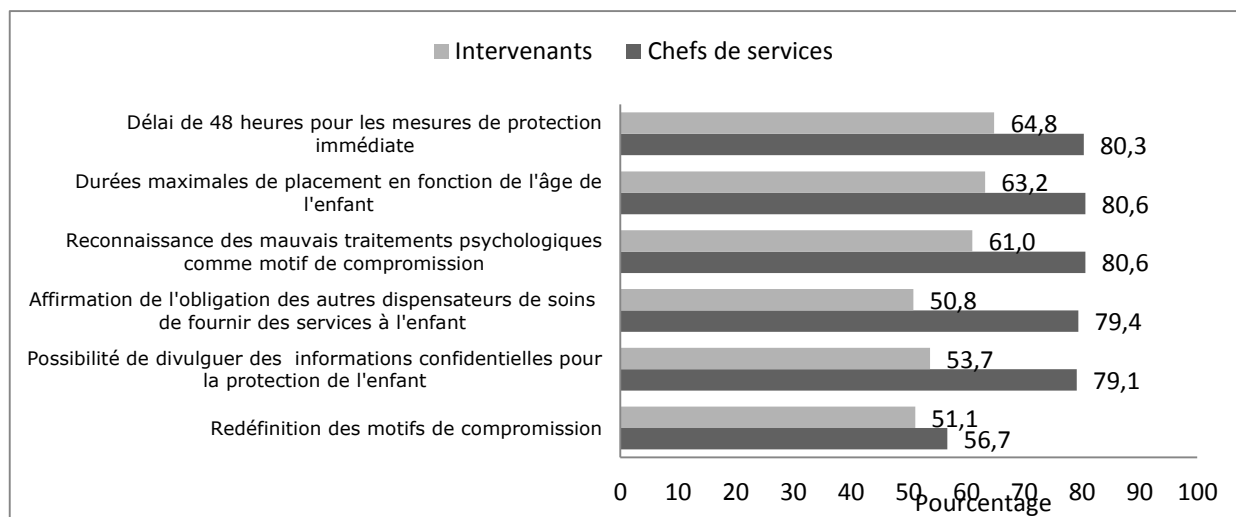
Il s'en dégage que l'implantation a donné lieu à une action concertée à plusieurs paliers (ministère, agences régionales, établissements) pour sensibiliser les

personnes concernées aux nouvelles dispositions de la LPJ et informer les acteurs plus directement interpellés de leurs conséquences sur la pratique de la protection de l'enfance. De façon générale, les personnes rencontrées formulent une appréciation positive des modalités mises en place pour favoriser l'appropriation des modifications à la Loi. Ils estiment avoir eu accès à plusieurs sources d'information et ils mentionnent qu'ils ont pu profiter du soutien de leurs collègues et de leur supérieur hiérarchique lorsqu'ils ont rencontré des difficultés ou ont eu des interrogations. Selon la plupart des répondants, les modifications à la LPJ ont entraîné des changements positifs dans leurs pratiques.

Distribution des répondants selon leur perception des changements



Plusieurs modifications sont jugées « très utiles » par une majorité d'intervenants et de chefs de service : l'extension du délai accordé au DPJ pour appliquer des mesures de protection immédiate de 24 à 48 heures ; la détermination de durées maximales d'hébergement en fonction de l'âge de l'enfant ; l'introduction des mauvais traitements psychologiques comme motif de protection ; le renforcement de l'obligation des dispensateurs de services de donner des services aux enfants dont la situation est prise en charge par le DPJ ; la possibilité pour le DPJ de divulguer des renseignements confidentiels pour assurer la protection d'un enfant et la redéfinition des motifs d'intervention, tout particulièrement de la négligence, des troubles de comportement sérieux et des situations présentant un risque de mauvais traitements.

Modifications jugées « Très utiles » par une majorité d'intervenants et de chefs de services

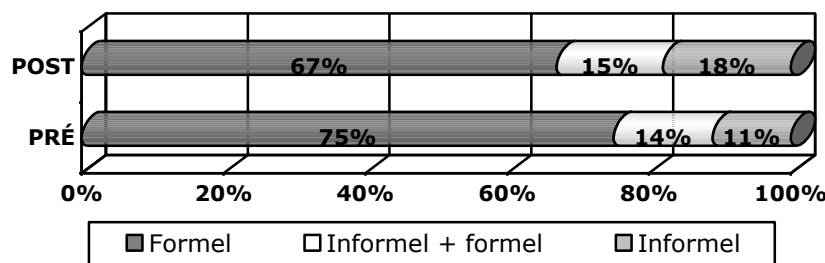
Les acteurs des centres jeunesse sont généralement en accord avec les principes de primauté de l'intérêt de l'enfant, de stabilité, de mise à contribution des personnes significatives et de participation accrue des parents qui sont sous-jacents aux nouvelles dispositions de la Loi. Ils constatent cependant que la mise en œuvre de certaines dispositions se bute à des obstacles qui, soit en atténuent la portée, soit rendent leur rôle plus complexe. Les dispositions qui sont les plus fréquemment mentionnées à cet égard sont l'utilisation des personnes qui sont les plus significatives pour l'enfant comme milieu de placement, les durées maximales d'hébergement, la contribution des partenaires pour fournir les services requis à l'exécution des mesures volontaires ou pour offrir à l'enfant et ses parents des services de santé et des services sociaux adéquats lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant n'est pas compromis mais que la situation requiert des services, et les règles concernant l'encadrement intensif. Le tableau suivant résume les avantages et les obstacles associés à ces dispositions.

Dispositions	Avantages	Obstacles
Recours aux personnes significatives	Susceptible d'assurer une plus grande stabilité à l'enfant et de réduire le stress résultant du placement	Risque de conflit de loyauté Difficulté à gérer la restriction des contacts parents – enfants. Exigence d'une « exploration » systématique du réseau élargi dès les premières étapes du processus clinique. Absence de balises cliniques pour repérer, évaluer et soutenir ces familles.
Durées maximales d'hébergement	Plus de stabilité aux enfants Importance accordée aux liens d'attachement de l'enfant. Catalyseur à la prise de décision pour les parents « structurés et matures » Soutien à l'intensité des services	Forte pression sur les parents qui ont des difficultés importantes depuis longtemps. Frein à l'engagement de certains parents. Obligation de faire une démonstration détaillée des interventions réalisées.
Droit aux services	Affirmation du principe d'une responsabilité collective de la protection de la jeunesse	Difficulté d'accès aux services dispensés par les CSSS. Absence de contrôle sur la contribution des partenaires.
Encadrement intensif	Balise à l'intervention	Accès limité à des mesures pour assurer la sécurité des jeunes fugueurs.

Impacts sur la stabilité des enfants

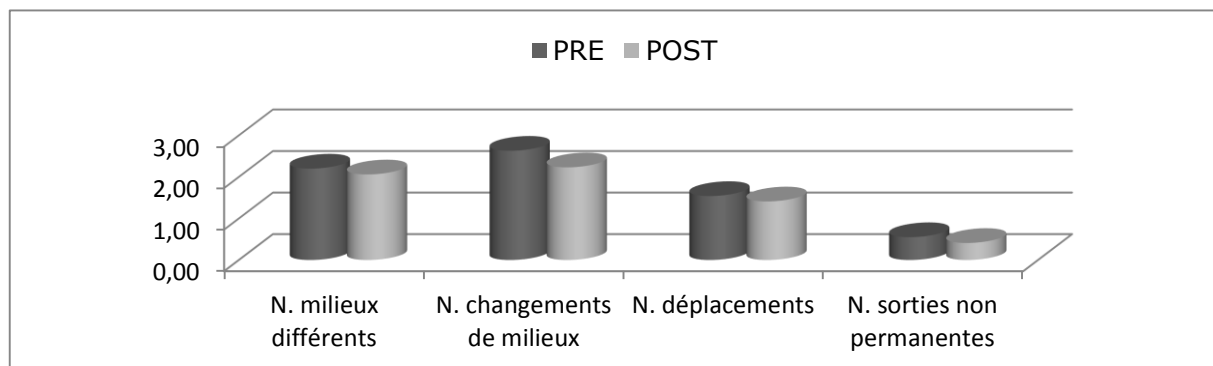
Pour déterminer l'impact des modifications à la Loi sur la stabilité et les conditions de vie des enfants, deux cohortes ont été étudiées : des enfants protégés avant les changements à la Loi (PRÉ : N = 9 623) et des enfants protégés après les changements (POST : N = 8 991). Parmi l'ensemble des enfants de la cohorte POST, 58,9 % ont été placés dans un milieu substitut à un moment ou un autre de la période d'observation (variant de 14 à 26 mois). Pour la cohorte PRÉ, cette proportion est de 62,7 %. Le recours au placement informel (confier l'enfant à la famille ou à un tiers significatif) touchait 25 % des enfants avant l'implantation des nouvelles dispositions, alors qu'il en concerne 33 % après l'implantation.

La formalité des milieux de placement



Les indicateurs de stabilité laissent entrevoir une amélioration de la situation des enfants placés. En moyenne, ils ont connu moins de milieux de vie différents et ils ont moins souvent changé de milieu que ce soit dans le cadre d'un déplacement ou d'un retour qui s'est soldé par un nouveau placement. Toutefois, l'ampleur des changements est modeste.

Les indicateurs de stabilité



En résumé, les résultats indiquent que la nouvelle loi a été très bien accueillie par les acteurs des centres jeunesse qui y voient plusieurs avantages par rapport à la Loi antérieure. Les données sur la stabilité des enfants confirment leur point de vue : elles indiquent une réduction du recours au placement et une augmentation de la stabilité des enfants placés. La mise en œuvre de certaines dispositions se bute cependant à des difficultés auxquelles il est essentiel de pallier le plus rapidement possible pour éviter que l'engouement initial laisse place au désenchantement.

Rapport de recherche

PROGRAMME ACTIONS CONCERTÉES

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec

RAPPORT DE RECHERCHE INTÉGRAL

Chercheur principal

Daniel Turcotte, Université Laval

Co-chercheurs

Sylvie Drapeau - Université Laval

Sonia Hélie - Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire

Geneviève Turcotte - Centre jeunesse de Montréal- Institut universitaire

Marie-Christine Saint-Jacques - Université Laval

Martin Goyette - École nationale d'administration publique

Marie-Hélène Gagné - Université Laval

Marie-Andrée Poirier - Université de Montréal

Marie-Claude Simard - Centre jeunesse de Québec- Institut universitaire

Danny Dessureault - Université du Québec à Trois-Rivières

Eve Pouliot - Université du Québec à Chicoutimi

Assistantes de recherche

Sylvie Moisan, Marie-Noëlle Royer, Audrée-Jade Carignan, Geneviève Lamonde

Établissement gestionnaire de la subvention

Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire

Numéro du projet de recherche

2008-PJ-124724

Titre de l'Action concertée

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse
sur la stabilité et les conditions de vie des enfants

Partenaire(s) de l'Action concertée

Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS)
et le Fonds Québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC)

TABLE DES MATIÈRES

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec

PARTIE A – CONTEXTE DE LA RECHERCHE..... 1

1. La stabilité et les conditions de vie des enfants placés 1
2. Questions de recherche 5

PARTIE B – PISTES DE SOLUTION, RETOMBÉES ET IMPLICATIONS..... 7

PARTIE C - MÉTHODOLOGIE 11

PARTIE D - RÉSULTATS 15

1. L'implantation et la mise en œuvre des nouvelles dispositions 15
 - 1.1. Les activités de soutien à l'implantation 15
 - a) Quelles activités de sensibilisation et de formation sur les nouvelles dispositions de la Loi ont été réalisées sur les plans régional et organisationnel ? 15
 - b) Jusqu'à quel point les acteurs ont-ils été exposés aux activités de sensibilisation et de formation sur la nouvelle LPJ ? 16
 - c) Quels sont les mesures et instruments développés par les diverses organisations (CJ, CSSS, ACJQ, MSSS) pour soutenir l'implantation des nouvelles dispositions ? 17
 - d) Quels sont les mesures développées par les centres jeunesse pour guider leurs intervenants dans la planification et la mise en œuvre des projets de vie ? 18
 - e) Comment les acteurs perçoivent-ils les dispositifs mis en place pour favoriser l'implantation des modifications à la Loi ? 19
 - 1.2. La position des acteurs en centre jeunesse..... 20
 - a) Quelle est la perception des acteurs à l'égard des dispositions de la nouvelle Loi ? 20
 - b) Y a-t-il des différences dans la perception des modifications à la LPJ selon les sites à l'étude ? 21

1.3. L'intégration dans les pratiques	22
a) L'impact de la Loi sur les usagers	22
b) Les durées maximales d'hébergement.....	26
c) L'élaboration des projets de vie	29
d) L'offre de services aux parents : la concertation de multiples acteurs.....	33
e) L'utilisation des personnes significatives comme milieu de placement	34
f) Les rapports avec le Tribunal	35
g) L'application en milieu autochtone	36
1.4. Les liens de collaboration avec les partenaires de la communauté	40
a) Est-ce que cette collaboration entre les centres jeunesse et les ressources du milieu s'est transformée suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Loi ?	40
b) Quels sont les facteurs qui influencent cette collaboration ?	40
2. Impacts sur la stabilité et les conditions de vie des enfants	42
2.1. Y a-t-il un changement dans les pratiques de placement suite à l'entrée en vigueur de la Loi ?	43
2.2. Quels sont les facteurs associés aux conditions de vie des enfants ?.....	45
2.3. Est-ce que la nature de ces facteurs est différente selon que l'enfant ait été placé avant ou après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Loi ?	48
2.3.1. Quels sont les groupes les plus touchés par l'amélioration dans les conditions de vie et la stabilité ?	48
2.4. Dans quelle mesure retrouve-t-on des projets de vie permanents dans la planification de l'intervention avec les enfants placés ?	49
2.5. Quelle est la nature des projets de vie ?	50
2.6. Quels sont les facteurs associés à la planification et la mise en œuvre des projets de vie par les intervenants ?	50
PARTIE E - PISTES DE RECHERCHE	53
PARTIE F - RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE	57

