Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

CHAPITRE 3

Gestion des centres jeunesse et allocation des ressources

Entités vérifiées :

- ministère de la Santé et des Services sociaux
- centres jeunesse
- agences de la santé et des services sociaux

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble **3.1**

Objectifs et portée de notre vérification **3.16**

Résultats de notre vérification

Allocation des ressources du ministère et des agences et contribution à la performance

Allocation des ressources en lien avec les besoins **3.20**

Mesure de la performance **3.36**

Gouvernance des centres jeunesse en lien avec la performance **3.49**

Plan stratégique **3.51**

Engagement des membres du conseil d'administration **3.57**

Rapport annuel de gestion **3.60**

Gestion des ressources par les centres jeunesse **3.63**

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe **3.65**

Évaluation du rendement du personnel **3.84**

Rétribution aux familles d'accueil **3.90**

Contribution financière parentale au placement des jeunes **3.98**

Frais de déplacement **3.101**

Gestion de l'espace **3.114**

Services alimentaires **3.117**

Acquisition de biens et services **3.122**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Revenus des 16 centres jeunesse en 2007-2008 (en millions de dollars)

Annexe 3 – Mode d'allocation des ressources du réseau de la santé et des services sociaux

Annexe 4 – Ressources financières des centres jeunesse obtenues et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Les commentaires des entités apparaissent aux paragraphes 3.131, 3.132 et 3.133.

Abréviations et sigles

CSSS	Centre de santé et de services sociaux
ETC	Équivalent temps complet
LPJ	*Loi sur la protection de la jeunesse*
LSJPA	*Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

Faits saillants

Ce rapport est le fruit d'une vérification portant sur la gestion des centres jeunesse ; elle a été menée de novembre 2008 à juin 2009 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), d'agences de la santé et des services sociaux et de trois centres jeunesse.

Les centres jeunesse interviennent auprès de jeunes vivant une situation qui compromet ou risque de compromettre leur