Annexes

1. Cadre conceptuel et méthodologique
Sonia Hélie, Sylvie Drapeau et l'équipe de chercheurs
2. Activités de sensibilisation et de formation
Extrait du rapport synthèse de septembre 2010
3. Mesures et instruments développés
Extrait du rapport synthèse de septembre 2010
4. Perception des modifications à la Loi par les acteurs
Extrait du rapport synthèse de septembre 2010
5. Perception des répondants des 3 sites à l'égard des dispositions à la Loi
Daniel Turcotte et Geneviève Lamonde
6. Les modifications à la Loi sur la protection de la jeunesse : ses impacts sur les usagers
Marie-Christine Saint-Jacques, Sylvie Drapeau et Bernadette Ngo NKouth
7. Les dispositions de la LPJ relatives aux durées maximales de placement
Sylvie Drapeau, Marie-Christine Saint-Jacques et Bernadette Ngo NKouth
8. Les enjeux de l'implantation des modifications à la LPJ touchant aux projets de vie : le point de vue des acteurs des centres jeunesse.
Geneviève Turcotte, Sylvie Drapeau, Isabelle Sanchez, Janie Boucher, Josette Laframboise et Tricia Bourdages
9. L'offre de services aux parents : la concertation de multiples acteurs
Sylvie Moisan
10. L'implantation des modifications à la LPJ : le recours au placement chez une personne significative
Geneviève Turcotte, Isabelle Sanchez, Janie Boucher et Tricia Bourdages
11. La perception des rapports avec le Tribunal
Daniel Turcotte
12. Les modifications à la Loi sur la protection de la jeunesse en milieu autochtone
Daniel Turcotte et Sylvie Moisan

Les services offerts aux communautés autochtones par un centre jeunesse
Martin Goyette, Annie Pontbriand et Marie-Ève Turcotte
13. La collaboration entre les CJ et les ressources du milieu dans le cadre des nouvelles dispositions de la LPJ : le point de vue des acteurs de CJ
Martin Goyette, Geneviève Turcotte et Naïma Bentayeb

14. La collaboration centre jeunesse et CSSS dans le cadre des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse
Naïma Bentayeb
15. L'impact de la nouvelle LPJ sur la stabilité des enfants placés
Sonia Hélie, Daniel Turcotte, Marie-Noële Royer et Geneviève Lamonde

PARTIE A – CONTEXTE DE LA RECHERCHE¹

Depuis quelques années, les systèmes de protection de la jeunesse font l'objet de discussions et de remises en question dans plusieurs sociétés industrialisées. Outre la constance et le bien-fondé des décisions des intervenants qui ont à établir si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis (Cocozza, Gustafsson & Sydsjo, 2006; Fitch, 2006 ; Munro, 1999), les réflexions portent sur le recours au placement de l'enfant comme mesure de protection (Yoo & Brooks, 2005) et sur les conditions de vie des enfants placés (Unrau, 2007). La situation n'est pas différente au Québec où le système de protection a fait l'objet de nombreux rapports au cours des dernières années (Groupe de travail pour les jeunes, 1991 ; Jasmin, 1992 ; MSSS, 1998a ; 1998b). Les récents changements à la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) s'inscrivent dans la foulée de ces réflexions en visant, notamment, à accroître la capacité du système de protection à répondre aux besoins des enfants dont la sécurité ou le développement est compromis en assurant la stabilité de leurs conditions de vie. Cette recherche vise à établir dans quelle mesure les nouvelles dispositions de la Loi (LPJ) contribuent effectivement à l'atteinte de ces objectifs.

1. La stabilité et les conditions de vie des enfants placés

Au 31 mars 2007, on comptait au Québec 10 078 enfants placés en vertu de la LPJ, dont près de la moitié (5 010) jusqu'à l'âge de 18 ans (ACJQ, 2007). Au 31 mars 2010, le nombre d'enfants placés se situait à 11 181 dont 1 849 (16,5 %) confiés à

¹ Nous tenons à remercier Tricia Bourdages, APPR au CJM-IU et Josée Vallières, spécialiste en procédés administratifs au CJM-IU pour leur collaboration essentielle à la réalisation de ces opérations.

un tiers significatif (ACJQ, 2010). Selon ces statistiques, l'intervention de protection se fait dans le milieu de vie de l'enfant dans 45 % des situations, ce qui signifie que dans plus de la moitié des cas, l'enfant est retiré de son milieu familial. Or, la pertinence du placement comme mesure de protection est parfois mise en doute, notamment en raison de l'instabilité à laquelle l'enfant retiré de son milieu familial est exposé, laquelle peut contribuer à accroître sa vulnérabilité. Bien qu'elle ne soit pas récente (Charbonneau, 1982 ; Wulczyn et al., 2003), cette préoccupation à l'égard du fait que la trajectoire de plusieurs enfants placés est marquée par des déplacements, parfois nombreux, s'est accentuée sous l'influence des connaissances sur l'importance de la stabilité familiale pour la création et le maintien des liens d'attachement nécessaires au plein développement socio-affectif dans l'enfance (Dumais & coll. 2004 ; Groupe de travail sur la politique de placement en famille d'accueil, 2000 ; Newton, Litrownik & Landsverk, 2000 ; Steinhauer, 1996). En effet, les recherches font ressortir que les enfants qui vivent des déplacements sont plus susceptibles d'avoir des attachements désorganisés, lesquels sont notoirement associés à des problèmes futurs de santé mentale et des problèmes de comportement autant extériorisés qu'intériorisés (Connell et al., 2006 ; Knott & Barber, 2004 ; Nash, 2006 ; Pecora, 2006 ; Perry, 2006 ; Ryan & Testa, 2005).

Le placement modifie le quotidien de l'enfant et transforme les liens avec ses proches. Et chaque déplacement subséquent exacerbe cet impact puisqu'il implique une rupture supplémentaire qui entraîne l'établissement d'une nouvelle relation avec des figures parentales jusque-là inconnues. Ces transitions sont sources de stress en raison des adaptations qu'elles exigent sur plusieurs plans : changement

d'école, perte d'amis, adaptation à un nouveau domicile, à un nouveau quartier et parfois même à une nouvelle région (Groupe de travail sur la politique de placement en famille d'accueil, 2000 ; Johnson, Yoken & Voss, 1995; Pecora, 2006). Évidemment, les déplacements ne sont pas toujours négatifs ; dans certains cas, ils sont nécessaires afin de confier l'enfant à un milieu de vie qui répond mieux aux besoins de l'enfant (Knott & Barber, 2004). Cependant, en raison de leur impact difficilement prévisible, ils doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Bien que les connaissances sur les facteurs qui influencent la stabilité des enfants placés demeurent limitées (Connell et al., 2006 ; James et al., 2004), les écrits sur le sujet fournissent quelques indications sur ces facteurs dont certains sont relatifs aux caractéristiques des jeunes et d'autres, à celles du placement proprement ou à l'organisation du système de protection. Parmi les caractéristiques de l'enfant, deux sont fréquemment étudiées : l'âge et les comportements. Les résultats sont convergents sur le plan de l'âge ; les plus jeunes, soit ceux de moins de 10 ans, vivent plus de stabilité (James et al., 2004 ; Oosterman et al., 2007 ; Strijker, Zandberg & van der Meulen, 2005). Par ailleurs, les troubles de comportement extériorisés, les problèmes émotifs et les problèmes de santé mentale de l'enfant sont associés à un plus grand nombre de déplacements (Connell et al., 2006 ; James et al., 2004 ; Newton, Litrownik & Landsverk, 2000). Outre les caractéristiques du jeune, certaines particularités du placement ont été prises en compte dans les études sur les déplacements, notamment le type de ressource et la durée du placement. Les résultats concernant l'impact du type de ressource sur la probabilité que l'enfant soit déplacé ne sont pas constants (Oosterman et al., 2007). Certaines études montrent que les jeunes placés en familles d'accueil sont

plus susceptibles que ceux qui sont en institution d'être déplacés (Marinkovic *et al.*, 2007) ; d'autres obtiennent un résultat contraire (Wulczyn, Kogan & Harden, 2003). Cependant, les placements dans la famille élargie sont plus stables que les placements dans les familles d'accueil traditionnelles (moins de probabilités d'échec, moins de déplacements, des durées de séjour plus longues dans une même famille) (Cuddeback, 2004 ; Hunt, 2003 ; Winnocur, 2008). Relativement à la durée du placement, les recherches indiquent que les changements ont souvent lieu dans les premiers mois de placement (Connell *et al.*, 2006 ; Oosterman *et al.*, 2007 ; Wulczyn, Kogan et Harden, 2003). Les déplacements peuvent également résulter de l'organisation du système de protection comme le démontrent les travaux de James (2004) et de Yoo et Brooks (2005).

Les travaux sur l'étude des déplacements chez les enfants hébergés à l'extérieur de leur milieu familial se butent à trois difficultés. La première tient à la complexité de définir les notions de stabilité de placement et de déplacement : les définitions sont multiples et rarement opérationnelles. La seconde fait référence au fait que les déplacements ne constituent pas toujours une expérience négative pour l'enfant et il est difficile de saisir le sens de cette expérience pour ce dernier. La troisième difficulté est en lien avec la multiplicité des facteurs associés aux déplacements ; certains sont relatifs aux caractéristiques de l'enfant ou au placement lui-même (type de ressource, durée) alors que d'autres font référence à des éléments d'ordre organisationnel (planification de l'intervention, disponibilité des ressources, qualité du jumelage, suivi de l'enfant). Ainsi, la stabilité du milieu de vie de l'enfant est non seulement difficile à mesurer et à interpréter, mais l'identification des facteurs sur lesquels il est possible d'agir pour l'influencer est complexe. Néanmoins, c'est un

phénomène qui n'échappe pas totalement au contrôle des organismes de protection et des intervenants, et en ce sens, elle est susceptible d'être améliorée.

2. Questions de recherche

La préservation des liens entre l'enfant et les personnes qui lui sont significatives de même que la stabilité de ses conditions de vie sont des préoccupations au cœur des nouvelles dispositions de la LPJ. Tout en réaffirmant le principe voulant que les décisions prises doivent tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial, la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse précise qu'à défaut de pouvoir le faire, les décisions doivent assurer à l'enfant un milieu de vie stable à plus long terme. À cet égard, des nouvelles dispositions ont été introduites pour baliser les durées maximales d'hébergement en fonction de l'âge des enfants et élargir la gamme d'options pour assurer la stabilité de l'enfant retiré de son milieu familial : mesures de tutelle, maintien des liens avec ses parents, ses grands-parents ou d'autres personnes qui lui sont significatives, placement auprès des personnes significatives pour l'enfant, notamment ses grands-parents ou les membres de sa famille élargie, et soutien aux parents pour les aider à assurer leurs responsabilités. En outre, dans le cas des enfants placés ayant moins de 12 ans, la fréquence des révisions statutaires a été augmentée pour assurer un suivi plus rigoureux de leur situation. Mais il ne suffit pas de modifier une loi pour que les pratiques d'intervention soient différentes ; il est généralement nécessaire de mettre en place des conditions pour soutenir les changements souhaités. Bien que plusieurs facteurs ont de l'influence sur les changements de pratique, les facteurs d'ordre organisationnel sont déterminants, comme le soulignent Yoo et Brooks (2005). Notamment, il est

nécessaire que les acteurs sur le terrain connaissent et partagent l'esprit des changements souhaités et qu'ils soient soutenus par leur organisation (Baldwin & Ford, 1988 ; Conley Wehrmann, Shin & Poertner, 2002 ; Curry, McCarragher & Dellmans-Jenkins, 2005 ; Tracey, Tannembaum & Kavanagh, 1995).

La présente évaluation vise à cerner la démarche d'implantation et de mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LPJ et leur impact sur les conditions de vie des enfants. Deux volets y sont examinés : 1) l'implantation et la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle LPJ et 2) leur impact sur la stabilité des enfants placés. Le premier volet examine les actions réalisées pour favoriser l'implantation des nouvelles dispositions de la Loi, les transformations dans les pratiques de collaboration entre les centres jeunesse et les services de première ligne et les changements dans les services donnés aux enfants et aux parents. Le second volet décrit, entre autres éléments, le recours au placement, le type de ressource utilisé, l'instabilité observée parmi les enfants retirés de leur milieu familial de même que la nature des projets de vie élaborés à leur intention.

PARTIE B – PISTES DE SOLUTION, RETOMBÉES ET IMPLICATIONS

Cette recherche a été réalisée pour répondre aux exigences de l'article 156.2 de la LPJ qui stipule que « Le ministre de la Santé et des Services sociaux doit déposer à l'Assemblée nationale, dans les mêmes délais que ceux prévus pour la Commission à l'article 156.1 [au plus tard le 9 juillet 2010 et par la suite à tous les cinq ans], une étude mesurant les impacts de la présente loi sur la stabilité et les conditions de vie des enfants et, le cas échéant, recommander des modifications à la Loi ». Elle constitue un premier regard sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LPJ, premier regard encadré par les questions précisées dans l'appel de proposition. Elle ne prétend pas faire un examen exhaustif et approfondi de tous les éléments mis en cause dans la nouvelle loi et de tous les enjeux qui y sont sous-jacents. Il s'agit d'un regard partiel posé dans les tout premiers mois de l'entrée en vigueur de la Loi. En raison de ce caractère hâtif, les données portent davantage sur les dispositifs mis en place pour soutenir l'implantation, que sur la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions, avec tous les ajustements qu'une telle mise en œuvre comporte. En outre, ce caractère hâtif implique qu'il soit difficile de porter un jugement définitif sur certains effets attendus de la Loi, notamment la réduction de l'instabilité des enfants et l'augmentation du recours à la famille élargie, puisque de tels effets exigent un certain temps avant de se manifester.

Néanmoins, les résultats de cette évaluation fournissent des premières données sur les changements dans les pratiques depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LPJ. En ce qui a trait à la stabilité des enfants, les données indiquent une légère diminution de la proportion des enfants qui sont placés et une amélioration de la stabilité. Les enfants dont les milieux de vie sont stables sont plus jeunes, signalés

pour négligence ou pour abus physiques, moins souvent judiciairisés et leur projet de vie, outre le retour dans la famille, est plus souvent d'être confié à un tiers significatif, d'être adopté ou mis sous tutelle. Les enfants dont les milieux de vie sont instables sont plus souvent des garçons, adolescents, protégés en raison de troubles de comportement sérieux et leur projet de vie, outre le retour dans la famille, est plus souvent la préparation à l'autonomie, le placement dans une ressource spécialisée et le placement jusqu'à majorité dans une famille d'accueil. Les données indiquent que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi a donné lieu à une augmentation des placements dans les ressources informelles. Cet effet est concordant avec le souci, rapporté tant chez les intervenants sociaux que chez les acteurs du monde judiciaire, de s'assurer que toutes les possibilités de recours à la famille élargie de l'enfant soient explorées avant d'envisager un placement dans une famille d'accueil. Cet effet est davantage observé chez les enfants plus jeunes.

Les données de cette évaluation fournissent également des indications sur l'implantation de changements dans les pratiques sociales. L'accueil positif des intervenants des centres jeunesse face aux nouvelles dispositions de la Loi et leur sentiment d'aisance à les mettre en application ne sont pas étrangers à l'important dispositif qui a été mis en place, à l'échelle de la province, des régions et des centres jeunesse, pour assurer la diffusion d'information sur les nouvelles dispositions de la Loi et pour soutenir les intervenants dans l'intégration de ces dispositions dans leur pratique. À ces éléments s'ajoute le fait que, pour l'essentiel, plusieurs de ces dispositions viennent répondre à des attentes qui avaient été exprimées par les acteurs des centres jeunesse. Cependant, les données laissent transparaître qu'à l'extérieur de l'univers des centres jeunesse, la réception n'est

pas la même. En effet, tant dans la réponse des organismes appelés à prendre le relais des centres jeunesse dans la réponse aux besoins des jeunes et des familles en difficulté, que dans certaines positions des instances judiciaires, on constate que certaines modifications à la Loi soulèvent des questionnements. On pourrait en conclure qu'il ne suffit pas de mettre en place un important dispositif de formation et d'information pour que des mesures soient bien accueillies, encore faut-il que ces mesures rejoignent les préoccupations des acteurs et que ces derniers disposent des moyens pour y donner suite. On peut se demander si le souci de faire en sorte que les acteurs des centres jeunesse soient soutenus dans l'application de la Loi, notamment par le développement de procédures et d'outils d'intervention qui s'inscrivent dans les finalités de la Loi, a trouvé son équivalence dans les autres milieux touchés par les changements à la Loi.

Une des préoccupations sous-jacentes aux changements apportés à la LPJ était de faire en sorte que la protection de la jeunesse soit une responsabilité partagée par la communauté. Des efforts importants ont été consacrés à la réalisation d'activités de sensibilisation et d'information sur la nouvelle loi. Si ces mesures ont pu resserrer les liens entre les centres jeunesse et leurs partenaires, des efforts restent à faire pour que les enfants et les familles aient accès à des services sociaux adéquats offerts en continuité.

La nouvelle loi réaffirme la place prépondérante des parents comme responsables de leur enfant et elle reconnaît implicitement que la protection de l'enfant passe par une action concertée de tous les organismes chargés d'offrir des services aux familles en difficulté. Or, la concertation demeure un défi à relever dans un environnement où

les pratiques sont confrontées à des enjeux de mission sociale, comme c'est le cas pour l'intervention sociale et l'action judiciaire, et à des enjeux de mandat organisationnel, comme c'est le cas entre les centres jeunesse, les CSSS et les organismes communautaires. Les obstacles à la concertation sont particulièrement importants dans un environnement de pratique où les droits de différents acteurs - intervenant, enfant, parent - peuvent apparaître en opposition. S'il y a consensus sur la nécessité d'assurer la protection et le développement à tous les enfants, l'identification des moyens pour y arriver et l'attribution des rôles de chacun dans la mise en place de ces moyens soulèvent davantage de controverse.

Outre ces premières informations sur les nouvelles dispositions de la LPJ, ce projet nous apparaît porteur de retombées intéressantes à plus long terme. En s'appuyant sur les données du système d'information des centres jeunesse, ce projet a établi les paramètres pour la constitution, sur une base récurrente, d'une banque de données utile pour faire un suivi longitudinal des mesures de protection utilisées dans le cadre de la LPJ. Outre les définitions, la procédure d'extraction et les stratégies de traitement des données pourront être répétées pour actualiser sur une base régulière le portrait de la stabilité des enfants placés en vertu de la LPJ. Ainsi, au-delà de la mesure de l'impact des nouvelles dispositions de la Loi pendant les premiers mois d'application, ce projet laisse en héritage une procédure pour faire un suivi à long terme. Sur ce plan, il nous apparaît que la consignation systématique d'informations sur les motifs de fin de placement, de déplacement de même que sur les placements informels permettrait une meilleure compréhension des facteurs sous-jacents au placement et au déplacement des enfants.

PARTIE C - MÉTHODOLOGIE

Cette recherche s'appuie sur une méthode à deux volets. Le premier aborde l'implantation des nouvelles dispositions de la Loi ; le second examine la stabilité des enfants placés en milieu substitut (voir annexe 1). Pour documenter l'implantation des nouvelles dispositions, une collecte de données a été effectuée auprès des responsables des comités régionaux (agences régionales) et des responsables de l'implantation dans les centres jeunesse, afin d'obtenir un portrait de l'ensemble des activités de soutien à l'implantation de la nouvelle LPJ réalisées sur les plans provincial, régional et local. Cette collecte fut menée à l'aide d'un questionnaire écrit et d'une entrevue téléphonique. De plus, trois centres jeunesse, sélectionnés avec une préoccupation de diversification quant à la taille et la localisation, ont fait l'objet d'une étude de cas. Dans les trois sites retenus, des entrevues ont été réalisées avec des intervenants, des gestionnaires, des familles d'accueil et des représentants des usagers.

Bien que pertinente aux objectifs de la recherche, cette méthode comporte certaines limites. Ainsi, les données ont été collectées peu de temps après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Loi et elles sont essentiellement factuelles en ce sens qu'elles énumèrent les différentes activités et mesures qui ont été réalisées, mais n'abordent pas la façon dont elles se sont déroulées. En outre, il s'agit d'une information rétrospective fournie par des acteurs ayant une responsabilité dans l'implantation des modifications à la Loi. Donc, il n'est pas possible de prétendre à l'exhaustivité des informations recueillies et le portrait présenté ici ne peut être considéré complet. Rappelons également que la collecte de données porte sur une période relativement courte. Des actions sont encore posées

quotidiennement pour soutenir les familles, les intervenants, les partenaires et les gestionnaires dans leur intégration des nouvelles dispositions de la Loi. Les résultats de la présente évaluation doivent donc être considérés comme un portrait réalisé à un moment précis dans le temps et basé sur des informations et des opinions qui ont cours au moment où elles sont collectées.

La stabilité des enfants a été examinée selon un devis quasi expérimental comparant la situation de placement des enfants ayant reçu des services avant l'implantation des modifications à la Loi (cohorte PRÉ) avec celle des enfants suivis après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (cohorte POST). Les données furent extraites de deux systèmes d'information du Projet intégration jeunesse (PIJ) : le Système Clientèle Jeunesse (SCJ) et le Système d'information sur les ressources de type familial (SIRTF). Les cohortes sont composées de tous les enfants ayant fait l'objet d'une mesure de protection suite à un signalement évalué pendant l'une ou l'autre des deux fenêtres d'admissibilité, soit du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004 (cohorte PRÉ) ou du 1^{er} septembre 2007 au 31 août 2008 (cohorte POST). La trajectoire de services de ces enfants a étudiée respectivement du 1^{er} juillet 2003 au 31 août 2005 et du 1^{er} septembre 2007 au 1^{er} novembre 2009, soit pour une durée variant entre 14 et 26 mois. La stabilité a été mesurée par deux variables : le nombre de milieux de vie différents visités par l'enfant et le nombre de changements de milieux de vie. Pour le calcul de cette dernière variable, trois composantes sont prises en considération : le nombre de déplacements, le nombre de sorties non permanentes et le nombre de replacements. Ces données ont été examinées à la lumière de certaines caractéristiques de l'enfant (sexe, âge, milieu de vie, statut autochtone) et de certaines particularités du contexte d'intervention

(motif de protection, présence d'un signalement antérieur, judiciarisation) ; ces caractéristiques ont été retenues comme variables indépendantes en raison de leur présence dans le fichier de données et de leur fidélité. Essentiellement, les analyses ont consisté à comparer le recours au placement et la stabilité des enfants placés dans les deux cohortes (PRÉ et POST) et à examiner l'association entre la stabilité et les caractéristiques de l'enfant et du contexte d'intervention.

Cet état de situation permet de chiffrer et de comparer la stabilité vécue par les enfants placés avant et après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LPJ. La démarche utilisée ne permet pas d'affirmer que les différences découlent exclusivement de la nouvelle Loi. Par ailleurs, les dispositions légales implantées en 2007 sont susceptibles d'avoir un impact sur d'autres dimensions que celle de la stabilité mesurée dans la présente étude. Enfin, rappelons que la période d'observation est limitée à 26 mois. Or, lorsque le directeur de la protection de la jeunesse intervient pour protéger un enfant, l'ensemble du processus peut se dérouler sur plusieurs années. La durée moyenne de prise en charge sur l'ensemble du Québec varie entre deux ans et deux ans et demi, et le placement contribue à augmenter cette durée. De plus, les changements de pratique qu'impliquent les nouvelles dispositions de la Loi ont pris place graduellement au sein de la communauté clinique et n'ont sans doute pas encore atteint leur plein effet au moment où prend fin notre observation. À l'heure actuelle, il nous est malheureusement impossible de savoir si les phénomènes observés à court terme se maintiendront à long terme.

PARTIE D - RÉSULTATS

À des fins de concision et de clarté, les résultats sont présentés en faisant référence aux questions mentionnées dans le devis de recherche. Rappelons que l'évaluation vise à cerner la démarche d'implantation et de mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LPJ et leur impact sur la stabilité des enfants.

1. L'implantation et la mise en œuvre des nouvelles dispositions

Pour cerner l'implantation des nouvelles dispositions de la Loi, deux aspects ont fait l'objet d'un examen particulier : les activités de soutien à l'implantation et la position des acteurs en centre jeunesse face à la nouvelle LPJ. La mise en œuvre a été abordée en examinant l'intégration des nouvelles dispositions de la Loi dans les pratiques en centre jeunesse et les liens de collaboration avec les partenaires de la communauté.

1.1. Les activités de soutien à l'implantation

a) Quelles activités de sensibilisation et de formation sur les nouvelles dispositions de la Loi ont été réalisées sur les plans régional et organisationnel ?

Différentes activités ont été réalisées par le Ministère, l'ACJQ, les agences et les centres jeunesse pour soutenir l'implantation des modifications à la Loi. À l'échelle de la province, le Programme national de formation (PNF) a élaboré une formation sur les modifications apportées à la Loi. Deux modalités ont été offertes : une formation approfondie, qui s'adressait aux personnes travaillant régulièrement avec la Loi (intervenants des centres jeunesse et certains membres des équipes Famille-Enfance-Jeunesse des CLSC) et une sensibilisation à l'intention des intervenants et des gestionnaires des centres jeunesse qui n'appliquent pas directement la Loi, du personnel des CSSS et des partenaires. En plus de la formation provinciale, dans

onze (11) régions, l'agence et/ou le centre jeunesse ont organisé des activités de sensibilisation et de formation. Enfin, plusieurs centres jeunesse ont réalisé des activités spécifiques pour leur personnel (voir l'annexe 2).

b) Jusqu'à quel point les acteurs ont-ils été exposés aux activités de sensibilisation et de formation sur la nouvelle LPJ ?

Entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2007, 6 698 personnes ont suivi la formation approfondie (jours 1 et 2) offerte dans le cadre du PNF. Il était prévu initialement que les deux premières journées auraient lieu avant l'été 2007. Selon les données recueillies, elles ont débuté en avril 2007 et se sont déroulées pour la majorité avant le 30 juin 2007 soit, avant l'entrée en vigueur des modifications à la Loi. Quelques formations ont été dispensées à l'automne 2007. En ce qui a trait à la 3^e journée, celle-ci était prévue pour l'automne 2007. Quelques formations ont eu lieu à cette période, mais elles se sont principalement échelonnées entre décembre 2007 et février 2008. Plus de 90 % des personnes visées pour les jours 1 et 2 ont été rejointes².

Selon le plan de travail du Programme national de formation (PNF), l'activité de sensibilisation devait être réalisée entre avril et décembre 2007. Les données indiquent que ce calendrier a été respecté : entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2007, 14 651 personnes ont participé à l'activité de sensibilisation. Un peu plus de la moitié (55 %) des personnes visées au départ ont été rejointes.

Une formation sur le projet de vie a débuté au printemps 2009. Elle fut également dispensée dans le cadre du Programme national de formation. Une formation en deux volets sur l'hébergement en encadrement intensif fut également planifiée : le

² Données issues du « Rapport statistique cumulatif LPJ-APP, APP-VA, FDF », produit par le PNF. Les données qui concernent la 3^e journée de formation sont issues du rapport du 25 septembre 2008.

premier volet porte sur le recours à l'hébergement intensif et le second aborde l'intervention en unité d'encadrement intensif à compter de l'automne 2010. Cette formation fut amorcée au printemps 2009 (voir annexe 2).

c) Quels sont les mesures et instruments développés par les diverses organisations (CJ, CSSS, ACJQ, MSSS) pour soutenir l'implantation des nouvelles dispositions ?

En plus des formations, diverses modalités ont été mises en place pour soutenir l'implantation des modifications dans les pratiques. Nous les avons regroupées en trois catégories : 1) les programmes, 2) les activités et 3) les documents. La majorité (14) des centres jeunesse rapportent avoir créé ou modifié des programmes pour guider les intervenants dans la planification et la mise en œuvre des modifications à la Loi. Les principaux thèmes ayant fait l'objet de ces adaptations ou créations sont : Hébergement en encadrement intensif (7) ; Projet de vie (5) ; Négligence (4) ; Abandon (3) ; Troubles de comportement (3) et Retrait du milieu familial (2).

Treize (13) centres jeunesse ont organisé des activités pour soutenir l'appropriation des modifications par leur personnel. Les plus répandues sont les réunions d'équipe et les discussions de groupe pour les chefs de service et les réviseurs. Un nombre identique a mis en place des mesures de monitoring de l'application des modifications à la Loi. En outre, l'équipe de soutien provincial a produit l'*INFO-LPJ* à sept reprises entre octobre 2007 et juin 2009. Il a été diffusé dans les centres jeunesse, les CSSS et auprès des partenaires. Cet outil visait à diffuser des informations sur la Loi et à répondre aux questions. Le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse* a été révisé ; la version finale a été diffusée en septembre

2010. Le Ministère, en collaboration avec l'ACJQ, a produit ou adapté des documents destinés à des publics variés (voir les détails à l'annexe 3).

d) Quels sont les mesures développées par les centres jeunesse pour guider leurs intervenants dans la planification et la mise en œuvre des projets de vie ?

Relativement aux projets de vie, par le biais du Centre de formation de l'Association des centres jeunesse du Québec, une formation de deux jours a été dispensée au personnel des centres jeunesse et à certaines catégories de professionnels des CSSS. Entre le 19 mars 2009 et le 31 mars 2010, 3171 personnes ont participé à cette activité de formation³. Le contenu en a été grandement apprécié par les participants, autant au plan des thèmes abordés que des exercices réalisés. Depuis le 31 mars 2010, la plupart des régions poursuivent le déploiement de cette formation pour les nouveaux intervenants et en assument les coûts.

En plus de la formation, cinq centres jeunesse ont indiqué avoir créé ou modifié leur programme sur les projets de vie. De plus, un module « projet de vie » a été introduit dans le système d'information (PIJ) des centres jeunesse de sorte que tous les enfants en situation de placement doivent maintenant avoir un projet de vie inscrit à leur dossier, sinon il est impossible de conclure le service à l'étape de la révision.

Enfin, le ministère de la Santé et des Services sociaux, conjointement avec l'Association des centres jeunesse du Québec, a créé en 2010 une brochure intitulée « Un projet de vie- Des racines pour la vie. Qu'est-ce qu'un projet de vie pour un enfant dont la situation est prise en charge par le DPJ ? ». Elle s'adresse à un public plus large, soit les parents, les familles d'accueil et toute personne

³ Rapport Bilan – Formation approfondie Le projet de vie. Centre de formation de l'ACJQ, décembre 2010.

concernée un enfant pris en charge par le DPJ. On trouve dans cette brochure des informations sur l'importance du projet de vie, les principes qui en guident le choix, les étapes réalisées pour l'actualiser et les caractéristiques des différents projets de vie possibles.

e) Comment les acteurs perçoivent-ils les dispositifs mis en place pour favoriser l'implantation des modifications à la Loi ?

De façon générale, les répondants formulent une appréciation positive des modalités mises en place pour favoriser leur appropriation des modifications à la Loi. Ils estiment avoir eu accès à plusieurs sources d'information et très majoritairement, ils se disent satisfaits des moyens mis en place pour soutenir l'appropriation et la mise en application des modifications. De plus, ils mentionnent qu'ils ont pu profiter du soutien de leurs collègues et de leur supérieur hiérarchique lorsqu'ils ont rencontré des difficultés ou ont eu des interrogations.

Les intervenants aux ressources se démarquent des chefs de service et des autres intervenants sur quelques aspects ; ils formulent une appréciation moins positive du soutien de leurs collègues et de leur chef de service, et ils sont proportionnellement moins nombreux à considérer le *Manuel de référence* comme une source d'information utile (voir annexe 4). Parmi les hypothèses pouvant expliquer ces résultats, il y a le fait qu'au départ les intervenants aux ressources ont été davantage touchés par les changements à la loi, notamment en raison des dispositions sur l'importance de mettre à contribution les personnes significatives pour l'enfant lorsqu'un placement est envisagé. De plus, dans plusieurs centres jeunesse ils ont aussi été moins interpellés par les activités de formation.

1.2. La position des acteurs en centre jeunesse

a) Quelle est la perception des acteurs à l'égard des dispositions de la nouvelle Loi ?

Selon les chefs de service et des intervenants, les modifications à la Loi ont entraîné de nombreux changements dans les pratiques. Ils estiment majoritairement que ces changements sont positifs et qu'ils ont nécessité relativement peu d'efforts d'adaptation. Les intervenants aux ressources expriment cependant un point de vue plus critique : plus du quart ont une perception négative des changements qui ont été apportés. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que les services ressource sont particulièrement touchés par les modifications à la LPJ, notamment leur impact sur les familles de la banque mixte et sur les ambiguïtés dans le partage des responsabilités concernant l'évaluation des familles élargies.

En général, les modifications apportées à la Loi sont jugées utiles par les répondants ; chez les chefs de service, plusieurs dispositions sont considérées « très utiles » par quatre répondants sur cinq. Par ailleurs, l'application de la majorité des modifications ne pose pas de problème particulier. Les principales difficultés rencontrées font référence à l'encadrement intensif et à des dispositions qui impliquent des acteurs externes aux centres jeunesse soit : le tribunal, les professionnels qui doivent transmettre des informations au DPJ et les partenaires dont relève l'obligation de donner des services aux enfants suivis par le DPJ ou de répondre au droit des parents d'avoir accès à des services sociaux et de santé adéquats.

Pour ce qui est des impacts perçus sur la stabilité des enfants, les répondants sont confiants dans le fait que les modifications se traduiront par plus de stabilité dans

les conditions de vie des enfants. Déjà, une majorité a observé des impacts qui se traduisent par plus de stabilité en ce sens (voir annexe 4).

b) Y a-t-il des différences dans la perception des modifications à la LPJ selon les sites à l'étude ?

Pour répondre à cette question, les réponses au questionnaire pour les trois sites à l'étude (CJA, CJB et CJC) ont été comparées (voir annexe 5). Quelques différences dans la perception des modifications à la LPJ ont été mises en lumière par les analyses. Dans un centre jeunesse (A), les intervenants évaluent moins positivement les sources d'information avec lesquelles ils ont été mis en contact, ils sont plus critiques face au soutien et aux moyens mis à leur disposition pour appliquer les modifications à la Loi et ils font une appréciation moins positive des changements apportés à la Loi. Dans un autre centre jeunesse (B), les intervenants ont perçu davantage de changements dans leur pratique et ont trouvé les rôles attribués à chacun mieux définis. En ce qui en trait aux 31 questions sur la perception de l'utilité des modifications à la Loi, peu de différences ont été relevées, si ce n'est pour cinq items, pour lesquels la perception des intervenants et des chefs du centre jeunesse C est plus positive. Globalement, ces résultats suggèrent une grande uniformité dans l'appréciation des intervenants et des chefs de services à l'égard des nouvelles dispositions de la Loi. Les quelques différences relevées traduisent une perception plus critique du contexte d'application de ces dispositions dans un des centres jeunesse (A) et une appréciation plus positive de leur utilité sur quelques aspects dans un autre (C).

1.3. L'intégration dans les pratiques

Pour cerner la position des acteurs sur le terrain face à l'intégration des nouvelles dispositions de la Loi dans les pratiques des centres jeunesse, cinq éléments ont fait l'objet d'un examen particulier : (1) la perception des impacts de la loi sur les usagers, (2) l'application des durées maximales d'hébergement, (3) l'offre de services aux parents, (4) l'utilisation des personnes significatives comme milieu de placement, (5) les rapports avec le Tribunal et (6) les particularités de la mise en œuvre de la Loi en milieu autochtone.

a) L'impact de la Loi sur les usagers

L'analyse des impacts sur les usagers a été examinée en s'appuyant sur les entrevues réalisées auprès de membres des comités des usagers (N = 15), de commissaires aux plaintes (N = 3) de familles d'accueil et de professionnels des centres jeunesse (N = 131). Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LPJ, on note une augmentation du recours au **comité des usagers**, phénomène qui n'est toutefois pas nécessairement attribué aux changements législatifs. Les comités soulignent d'abord que les parents ne connaissent pas tous la Loi ou peuvent éprouver des difficultés à la comprendre. Sur le plan des modalités d'intervention, le pouvoir accru des intervenants qui doivent à la fois aider et juger de la capacité des parents à reprendre la garde de leur enfant inquiète les usagers. Le placement de l'enfant dans la famille élargie soulève également des difficultés, conflits de loyauté, difficulté à gérer la restriction des contacts parents enfants, liens familiaux perturbés après le départ de la DPJ de même que le rôle accru des grands-parents. Du côté des durées maximales d'hébergement, on souligne que s'ils ont un effet mobilisateur pour certains parents, ils occasionnent du stress chez plusieurs. De la

même façon, l'intensité accrue des services est considérée à la fois comme une opportunité pour les parents et comme un obstacle, car elle peut provoquer de la résistance chez ces derniers en raison de l'importance du changement demandé dans un temps restreint. Les parents et les grands-parents seraient particulièrement inquiets de voir leur lien avec leur enfant et leur petit enfant s'effriter lorsque ce dernier est retiré de sa famille. Les comités des usagers notent par ailleurs que les parents et les jeunes sont davantage impliqués dans l'élaboration du plan d'intervention. Enfin, les comités des usagers remarquent qu'il y a des difficultés d'accès aux services dispensés par les CSSS.

D'emblée, les **commissaires aux plaintes** affirment n'avoir observé aucun changement dans le volume et dans la nature des plaintes formulées par les usagers à la suite de l'implantation des modifications à la LPJ. Ils continuent toutefois de penser qu'il pourrait éventuellement y avoir une augmentation. Ils soulignent qu'il est important que les parents soient bien informés de la Loi, ce qui n'est pas toujours le cas. Entre autres, on insiste sur le fait qu'il est impérieux que les parents comprennent la notion de durée maximale d'hébergement, car les conséquences sur l'avenir de leur famille sont très importantes. Ils mentionnent aussi que les intervenants, par qui transitent beaucoup les informations, se retrouvent dans une position délicate en cas de litige. Les commissaires considèrent qu'il existe maintenant un meilleur équilibre entre les droits des parents et ceux de l'enfant et ils adhèrent à l'objectif de stabiliser ce dernier. Tout comme les comités des usagers, ils soulignent qu'il y a eu des améliorations notables sur le plan du droit de participation des parents à l'élaboration du plan d'intervention, mais qu'il faut poursuivre les efforts en ce sens. Le droit à l'accompagnement est considéré

comme un principe valable qui implique toutefois des difficultés d'application. Les commissaires ont aussi abordé la question de l'encadrement intensif : si les nouvelles règles ont le mérite d'être venues baliser l'intervention, des inquiétudes demeurent sur le plan de la sécurité des jeunes fugueurs.

De manière générale, les **différents professionnels des centres jeunesse** considèrent que les impacts sur les parents et les enfants sont positifs sur plusieurs plans. Mais des inconvénients sont aussi soulevés. Les principaux avantages pour les enfants concernent d'abord le fait qu'ils vivent plus de stabilité et qu'ils sont plus nombreux à pouvoir grandir au sein d'une famille stable. On considère que l'enfant est désormais au cœur des préoccupations en protection de la jeunesse. Le recours aux durées maximales d'hébergement et aux projets de vie matérialisent l'importance accordée aux liens d'attachement de l'enfant. Les modifications permettent de récupérer plus rapidement les retards développementaux chez les plus petits. On considère, par ailleurs, que la Loi fait en sorte que le système de protection se préoccupe davantage des adolescents : on les écoute plus, ils ont un projet de vie et ils peuvent être accompagnés au-delà de leurs 18 ans. Ainsi, c'est l'intérêt de l'enfant qui prime. Du côté des inconvénients pour les enfants, on constate que des jeunes vivent encore de l'instabilité en raison de leur âge, de leurs problèmes de comportement, du manque de liens entre les différents environnements, de la difficulté des juges à conclure à l'incapacité de certains parents, du manque de ressources d'accueil et du roulement du personnel en CJ. Plusieurs réserves à l'endroit du placement dans la famille élargie sont émises. Dans les situations de placement permanent, on souligne que les enfants de 4 ans et plus sont attachés à leurs parents et qu'ils ont de la difficulté à faire le deuil de cette relation.

Les répondants soulignent que les modifications à la Loi ont plusieurs impacts positifs sur les parents et sur la relation avec leurs enfants. Tout d'abord, les attentes à l'endroit des parents sont plus claires, il y a plus de transparence dans l'intervention. Généralement, les parents apprécient cette situation et saisissent bien les enjeux (à l'exception des parents qui ont des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie), notamment ceux associés aux durées maximales. Ces dernières auraient le potentiel de mobiliser les parents, particulièrement ceux qui ne présentent pas de trop lourdes problématiques. Les modifications entraînent une plus grande implication des parents ce qui dénote un plus grand respect à leur endroit et les incite à adhérer au plan d'intervention et à se responsabiliser face au besoin de stabilité de leur enfant. Cette plus grande implication favorise le développement d'une vision commune de la situation et l'atteinte de consensus. On considère aussi que le parent a plus d'opportunités de faire ses preuves, de faire valoir son point de vue et d'exprimer ses désaccords. On souligne que les contacts parents enfants, lorsque ce dernier est placé, comportent plusieurs avantages à condition de ne pas être ordonnés pour d'abord répondre aux besoins des parents. Sur le plan des inconvénients pour les parents, on mentionne que la portée des durées maximales d'hébergement est mal comprise par certains parents. De plus, les durées très courtes pour certains groupes d'âge créent une forte pression sur les parents qui ont des difficultés importantes depuis longtemps. Les durées ne tiendraient pas compte du fait que la notion de temps s'interprète de manière différente dans la culture autochtone. Des parents qui ont des enfants d'âges différents auraient de la difficulté à comprendre et à accepter que s'ils se reprennent en main une fois que le plus jeune a été retiré définitivement, ils ne

pourront pas le récupérer même s'ils conservent la garde des plus vieux. Les professionnels des centres jeunesse ont aussi souligné que l'idée de perdre la garde de son enfant est une réalité qui confronte et bouscule les parents. Les parents ont peur de la tutelle, d'aller au tribunal, de ne plus revoir leur enfant et de la Loi en général. En terminant, plusieurs entrevues ont insisté sur le manque de ressources sur le plan des milieux d'accueil. Cette pénurie prolonge les placements dans des milieux de transition et maintient inutilement des enfants dans des milieux institutionnels. On mentionne le manque de ressource pour les enfants qui ont des problèmes graves de même que la nécessité de placer des enfants hors de leur territoire, ce qui multiplie les ruptures pour le jeune. Enfin, on note que l'accès aux services en CLSC est limitée et que, parfois, on perçoit un manque d'expertise en centre jeunesse dans les services à offrir.

Globalement, les répondants jugent que les modifications à la Loi ont eu plusieurs impacts positifs sur les enfants et les parents. Certaines difficultés sont aussi rencontrées. Parmi celles-ci, quelques-unes pourront faire l'objet d'amélioration ; d'autres relèvent de la nature même des orientations prises dans la nouvelle loi (voir l'annexe 6).

b) Les durées maximales d'hébergement

Le discours des acteurs des trois centres jeunesse reflète une grande adhésion aux durées maximales d'hébergement. Selon eux, ces durées rejoignent les principes de la théorie de l'attachement et répondent aux besoins développementaux des enfants. L'application soulève toutefois des préoccupations, notamment en raison de la diversité des situations et de l'organisation de services. À propos de la

diversité des situations, pour les parents « structurés et matures », cette disposition agirait comme un catalyseur à la prise de décision, peu importe la nature de celle-ci. Toutefois, avec les parents présentant des problèmes graves, complexes ou chroniques, les durées maximales paraissent irréalistes. Pour ce qui est des jeunes, ceux au début de l'adolescence pourraient être désavantagés par l'introduction des durées maximales, car la gamme d'options qui s'offre à eux en termes d'adoption ou de placement continue est plus limitée.

En ce qui a trait à l'organisation de services, deux types d'obstacles sont soulevés face au respect des durées maximales d'hébergement : des obstacles internes aux centres jeunesse et des obstacles externes. Les premiers font référence à la complexité du système de la protection de la jeunesse, aux difficultés liées au recrutement et au roulement du personnel et à la pénurie de ressources familiales. Les contraintes externes se rapportent à la disponibilité restreinte des services pour les jeunes et les familles en difficulté dans certaines régions et à la collaboration parfois difficile avec le système judiciaire en raison des multiples reports de décisions et de la prudence de certains juges face aux mesures à prendre lorsque la durée maximale d'hébergement est atteinte. Selon les personnes rencontrées, l'utilisation de certains moyens, tels les conférences préparatoires et les tables de concertation de la chambre de la jeunesse, pourrait contribuer à contourner certains de ces obstacles.

L'analyse des entrevues a fait émerger quatre zones d'impact sur les pratiques des intervenants : a) l'intensité des services ; b) la rigueur des interventions ; c) les relations avec les usagers ; d) l'arrimage entre les services. Dans chacune de ces

quatre zones des aspects positifs, mais aussi des aspects plus problématiques sont rapportés. Ainsi, les répondants soulignent que les durées maximales ont introduit une pression pour rendre des services avec intensité, ce qu'ils jugent positif, car l'intensité leur apparaît garante de meilleurs résultats. Par contre, des inquiétudes sont formulées au regard du degré de préparation des établissements et de la capacité des intervenants à actualiser cette intensité compte tenu de leur contexte. L'ajout de ressources et les réaménagements de la tâche sont vus essentiels pour y arriver. L'exigence d'une plus grande rigueur dans la documentation des interventions a également été soulignée ; les intervenants doivent maintenant faire la preuve que les services requis ont bel et bien été dispensés à l'enfant ou à ses parents. « *Transparence* » et « clarté » sont les maîtres mots pour qualifier les impacts des durées maximales d'hébergement sur les relations avec les usagers. Les durées maximales confrontent rapidement les intervenants à leurs croyances quant aux capacités de changement des parents et à l'importance de la filiation biologique. Enfin, l'arrimage entre les services est une avenue incontournable afin d'assurer la coordination et la rapidité des actions à mettre en place pour rester centré sur la trajectoire de l'enfant. Par contre, il s'agit d'un réaménagement qui exige des changements dans l'organisation du travail. De plus, cette concertation s'actualise dans un contexte où la pression du temps se fait sentir.

Si les intervenants ont un point de vue très positif sur les dispositions relatives aux durées maximales d'hébergement, d'autres groupes sont plus critiques. C'est le cas des parents qui pour plusieurs, selon les répondants des centres jeunesse et les membres des comités d'usagers, sont inquiets de l'impact éventuel de ces dispositions sur l'adoption. Cette inquiétude est également exprimée en milieu

autochtone. À l’opposé, les représentants des familles d’accueil trouvent que les délais sont trop longs et qu’ils ne sont pas appliqués avec constance (annexe 7).

c) L’élaboration des projets de vie

La nouvelle LPJ insiste sur l’importance que toute décision prise en vertu de la Loi tende à maintenir l’enfant dans son milieu familial. Lorsqu’un tel maintien n’est pas possible, la décision doit viser à assurer la continuité des soins et la stabilité des liens, dans des conditions de vie se rapprochant le plus de sa famille. Si le retour dans son milieu familial n’est pas possible, la Loi met de l’avant la nécessité de miser sur la permanence des liens.

Pour répondre à cet impératif, les centres jeunesse ont misé sur l’élaboration d’un « projet de vie » pour tout enfant qui fait l’objet d’une prise en charge. La notion de projet de vie ne figure pas dans le texte de la Loi : il s’agit d’un dispositif clinique dont les centres jeunesse se sont doté pour atteindre les objectifs de la Loi relatifs à la stabilité des enfants.

Les données collectées mettent en lumière une large adhésion aux finalités des modifications à la LPJ et conséquemment à l’utilisation du projet de vie, tant chez les directeurs et les chefs de services que chez les intervenants. La centration sur les besoins de l’enfant, l’importance d’agir avec diligence et la primauté de la responsabilité parentale rejoignent les valeurs des personnes rencontrées. Les modifications à la Loi sont venues donner une légitimité à des façons de faire qui étaient déjà en usage dans les centres jeunesse.

On estime généralement que la Loi vient baliser, uniformiser et harmoniser les visions, les pratiques et les discours. Elle offre une rigueur et un point d’ancrage

dans un champ de pratique où le poids des croyances, des idéologies et des valeurs est très présent. En outre, les nouvelles dispositions élargissent la gamme de mesures possibles pour assurer la stabilité. Deux de ces options suscitent beaucoup d'espoir : le projet de vie axé sur l'autonomie des adolescents et la tutelle subventionnée. Si la première remet au premier plan les besoins spécifiques des adolescents placés et incite à soutenir leur transition vers l'âge adulte, la seconde permet d'assurer une permanence des liens sans qu'il y ait rupture de filiation ou redéfinition des rôles. L'adoption du « *règlement sur l'aide financière pour favoriser la tutelle à un enfant* » est vue comme une option intéressante en matière de soutien pour les tiers significatifs.

La nouvelle LPJ suscite néanmoins des appréhensions. Certains acteurs des centres jeunesse s'interrogent sur l'avenir : « *est-ce qu'on aura les moyens de nos ambitions* » ? Certaines réserves sont exprimées quant aux possibilités de mobilisation et de changement des familles les plus vulnérables dans les délais prescrits par la Loi. Le placement auprès de tiers significatifs questionne également. Au fondement de ces craintes, on retrouve une préoccupation pour la qualité des soins offerts dans les familles de parenté, l'effet délétère sur les enfants de la complexité de la dynamique familiale et l'absence de balises cliniques pour repérer, évaluer et soutenir ces milieux. Le recours au placement jusqu'à la majorité dans une famille d'accueil est également une source de préoccupation. Les intervenants évoquent les risques de démission des familles d'accueil à l'adolescence et les effets sur les enfants de l'ambiguïté de leur statut. Les pratiques entourant la planification de projets de vie présentent de défis pour les intervenants. Ils sont résumés dans l'encadré qui suit.

La planification de projets de vie concurrents	Les répondants évoquent l'ambiguïté d'élaborer de façon concomitante deux projets de vie pour l'enfant : le premier axé sur le maintien ou le retour dans sa famille, le second envisageant une autre option au cas où la réunification s'avérerait impossible.
La mobilisation des parents dans les délais prescrits	Le principal défi pour l'intervention est le difficile équilibre entre le temps requis pour favoriser les changements dans certaines familles et les besoins de stabilité de l'enfant.
Le recours à la famille élargie et aux tiers significatifs	Il est désormais nécessaire de procéder à une « exploration » systématique du réseau élargi de l'enfant dès les premières étapes du processus clinique, avec tous les enjeux d'évaluation que cela représente.
Le placement en familles d'accueil de la banque mixte	Les familles d'accueil de la banque mixte font face à une probabilité accrue de voir l'enfant retourner vivre avec sa famille. Elles reçoivent donc un double message : ne pas écarter la possibilité du départ de l'enfant tout en investissant « <i>comme s'il était le leur</i> ». Cela crée une ambiguïté qui risque de compromettre le lien d'attachement avec l'enfant tout en ayant des conséquences sur le recrutement, la préparation et l'accompagnement des familles.
Le projet de vie à l'adolescence	Le projet de vie exige de se projeter dans l'avenir du jeune, plutôt que de se concentrer uniquement sur la situation de compromission actuelle.
L'augmentation de la charge de travail	Les dispositions relatives au projet de vie posent de nouvelles exigences : intensifier leur travail auprès de la famille naturelle tout en planifiant un projet alternatif, faire l'exploration systématique du réseau élargi, augmenter les visites supervisées. Cela représente plus de personnes à évaluer, à impliquer et à accompagner.

L'analyse a permis de relever certaines difficultés dans la mise en œuvre des projets de vie : (1) les désaccords entre les acteurs du milieu social et ceux du milieu judiciaire qui ont souvent pour effet un allongement du processus, (2) les mouvements de personnel au sein des équipes enfance, qui sont à l'origine d'une discontinuité de l'intervention, d'une perte d'expertise et d'un manque de connaissance des nouvelles dispositions, (3) la pénurie de familles d'accueil et notamment le manque de familles d'accueil prêtes à s'engager à long terme, (4) le difficile accès aux ressources de la communauté qui fait obstacle à l'intensité et la continuité des services, (5) les normes de pratique ambiguës en matière d'évaluation et de soutien aux personnes significatives qui accueillent un enfant et (6) les croyances et valeurs de certains intervenants qui font en sorte qu'ils ont de

la difficulté à envisager un projet de vie à l'extérieur du milieu naturel ou, à l'inverse, à croire à la capacité de changement des parents.

Mais il n'y a pas que des obstacles : il existe des conditions favorables à la transformation des pratiques pour atteindre les objectifs de la nouvelle loi : les activités de « coaching » pour les nouveaux intervenants ; le soutien accru des adjoints cliniques et des chefs de service ; le soutien au sein des équipes, la validation des décisions et le partage des expertises. Des efforts sont faits pour intensifier les services auprès de la famille naturelle, pour élargir les activités accessibles aux parents, aux enfants, aux familles d'accueil ainsi qu'aux tiers significatifs. Des améliorations sont également notées quant à l'accès aux services spécialisés pour soutenir l'évaluation et la prise de décision dans les cas complexes. Des comités ont été mis en place pour assurer un suivi systématique des projets de vie des enfants, améliorer la stabilité de l'enfant et favoriser le maillage des ressources autour des besoins de l'enfant.

De façon générale, les acteurs des centres jeunesse qui ont été rencontrés témoignent d'une entière adhésion aux principes sous-jacents aux modifications à la Loi. Leur application dans la pratique a toutefois nécessité, et nécessite encore, certains ajustements, tant au plan des croyances que de l'organisation même des établissements. Même s'ils jugent être sur la bonne voie en reconnaissant que des améliorations substantielles ont été réalisées, plusieurs estiment être encore « *en rodage* » et qu'en définitive, « *c'est à long terme qu'on va voir l'impact de la Loi* » (voir annexe 8).

d) L'offre de services aux parents : la concertation de multiples acteurs

Les dispositions de la nouvelle LPJ à l'effet que l'enfant et ses parents ont le droit de recevoir des services adéquats, avec continuité et de façon personnalisée, et d'être accompagnés et assistés par une personne de leur choix lorsqu'ils désirent obtenir des informations ou lorsqu'ils rencontrent le directeur ou toute personne qu'il autorise, font ressortir l'importance de mobiliser tous les acteurs qui gravitent autour de la famille. Cette mobilisation, qui requiert au premier chef une action énergique des centres jeunesse et des organismes partenaires se bute toutefois à certains obstacles.

Pour les répondants, l'intensité des services est souvent difficile à réaliser en raison du manque de ressources. Et ils craignent de se voir reprocher, à la fois par les juges et par les parents, de ne pas avoir mis en place des services à la hauteur des besoins de l'enfant et de ses parents.

Ils se sentent d'autant plus vulnérables à cet égard qu'ils n'ont pas de contrôle sur la contribution que les partenaires peuvent apporter, partenaires qui sont eux-mêmes confrontés à des limites sur le plan des ressources. C'est particulièrement le cas dans certaines régions où il n'y pas la masse critique d'utilisateurs potentiels pour développer un large éventail de services. Le temps d'attente pour obtenir des services vient alors faire contrepoids aux intentions poursuivies par l'introduction des durées maximales d'hébergement. Dans ce contexte contraignant d'offre de services, le droit à l'accompagnement peut facilement être perçu comme une contrainte supplémentaire plutôt que comme un soutien à l'action, notamment lorsqu'il implique des enjeux de confidentialité ou se traduit par des gestes de

revendication. Mais si l'on se base sur la fréquence des échanges portant sur ce thème, il n'a pas constitué un enjeu majeur jusqu'à maintenant (voir annexe 9).

e) L'utilisation des personnes significatives comme milieu de placement

Le recours au réseau informel d'un enfant lorsque les parents naturels sont incapables de répondre aux besoins de leur enfant n'est pas en soi une pratique nouvelle dans les centres jeunesse, comme le soulignent les acteurs rencontrés. Selon eux, ce qui a changé, c'est l'introduction d'une dimension normative qui, nous disent-ils, crée l'obligation de privilégier cette option lorsque l'enfant doit être retiré de sa famille naturelle. Cela fait en sorte qu'ils sont désormais appelés à procéder à une « exploration » systématique des personnes significatives pour l'enfant dès les premières étapes du processus clinique, avec tous les enjeux d'évaluation que cela représente.

L'introduction d'une dimension normative dans la pratique du recours à la famille élargie suscite des réactions mitigées. Les intervenants et les gestionnaires expriment des réserves à l'égard de cette disposition ; ils craignent notamment une application mécanique de la mesure et le risque d'automatismes dans la prise de décision. Au fondement de ces craintes, on retrouve une préoccupation pour la qualité des soins offerts dans les familles de parenté et l'absence de balises cliniques pour repérer, évaluer et soutenir ces familles.

Les changements de pratique décrits par les intervenants ont des implications sur leur charge de travail. L'exploration systématique du réseau informel représente plus de personnes à évaluer, à impliquer et à accompagner. En outre, le travail auprès de ces familles exige plus de temps et s'avère plus difficile que le travail

auprès des familles d'accueil régulières. Trois facteurs sont invoqués pour expliquer cette situation : 1) la plus grande vulnérabilité (économique, âge, liens affectifs avec les parents) de ces familles, 2) leur manque de connaissance du système de services sociaux et 3) la complexité de la dynamique familiale à laquelle les intervenants ont à faire face. Devant évoluer dans un contexte où des personnes étroitement liées sur le plan affectif doivent redéfinir leurs rapports et modifier leurs rôles, il y a un risque que tant les adultes que les enfants soient confrontés à des conflits de loyauté. Entre autres, les intervenants craignent que ce contexte rende difficile de limiter les contacts non autorisés entre les enfants et les parents, et qu'il crée pour l'enfant, lorsque les grands parents sont en cause, une confusion en termes de génération ou de généalogie, puisque l'enfant est élevé comme s'il était un frère ou une sœur du parent.

Le discours des intervenants fait mention de quatre zones d'ambiguïté dans l'application de cette option alternative : 1) l'imprécision de la notion de « personnes significatives » et les problèmes d'identification qui en résultent 2) l'évaluation des compétences éducatives de ces familles ; 3) le soutien financier à ces milieux informels qui n'ont pas accès aux compensations financières dont bénéficient les familles d'accueil et enfin, 4) les normes de pratique pour l'accompagnement de ces familles (annexe 10).

f) Les rapports avec le Tribunal

Les commentaires exprimés par les acteurs des centres jeunesse concernant leurs rapports avec le Tribunal relativement aux nouvelles dispositions de la Loi sont plutôt critiques. Ils ont l'impression que certaines dispositions ouvrent la porte à

une ingérence du Tribunal dans leur zone d'autonomie, comme l'évaluation des familles d'accueil, la sélection du milieu de placement et l'offre de services à la famille, sans pour autant faciliter leur action, comme ils croyaient qu'allaient le permettre les dispositions sur les durées maximales d'hébergement et les nouvelles règles judiciaires. Même si de nouvelles dispositions ont été adoptées, l'application de la Loi repose toujours sur l'action de deux groupes d'acteurs, ceux du social et ceux du judiciaire qui, chacun de leur perspective, continuent de mettre de l'avant leur vision des droits des enfants et des familles. Dans cette dynamique, l'introduction de nouvelles dispositions apparaît comme un facteur de perturbation dans le délicat équilibre des rôles et pouvoirs respectifs des acteurs dans l'exercice difficile, et souvent subjectif, de la défense du meilleur intérêt de l'enfant. Plus qu'un simple rapport de pouvoir, c'est la possibilité de mettre de l'avant sa propre vision de ce meilleur intérêt qui apparaît l'enjeu central des rapports entre les intervenants des centres jeunesse et le Tribunal (voir annexe 11).

g) L'application en milieu autochtone

L'annonce des modifications à la LPJ a soulevé plusieurs réactions négatives chez les Premières Nations du Québec. D'importantes inquiétudes ont été exprimées face à certaines dispositions, notamment les périodes maximales d'hébergement. Les représentants des Premières Nations ont fortement dénoncé cette disposition en soulignant qu'elle était susceptible de faire en sorte que plusieurs enfants autochtones soient confiés à des familles non autochtones situées à l'extérieur de la communauté. Ce risque était jugé d'autant plus important que les Premières Nations ne disposent généralement pas des ressources financières et humaines suffisantes pour mettre en place des services sociaux adéquats pour aider les

familles en difficulté à répondre aux besoins de leurs enfants dans les délais prescrits. L'examen de l'accueil des nouvelles dispositions de la LPJ dans les communautés autochtones ne peut se faire sans tenir compte des particularités régionales dans l'application de la LPJ. En effet, d'une région administrative à l'autre, le modèle d'offre de services varie. Dans le cadre de cette recherche, deux modèles ont été examinés. Le premier repose sur une organisation des services sociaux où la protection de la jeunesse est assumée par la communauté autochtone tout en restant sous l'autorité de la DPJ. Ce modèle a été implanté avec le souci de faire en sorte que la protection des enfants soit assurée dans le respect des valeurs et des façons de faire de la communauté autochtone. Dans cette communauté, certaines modifications apportées à la LPJ ont été perçues comme des mesures qui correspondent à des façons de faire déjà valorisées et mises en œuvre en milieu autochtone, notamment l'utilisation de la famille élargie, la continuité des services, le souci de bien informer le jeune et ses parents de la situation et de leur permettre de se faire entendre. D'autres, par contre, sont venues heurter des zones de sensibilité en réactualisant des souvenirs pénibles d'un passé pas si lointain où les enfants autochtones étaient retirés de leur communauté, notamment les dispositions sur les durées maximales d'hébergement et sur les moyens pour faciliter l'adoption. Les craintes des intervenants des Premières Nations face aux modifications apportées à la Loi se seraient traduites par une certaine résistance à recourir à la LPJ. Ce phénomène a cependant été temporaire. Il est possible qu'au fil du temps, les intervenants se soient sentis plus à l'aise face à ces modifications et/ou qu'ils aient réalisé que dans certaines situations, l'intervention en contexte d'autorité est une avenue inévitable (voir annexe 12).

Un second modèle d'application de services aux communautés autochtones a été examiné dans le cadre de cette recherche. Dans ce dernier, l'application de la LPJ relève des intervenants du centre jeunesse. Ces intervenants sont regroupés en équipes dédiées aux services aux communautés autochtones. Chacune de ces équipes offre à certaines communautés de la région les services qui sont habituellement offerts par les centres jeunesse, dans le cadre de la LPJ et de la LSJPA, et ceux offerts par les CLSC, soit les services sociaux de première ligne.

Dans cette région, l'application de la LPJ en contexte autochtone a suscité de nombreuses réactions des communautés qui ne se sont pas senties consultées dans le processus d'adoption de la Loi. À l'instar du précédent, les appréhensions portent surtout sur le retrait des jeunes de leurs communautés suite à l'application des durées maximales d'hébergement. Et ici également, c'est le spectre de l'acculturation des jeunes (cf. : les pensionnats) qui a amené les communautés et les organisations autochtones à se positionner contre les nouvelles dispositions de la Loi. Au niveau du centre jeunesse, il y a eu un fort consensus sur le principe que l'intérêt de l'enfant doit primer, ce qui implique que les durées maximales doivent être respectées. Cependant, tous les acteurs rencontrés affirment clairement la nécessité d'éviter la rupture culturelle pour les enfants autochtones. D'un point de vue organisationnel, ceci implique un travail concret et important d'implication des parents et des communautés dans l'élaboration des projets de vie. Il s'agit toutefois d'un défi important en raison de la disparité selon les secteurs géographiques desservis. Ainsi, avec certaines communautés, des pratiques de collaboration entre intervenants autochtones et intervenants du centre jeunesse étaient déjà en place avant les modifications à la LPJ suite aux pressions exercées par les communautés.

Ces ajustements ont permis une adaptation des critères d'accréditation des familles d'accueil afin d'avoir des ressources de placement dans la communauté ; un assouplissement quant à l'utilisation des tiers, une analyse plus rigoureuse avec la communauté des options possibles quant au placement et l'utilisation plus fréquente des familles élargies.

Si des changements de pratiques ont été réalisés (cf. : recours au Conseil de famille) dans l'ensemble des équipes dédiées aux communautés autochtones de la région, des intervenants identifient certains enjeux propres au contexte autochtone qui limitent la portée de la nouvelle LPJ et freinent son implantation. Certaines communautés plus éloignées des centres urbains sont aux prises avec un manque de services sociaux et de services en général. Il est possible que le mandat LSSS⁴ donné au centre jeunesse limite l'accès aux services en raison de la crainte des membres des communautés que les agents du centre jeunesse signalent leur situation. Enfin, certains intervenants mentionnent qu'ils n'ont pas le temps d'offrir des services volontaires car ils sont déjà totalement mobilisés par les interventions réalisées dans le cadre de la LPJ.

Les personnes rencontrées ont mentionné que les mesures les plus adaptées au contexte autochtone sont celles qui limitent le processus de judiciarisation, notamment celles qui favorisent le recours à la famille élargie et à la communauté. Par contre, il reste à clarifier les zones grises quant à l'application des ces nouvelles dispositions et aux adaptations possibles en lien avec la réalité autochtone et à la conception autochtone de la responsabilité collective du soin aux enfants. Ainsi, une

⁴ Loi sur les services de santé et les services sociaux

avenue possible en contexte autochtone serait d'élargir l'implication des parents à l'implication de la communauté en développant des outils et des pratiques qui favorisent un engagement collectif dans la prise en charge des enfants.

1.4. Les liens de collaboration avec les partenaires de la communauté

a) Est-ce que cette collaboration entre les centres jeunesse et les ressources du milieu s'est transformée suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Loi ?

b) Quels sont les facteurs qui influencent cette collaboration ?

Les nouvelles dispositions de la LPJ véhiculent le message que la protection de la jeunesse est une responsabilité collective. L'adhésion à ce principe s'accompagne d'un espoir que les rapports de collaboration soient plus solides et dépassent le simple partage d'informations pour construire un vrai travail d'équipe. Cependant, les possibilités d'application se butent aux ressources limitées dont disposent les CJ et les organismes de la communauté.

Il y a un certain consensus chez les acteurs rencontrés à l'effet que les modifications à la LPJ se sont traduites par une plus grande tendance à adopter des pratiques de transfert personnalisé, soit pour enrichir l'intervention dans une optique de complémentarité des services, soit pour instaurer un suivi lorsque le signalement n'est pas retenu ou que le dossier est fermé. Certains acteurs rapportent également une tendance à davantage travailler en concertation avec les partenaires des CSSS, à « faire équipe » autour des besoins d'un enfant et de sa famille.

Ces changements ne sont cependant pas uniformes d'une région à l'autre. Des difficultés sont attribuées à une déficience de la collaboration antérieure du CJ avec

certaines partenaires (expériences antérieures conflictuelles, par exemple) et à une méconnaissance des modifications apportées à la LPJ. Certains blocages sont également associés au manque de ressources des partenaires actuels, comme le CSSS, et des partenaires potentiels, notamment dans certaines communautés autochtones. Les intervenants des centres jeunesse observent que pour les partenaires, particulièrement les CSSS, les changements de pratique résultant des modifications à la LPJ se traduisent par une augmentation de la charge de travail ce qui peut créer des tensions et de l'incompréhension. Selon la perception de certains acteurs, si la mission jeunesse n'est pas priorisée dans l'allocation des ressources d'un CSSS, il y a un risque que les services requis pour répondre aux besoins des jeunes et des familles ne soient pas mis en œuvre.

Néanmoins, certains facteurs contribuent à faciliter le partenariat. À cet égard, le leadership du DPJ revêt une importance primordiale. Également, mais avec une acuité différente selon les sites, le rôle du comité d'implantation a été souligné positivement. Bien que dans certains sites, ce comité ait été dissous, d'autres mécanismes ont été mis en place (agents de liaison, guides de collaboration, etc.). En outre, certains CJ ont opté pour la poursuite d'activités de formation et de sensibilisation avec les partenaires afin de maintenir un lien jugé essentiel avec ceux-ci. Néanmoins, il semble y avoir une méconnaissance dans certains sites des ressources de consolidation des partenariats.

Bref, si le partenariat est influencé par l'histoire de collaboration entre le CSSS et le CJ, et par la manière dont le CSSS a pris acte des nouvelles dispositions de la LPJ, il ne faut pas négliger que la collaboration repose tout autant, sinon davantage, sur

des individus et leur ouverture au changement que sur les directives administratives. En définitive, si tous les acteurs sont en accord avec les principes d'une responsabilité collective de la protection de la jeunesse, dans les faits, il y a, selon les répondants, bien du chemin à parcourir pour y parvenir. Dans les faits, les nouvelles dispositions de la LPJ ont eu peu d'impact sur la collaboration entre les centres jeunesse et leurs partenaires de la communauté. Dans une étude de cas, Bentayeb (2010 - voir annexe 14) souligne que sur le territoire qu'elle a étudié, les pratiques correspondent davantage à de la coordination qu'à de la collaboration : les partenaires ne travaillent que très rarement ensemble et en même temps sur le même dossier et il n'y a pas de partage de ressources. Ainsi, cette notion de collaboration dans l'application de la LPJ aurait avantage à mieux être définie et à être soutenue financièrement pour être opérationnalisée (annexe 13).

2. Impacts sur la stabilité et les conditions de vie des enfants

Pour mesurer les impacts de la nouvelle loi sur les conditions de vie des enfants placés, une analyse comparée de la situation d'enfants placés avant et placés après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi a été effectuée sur des dimensions telles que : le nombre d'enfants placés en milieu substitut, le type de ressources utilisées, la fréquence des déplacements ainsi que la nature des projets de vie élaborés pour les enfants placés. Les données disponibles sur ces dimensions ont été analysées et sont présentées en se référant aux questions formulées dans le devis de recherche.

2.1. Y a-t-il un changement dans les pratiques de placement suite à l'entrée en vigueur de la Loi ?

L'examen des données sur les enfants qui ont fait l'objet de mesures de protection avant et après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Loi indique une diminution du taux de placement qui passe de 62,8 % à 58,9 %. Parmi les enfants placés, on constate une variation dans le type de ressource utilisée : la proportion d'enfants avec seulement des placements formels diminue de 74,9 % à 67,2 % alors que la proportion d'enfants avec seulement des placements informels augmente de 10,8 % à 18,1 %⁵. Il y a donc une plus grande proportion d'enfants qui est confiée à des personnes significatives depuis l'implantation des nouvelles dispositions. Il est toutefois impossible de qualifier davantage ces placements informels à partir des données disponibles dans les systèmes d'information.

L'évolution dans la stabilité des placements est au cœur de cette étude. Elle est mesurée à l'aide de deux principaux indicateurs : le nombre de milieux de vie différents visités par l'enfant et le nombre de changements de milieux. Ce dernier indicateur est calculé en additionnant le nombre de déplacements, le nombre de sorties de placement non permanentes et le nombre de replacements. Pour toutes ces variables, les résultats vont dans le sens d'une amélioration de la stabilité du placement pour les enfants qui ont été placés après l'entrée en vigueur des modifications à la Loi, bien que l'ampleur de ces changements soit modeste, selon le *d* de Cohen.

⁵ Le terme « formel » désigne un placement dans une ressource formellement reconnue pour la CJ, telle qu'une famille d'accueil (régulière ou spécifique), le centre de réadaptation (CR) ou une ressource intermédiaire (RI). Le terme « informel » désigne une situation où l'enfant est confié à une tierce personne, qu'il s'agisse de sa famille élargie ou d'un autre tiers significatif. Cette tierce personne n'est pas formellement reconnue comme une ressource du CJ et ne reçoit pas de soutien financier pour s'occuper de l'enfant.

Sommaire des résultats aux indicateurs de stabilité

Variable	PRÉ Moy. (é-t.)	POST Moy. (é-t.)	Écart	Écart en	d de Cohen
Milieus différents	2,20 (1,40)	2,06 (1,31)	-,14	-6,4%	0,10
Changements de milieux	2,63 (3,53)	2,23 (2,65)	-,40	-15,2%	0,13
Déplacements	1,54 (2,00)	1,41 (1,77)	-,13	-8,4%	0,07
Sorties non permanentes	0,55 (1,31)	0,41 (0,79)	-,14	-25,5%	0,13
Replacements	0,55 (1,31)	0,41 (0,79)	-,14	-25,5%	0,13

L'amélioration dans la stabilité se manifeste de manière plus marquée sur le plan des sorties non permanentes, qui ont diminué de 25 % depuis l'implantation. Les enfants suivis avant les modifications à la Loi vivaient en moyenne 0,55 sorties non permanentes et autant de replacements, comparativement à une moyenne de 0,41 sorties après l'implantation des modifications. Ces allers-retours entre les milieux substituts et la communauté ne représentent toutefois moins du tiers de l'ensemble des changements de milieux. C'est donc dire que les déplacements expliquent une bonne part de l'instabilité, plus précisément 71 % ou 74 % selon la cohorte. Bien que la baisse de 8 % dans le nombre de déplacements soit plus modeste que celle observée dans les sorties non permanentes, il est possible que les motifs sous-jacents à ces déplacements aient changé. Les informations disponibles dans les bases de données PIJ et SIRTIF ne permettent pas de documenter les motifs de déplacement. Les données utilisées ne fournissent pas non plus d'indications sur la destination de l'enfant à la sortie du placement ni la nature des liens que l'enfant

maintient avec sa famille d'origine et avec les personnes significatives, des renseignements essentiels à une juste appréciation des déplacements.

2.2. Quels sont les facteurs associés aux conditions de vie des enfants ?

Pour répondre à cette question, les données disponibles sur les caractéristiques de l'enfant (sexe, âge, statut autochtone) et sur le contexte d'intervention (motif de protection, présence d'un signalement antérieur retenu, judiciarisation) ont été mises en relation avec les variables prises en considération pour décrire la stabilité et les conditions de vie des enfants, notamment le recours au placement, le type de placement privilégié et la stabilité⁶.

Facteurs associés au recours au placement

Pour les deux cohortes, l'âge de l'enfant au moment de l'évaluation est associé au fait d'être placé ou non ; les taux de placements sont plus élevés chez les enfants âgés de 12 ans et plus. Le taux de placement était plus faible chez les enfants autochtones avant les modifications à la Loi, mais cette différence ne s'est pas maintenue au-delà de l'implantation. Tous les facteurs qui décrivent le contexte d'intervention sont associés au placement. Sur le plan du motif de protection, les taux les plus élevés de placement se retrouvent chez les enfants suivis pour un motif d'abandon et chez les jeunes suivis pour des troubles de comportement sérieux. Les enfants signalés dans le passé sont également plus souvent placés. Enfin, la probabilité d'être placé est plus élevée chez les enfants dont la situation est judiciarisée à un moment ou l'autre en cours d'intervention, résultat qui n'est

⁶ Comme la variable Nombre de remplacements est équivalente au Nombre de sorties non permanentes, elle a été exclue de ces analyses.

pas étonnant puisque le placement doit parfois être entériné dans le cadre d'une mesure judiciaire.

Ces différentes variables considérées simultanément n'expliquent cependant qu'une faible partie de la décision de recourir au placement (16,5% de la variance). Les deux variables qui sont le plus fortement associées à la probabilité de vivre un placement sont le fait d'être signalé pour un motif d'abandon et le fait d'être signalé en raison de troubles de comportement sérieux.

Toutes les caractéristiques de l'enfant sont associées au type de placement ; il s'agit toutefois d'associations qui sont relativement faibles. On observe que les garçons, de même que les enfants âgés de 12 ans et plus sont plus souvent l'objet de placements formels ; cette situation tient essentiellement au recours plus fréquent au placement en centre de réadaptation (CR) que l'on observe chez ces deux sous-groupes. Quant à eux, les enfants ayant un statut autochtone sont plus souvent placés dans des milieux informels. Le contexte d'intervention est aussi relié au type de placement. Comparativement aux enfants suivis pour d'autres motifs, ceux qui sont suivis pour des troubles de comportement sérieux sont plus souvent placés en milieu formel, situation qui s'explique par le recours plus répandu au centre de réadaptation pour ce sous-groupe. Les enfants dont la situation est judiciairisée sont également plus souvent placés en milieu formel. Pour ce qui est de la présence d'un signalement antérieur, sa relation avec le type de placement est marginale. Considérées simultanément, ces variables ne contribuent néanmoins que très partiellement à prédire le recours à une ressource de placement informel (11% de la variance). Deux variables présentent une relation négative avec cette éventualité : un signalement en raison de troubles de comportement sérieux (TCS)

et l'âge; les enfants signalées pour TCS et les enfants plus âgés, quel que soit leur motif de signalement, sont moins susceptibles de vivre un placement dans une ressource informelle. Par ailleurs, les enfants d'origine autochtone et les filles sont plus susceptibles que les autres enfants de connaître ce type de placement.

Facteurs associés à la stabilité

Les garçons vivent plus d'instabilité que les filles : ils visitent plus de milieux de vie différents, vivent plus de déplacements et expérimentent davantage de sorties qui débouchent sur un nouveau placement. L'âge au moment de l'évaluation est aussi un facteur qui influence la stabilité, puisque les enfants de 12 ans et plus ont des indices d'instabilité plus élevés que les plus jeunes, et ce sur les trois indicateurs considérés dans l'étude. Les enfants autochtones ne se distinguent pas des autres enfants sur tous les indicateurs de stabilité. Bien qu'ils connaissent moins de milieux de vie différents que les autres enfants, tant avant qu'après les modifications à la Loi, leurs différences avec les autres enfants sur les deux autres indicateurs de stabilité n'est pas significative, mais elle tend vers un nombre plus faible de déplacements et un nombre plus élevé de sorties non permanentes, lorsqu'on les compare aux enfants non autochtones. L'examen de la stabilité en fonction du motif de protection révèle que les enfants qui sont protégés pour des troubles de comportement vivent davantage d'instabilité que ceux qui sont suivis pour d'autres motifs : ils connaissent plus de milieux de vie, vivent plus de déplacements et expérimentent davantage de sorties non permanentes. On observe la même tendance pour les enfants qui ont un signalement antérieur et ceux dont le dossier est judiciairisé (annexe 15).

Des analyses de régression linéaire prenant en compte certaines caractéristiques de l'enfant et du contexte d'intervention indiquent que les variables qui sont le plus étroitement associées à l'instabilité sont la judiciarisation et la présence de troubles de comportement; la présence de ces caractéristiques se traduit par un plus grand nombre de milieux de vie, de déplacements et de retours non permanents. C'est le cas également, bien qu'avec une importance moindre sur le plan statistique, pour l'âge; l'instabilité augmente avec l'âge de l'enfant.

2.3. Est-ce que la nature de ces facteurs est différente selon que l'enfant ait été placé avant ou après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Loi ?

Les facteurs associés à la stabilité et aux conditions de vie des enfants varient peu selon que l'enfant ait fait l'objet de mesure de protection avant ou après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Loi.

2.3.1. Quels sont les groupes les plus touchés par l'amélioration dans les conditions de vie et la stabilité ?

Ainsi, les plus jeunes (0-12 ans) sont maintenant moins souvent placés et lorsqu'ils le sont, c'est davantage en milieu informel qu'avant, mais la stabilité de leurs placements ne s'est pas autant améliorée que celle des plus âgés (12-17 ans), qui ont maintenant des placements plus stables qu'avant. Les filles ont des placements plus stables depuis l'implantation, tant du point de vue des milieux visités, des déplacements et des sorties, alors que les garçons ne présentent pas de diminution significative dans leur nombre de déplacements. Les enfants autochtones ont un taux de placement plus élevé depuis la nouvelle loi, et la stabilité de leurs placements ne s'est améliorée que sur le plan des sorties non permanentes, et non

du côté des déplacements et du nombre de milieux visités. L'évolution dans les conditions de placement depuis les modifications à la Loi varie considérablement en fonction du motif de protection.

Les enfants suivis pour abus physique et ceux suivis pour un motif d'abandon ne présentent aucun changement significatif dans la stabilité de leurs placements. Ce sont les enfants suivis pour un motif de négligence ou de troubles de comportements qui présentent les améliorations les plus significatives. Les enfants protégés pour négligence visitent moins de milieux qu'avant et font moins de sorties non permanentes. Les enfants en troubles de comportement quant à eux ont vu leur nombre de déplacements et de sorties diminuer significativement. Les enfants évalués pour un motif d'abus sexuel ne voient leur stabilité améliorée que du point de vue de leurs déplacements, leurs nombres de sorties et de milieux visités n'ayant pas changé significativement depuis la nouvelle loi. Les enfants qui ont un signalement antérieur au moment de l'évaluation affichent une diminution non significative des déplacements comparativement aux enfants sans antécédents pour qui les déplacements ont diminué significativement. Enfin, le fait d'être dans une situation qui est judiciairisée ne semble pas avoir une incidence marquée sur l'évolution des indicateurs de stabilité.

2.4. Dans quelle mesure retrouve-t-on des projets de vie permanents dans la planification de l'intervention avec les enfants placés ?

L'analyse des projets de vie est difficilement réalisable pour les enfants de la cohorte PRÉ puisque l'inscription de cette mesure au dossier informatisé n'était pas systématique avant l'implantation des modifications à la Loi. Néanmoins, il est

possible de faire une description sommaire des projets de vie inscrits au système depuis l'implantation des nouvelles dispositions de la Loi. Ainsi, pour les enfants de la cohorte POST qui ont fait l'objet d'un placement prévu au plan d'intervention, soit 3627 enfants, 93 % ont au moins un projet de vie inscrit au système d'information. Cette proportion devrait atteindre 100 % puisqu'il s'agit maintenant d'un renseignement qui doit obligatoirement figurer au dossier de l'enfant. Parmi ceux qui ont un projet de vie, 8 % en ont plus d'un.

2.5. Quelle est la nature des projets de vie ?

Les projets de vie peuvent prendre l'une ou l'autre des formes suivantes : retour dans sa famille dans les plus brefs délais, confié ou placé de façon permanente chez un tiers significatif, maintien dans sa famille d'accueil jusqu'à sa majorité, préparation à l'autonomie pour vivre de façon indépendante, placement à majorité dans une ressource spécialisée, adoption, confié à une personne qui exerce la tutelle. Les formes de projet de vie les plus fréquentes misent sur le retour de l'enfant dans son milieu familial : 79,3 % des projets de vie vont en ce sens. Les deux autres formes de projet les plus fréquentes sont de confier l'enfant à un tiers significatif de façon permanente (9,3 %) et le maintenir en famille d'accueil jusqu'à sa majorité (6,7 %). L'adoption et la tutelle jusqu'à la majorité touchent respectivement 2,6 % et 0,6 % des enfants ayant un projet de vie.

2.6. Quels sont les facteurs associés à la planification et la mise en œuvre des projets de vie par les intervenants ?

Pour cerner les facteurs associés à la planification des projets de vie, leur forme a été examinée en fonction des caractéristiques de l'enfant et du contexte d'intervention. L'analyse selon le sexe révèle que le projet de vie « confié à ou

placé de façon permanente chez un tiers significatif » est davantage utilisé avec les filles alors que le placement jusqu'à majorité dans une ressource spécialisée est davantage privilégié avec les garçons. Mais dans les deux cas, il s'agit de mesures qui touchent moins de 10 % des jeunes. Par ailleurs, les très jeunes enfants (moins de 3 ans) sont les plus touchés par les projets d'adoption; dans ce groupe d'âge, 12,1% des projets de vie sont de cette nature. On constate, ce qui n'est pas étonnant, que le retour dans sa famille est plus rarement envisagé avec les enfants victimes d'abandon, alors que les enfants qui ont fait l'objet d'un signalement antérieur sont un peu plus nombreux que les autres à avoir l'adoption comme projet de vie ; mais même pour eux, cette mesure demeure exceptionnelle. Soulignons, enfin, que les enfants autochtones sont plus susceptibles d'avoir un projet de vie qui fait appel à un tiers significatif (annexe 15).

PARTIE E - PISTES DE RECHERCHE

Les résultats de cette évaluation nous amènent à suggérer certaines pistes d'action et de recherche pour amorcer ou intensifier la mise en œuvre sur le terrain des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse. Certaines de ces recommandations nous apparaissent relativement modestes, d'autres plus exigeantes.

Parmi les mesures qui nous apparaissent modestes, mais néanmoins nécessaires pour assurer un meilleur suivi de l'évolution des pratiques en protection de la jeunesse, nous suggérons que les centres jeunesse prennent les mesures nécessaires pour que la banque de données PIJ contiennent des informations sur les placements informels et sur les motifs de déplacement. Les nouvelles dispositions de la Loi ont entraîné un usage plus répandu des placements informels ; il est nécessaire de mieux les documenter pour en évaluer l'impact sur la stabilité des enfants et pour enrichir les stratégies de recrutement, d'évaluation et de soutien à privilégier avec ces ressources. En ce qui a trait aux motifs de déplacement, l'étude indique que l'amélioration de la stabilité est principalement attribuable à une diminution des allers-retours dans la communauté. Une meilleure connaissance des motifs de déplacement permettrait de mieux comprendre ce phénomène et d'agir de manière plus ciblée pour favoriser la stabilité.

La mise à contribution, comme milieu de placement, des personnes significatives pour l'enfant pose de nouveaux enjeux pour la pratique. Il serait utile de mieux guider les intervenants en cette matière, notamment en les orientant sur les critères à privilégier au moment de l'évaluation de ces personnes comme milieu d'accueil de l'enfant.

Malgré les intentions exprimées dans la Loi, l'accès à des services sociaux adéquats, en complément ou en substitution aux mesures de protection, fait problème. Évidemment, il n'y a pas de recette magique pour corriger une telle situation. Mais l'inaction n'est pas la solution. Il serait donc essentiel de procéder, à la fois sur le plan provincial et sur le plan local, à un examen approfondi de l'offre de services sociaux aux jeunes et aux familles en difficulté, notamment sous l'angle du partenariat, pour en arriver à proposer un plan d'action qui assure l'accès aux services et la continuité inter-organisationnelle des actions, particulièrement avec les populations autochtones.

Considérant les ajustements qu'entraînent les nouvelles dispositions de la LPJ sur différents plans, il faudrait donner des espaces d'échange entre intervenants, juges et avocats sur des thèmes névralgiques afin de résoudre les controverses et favoriser un meilleur arrimage entre les deux mondes. Ces échanges seraient l'occasion de reconnaître et mettre des mots sur ce qui unit et divise les acteurs, d'en débattre franchement puis, éventuellement, par un processus de négociation, arriver à des compromis acceptables pour tous du point de vue des bénéfices que peuvent en tirer les enfants.

Sur le plan de la recherche, il nous apparaît essentiel de faire un suivi de l'application des dispositions relatives aux durées maximales d'hébergement. Entre autres options, il serait intéressant de faire une recherche (par la méthode d'étude de cas) sur un échantillon d'enfants touchés par l'application des durées maximales d'hébergement pour documenter le profil des enfants touchés par cette disposition, leur situation familiale, les services rendus à la famille, les motifs invoqués pour

l'appliquer, le projet de vie élaborée dans ces situations et les raisons retenues par le tribunal pour accorder ou refuser l'option proposée par le centre jeunesse.

Il faudra aussi se pencher sur l'adaptation des enfants qui seront retirés de manière permanente de leur famille d'origine. À moyen et long terme, sont-ils plus stables ? Comment vont-ils ? Quel sens donnent-ils à leur expérience de placement et de retrait permanent ?

La présente évaluation est, à quelques exceptions près, essentiellement basée sur le point de vue des professionnels des centres jeunesse. Ce choix était justifié dans un contexte d'implantation, mais maintenant que la nouvelle loi est bien en place, il est nécessaire de poursuivre le monitoring en considérant le point de vue des usagers, une dimension incontournable de l'évaluation des services. Différents aspects pourraient être abordés avec eux, dont leur expérience avec les services et leur appréciation des résultats de l'intervention. En outre, il faudra vérifier si les parents et les jeunes comprennent bien la Loi et, dans la négative, examiner des moyens de la rendre plus accessible. Dans le même sens, il faudra se pencher sur le point de vue des partenaires (CSSS et les organismes communautaires) qui sont un maillon incontournable de l'offre de services.

En résumé, les résultats nous suggèrent les recommandations suivantes :

1) Au plan de la pratique :

- Modifier la banque de données PIJ pour colliger les informations sur les placements informels et sur les motifs de déplacement ;
- Mieux guider les intervenants lors de l'évaluation des personnes significatives comme milieu d'accueil de l'enfant ;

- Faire un examen approfondi de l'offre de services sociaux aux jeunes et aux familles en difficulté, notamment sous l'angle du partenariat afin de proposer un plan d'action qui assure l'accès aux services et la continuité inter-organisationnelle des actions, particulièrement avec les populations autochtones ;
- Créer des espaces d'échange entre intervenants, juges et avocats sur des thèmes névralgiques.

2) Au plan de la recherche :

- Évaluer l'impact du recours au placement en milieu informel ainsi que sur les stratégies de recrutement, d'évaluation et de soutien offerts à ces ressources ;
- Documenter les motifs de déplacement ;
- Faire un suivi de l'application des dispositions relatives aux durées maximales d'hébergement ;
- Examiner l'adaptation des enfants retirés de manière permanente de leur famille d'origine
- Poursuivre le monitoring de la Loi en considérant le point de vue des parents, des jeunes et des partenaires (CSSS et organismes communautaires).

PARTIE F - RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE

- Association des centres jeunesse du Québec (2010). *Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse / Directeurs provinciaux 2010*. Services des communications, ACJQ, 52 pages.
- Association des centres jeunesse du Québec (2007). *Bilan des directeurs de la protection de la jeunesse*. Services des communications, ACJQ, 38 pages.
- Charbonneau, J.-P. (1982). *Rapport de la commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse*. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Baldwin, T.T., & Ford, J.K. (1988). Transfer of training: A review and directions for future research. *Personnel Psychology*, 41 (1), 63-105.
- Groupe de travail pour les jeunes (1991). *Un Québec fou de ses enfants : rapport du Groupe de travail pour les jeunes*. Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux. Direction des communications.
- Groupe de travail sur la politique de placement en famille d'accueil (2000). *Familles d'accueil et intervention jeunesse : analyse de la politique de placement en ressource de type familial*. Québec : Centre jeunesse de Québec-Institut universitaire.
- Cocozza, M., Gustafsson, P.A., & Sydsjö, G. (2006). Child protection in a family-service organisation - What is the outcome for maltreated children? *Children and Youth Services Review*, 32 (7), 922-928.
- Conley Wehrmann, K., Shin, H., & Poertner, J. (2002). Transfer of Training "An Evaluation Study" Dans K. Briar-Lawson & J.-L. Zlotnik (Eds) *Evaluation Research in Child Welfare: Improving Outcomes through University-Public Agency Partnerships*. Binghamton, NY: Haworth Social Work Practice Press.
- Connell, C. M., Katz, K. H. et al. (2006). "Leaving foster care - the influence of child and case characteristics on foster care exit rates. *Children and Youth Services Review* 28, 780-798.
- Cuddeback, G. (2004). Kinship family foster care: a methodological and substantive synthesis of research. *Children and Youth Services Review*, 26, 623-639.
- Curry, D., McCarragher, T., & Dellmann-Jenkins, M. (2005). Training, transfer, and turnover: Exploring the relationship among transfer of learning factors and staff retention in child welfare. *Child and Youth Services Review*, 27 (8), 931-948.
- Dumais, J. (2004). *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager*. Rapport du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse. Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Fitch, D. (2006). Examination of the Child Protective Services Decision-Making Context and Implications for Decision Support System Design. *Journal of Social Service Research*, 32 (4), 117-134.

- Hunt, J. (2003). Friends and Family Care – A scoping paper for the Department of Health, London, The Stationery Office. <http://www.doh.gov.uk/carers/familyandfriends.htm>
- James, S., Landsverk, J., & Slymen, D.J. (2004). Placement movement of the out-of-home care; patterns and predictions. *Children and Youth Services Review*, 26 (2), 185-206.
- Jasmin, M. (1992). *La protection de la jeunesse, plus qu'une loi. Rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse* (rapport Jasmin). Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère de la Justice.
- Johnson, P.R., Yoken, C., & Voss, R. (1995). Family foster care placement: The child's perspective. *Child Welfare: Journal of Policy, Practice, and Program*, 74 (5), 959-974.
- Knott, T. & Barber, J. (2004). *La stabilité de placement et les visites familiales apportent-elles de meilleurs résultats aux enfants placés en familles d'accueil ? Constatations de l'Étude australienne de dépistage* (Australian Tracking Study). Feuillet d'information du CEPB #19 F. Toronto (Ontario), Canada : École de service social, University of Toronto.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (1998a). *État de la situation et recommandations au regard des listes d'attente en protection de la jeunesse et de l'accessibilité aux services à la jeunesse* (rapport Lebon). Québec : ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (1998b). *Pour une stratégie de soutien du développement des enfants et des jeunes : agissons en complices* (rapport Cliche). Québec : ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Marinkovic, J.A., & Backovic, D. (2007). Relationship between type of placement and competencies and problem behaviour of adolescents in long-term foster care. *Children and Youth Services Review*, 29 (2), 216-225.
- Munro, E. (1999). Common errors of reasoning in child protection work. *Child Abuse & Neglect*, 23 (8), 745-758.
- Nash, J.K., Thompson, S., & Kim, J.-S. (2006). Residential Trajectories of Participants in North Carolina's Willie-M. Program; A Semi-Parametric Group Based Model. *Journal of Social Research*, 33 (1), 53-68.
- Newton, R.R., Litrownik, A.J., & Landsverk, J.A. (2000). Children and youth in foster care: Disentangling the relationship between problem behaviors and number of placements. *Child Abuse & Neglect*, 24 (10), 1363-1374.
- Oosterman, M., Schuengel, C., Wim Slot, N., Bullens, R., & Doreleijers, T. (2007). Disruptions in foster care: A review and meta-analysis. *Children and Youth Services Review*, 29, 53-76.
- Pecora, P.J., Williams, J., Kessler, R.C., Hiripi, E., O'Brien, K., Emerson, J., Herrick, M.A., & Torres, D. (2006). Assessing the educational achievements of adults who were formerly placed in family foster care. *Child & Family Social Work*, 11 (3), 220-231.
- Perry, B.L. (2006). Understanding Social Network Disruption: The Case of Youth in Foster Care. *Social Problems*, 53 (3), 372-391.

- Ryan, J.-P., & Testa, M.F. (2005). Child maltreatment and juvenile delinquency: investigating the role of placement and placement instability. *Children and Youth Services Review*, 27 (3), 227-249.
- Steinhauer, P.D. (1996). *Le moindre mal : la question du placement de l'enfant*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Strijker, J., Zandberg, T.J., & Van der Meulen, B.F. (2005). Typologies and Outcomes for Foster Children. *Child & Youth Care Forum*, 34 (1), 43-55.
- Turcotte, D., Drapeau, S., Hélie, S., Goyette, M., Bigras, M., Brousseau, M., Dessureault, D., Gagné, M-H., Poirier, M-A., Pouliot, È., Saint-Jacques, M-C., Simard, M-C., Turcotte, G., Moisan, S., Carignan, A-J., et Royer, M-N. (2010). *Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec. Programme Actions concertées, Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque*. Laval : Rapport synthèse remis au FQRSC. Disponible en ligne : http://www.fss.ulaval.ca/cms_recherche/upload/jefar/fichiers/rapport_lpj.pdf
- Tracey, J. B., Tannenbaum, S. I., & Kavanagh, M. J. (1995). Applying trained skills on the job: The importance of the work environment. *Journal of Applied Psychology*, 80 (2), 239-252.
- Unrau, Y.A. (2007) Research on placement moves: seeking the perspective of foster children. *Children and Youth Services Review*, 29 (1), 122-137.
- Winokur, M., Crawford, G., Longobardi, R., & Valentine D. (2008). Matched Comparison of Children in Kinship Care and Foster Care on Child Welfare Outcomes. *The Journal of Contemporary Social Services*, 89 (3), 338-349.
- Wulczyn, F., Kogan, J., & Harden, B.J. (2003). Placement Stability and Movement Trajectories. *Social Service Review*, 77 (2), 212-236.
- Yoo, J., & Brooks, D. (2005). The Role of Organizational Variables in Predicting Service Effectiveness: An Analysis of a Multilevel Model. *Research on Social Work Practice*, 15 (4) 267-277.

Rapport de recherche

PROGRAMME ACTIONS CONCERTÉES

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec

RAPPORT ADMINISTRATIF

Chercheur principal

Daniel Turcotte, Université Laval

Co-chercheurs

Sylvie Drapeau - Université Laval
Sonia Hélie - Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire
Geneviève Turcotte - Centre jeunesse de Montréal- Institut universitaire
Marie-Christine Saint-Jacques - Université Laval
Martin Goyette - École nationale d'administration publique
Marie-Hélène Gagné - Université Laval
Marie-Andrée Poirier - Université de Montréal
Marie-Claude Simard - Centre jeunesse de Québec- Institut universitaire
Danny Dessureault - Université du Québec à Trois-Rivières
Eve Pouliot - Université du Québec à Chicoutimi

Assistantes de recherche

Sylvie Moisan, Marie-Noële Royer, Audrée-Jade Carignan, Geneviève Lamonde

Établissement gestionnaire de la subvention

Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire

Numéro du projet de recherche

2008-PJ-124724

Titre de l'Action concertée

Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse
sur la stabilité et les conditions de vie des enfants

Partenaire(s) de l'Action concertée

Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS)
et le Fonds Québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC)

Le programme Actions concertées comporte un certain nombre de particularités qui font en sorte que le contexte dans lequel évolue l'équipe de recherche est différent du contexte d'une subvention ordinaire. Outre le fait que les objectifs de la recherche sont orientés par les besoins des partenaires et que ces derniers participent au processus de recherche dans le cadre de rencontres de suivi avec les chercheurs, ce programme pose également l'exigence de fournir des rapports d'étapes à l'intérieur d'un calendrier précis.

Dans la cadre du présent projet, deux rapports intérimaires ont été déposés. Un premier, traçant le portrait global de la stabilité et des conditions de vie des enfants placés avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LPJ et présentant les données de base concernant l'implantation de la nouvelle LPJ dans les différentes régions du Québec, était attendu pour juin 2009. Un second, sur les changements observés à la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LPJ et l'étude plus en profondeur de la mise en œuvre de la Loi dans certaines régions du Québec, a été déposé à l'été 2010.

La production de ces rapports intérimaires a eu pour effet d'encadrer la période sur laquelle a été effectuée la collecte des données. En effet, même si le rapport final était prévu pour le printemps 2011, la production dès l'été 2010 d'un rapport sur les changements observés à la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LPJ sur la stabilité et les conditions de vie des enfants a fait en sorte que la mesure des effets s'est faite sur une période relativement courte et située immédiatement après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Loi. Cette contrainte, qui était difficilement contournable en raison de l'article 156.2

de la LPJ, limite les conclusions qu'il est possible de tirer sur les effets de la nouvelle loi. Nous tenons toutefois à souligner la grande souplesse des partenaires face aux échéanciers qui étaient prévus au départ, de façon à nous permettre de couvrir la période la plus étendue possible.

Les rencontres de suivi entre les partenaires de l'Action concertée et les chercheurs représentent une autre particularité de ce programme. Ces rencontres peuvent se révéler contraignantes pour les chercheurs en raison du temps de préparation et de présence qu'elles mobilisent. Dans le cadre de ce projet, nous tenons à souligner que ces rencontres ont été d'une grande utilité pour l'équipe de recherche, à la fois pour valider la démarche et pour enrichir la compréhension des phénomènes observés sur le terrain. Nous ne pouvons passer sous silence la collaboration exceptionnelle des représentants du MSSS : Marie Jacob, Chantal Maltais et Gilles Paradis. Par la qualité de leurs commentaires, leur collaboration empressée et la constance de leur soutien, ces personnes ont grandement contribué à faciliter la réalisation de cette recherche.

Le contexte dans lequel sont réalisées les recherches financées dans le cadre du programme Actions concertées rend difficile d'y associer des étudiants. En effet, les objectifs de recherche sont généralement très ciblés et le calendrier de réalisation relativement court. Or, il s'agit d'une mission importante non seulement des universités, mais également des organismes subventionnaires. Dans le cadre de ce projet, nous avons eu la possibilité de greffer une étudiante à notre démarche; nous en sommes très fiers, même si l'exercice a exigé une très grande discipline de sa part.

Le programme des Actions concertées comporte le risque de déboucher sur des expériences mitigées tant pour les chercheurs que pour les partenaires, si les attentes sont divergentes ou les préoccupations opposées. Pour l'équipe de chercheurs, la réalisation de ce projet sur l'évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse a été une expérience très positive. Évidemment, la réalisation d'une recherche sur l'ensemble du Québec comporte des exigences de temps et d'argent qui sont contraignantes, et parfois frustrantes, car elles ne permettent pas d'aller aussi loin que les chercheurs le souhaiteraient. Néanmoins, nous estimons que ce projet contribue au développement des connaissances sur les enjeux de la protection de la jeunesse au Québec et fournit des pistes de réflexion sur les actions à envisager.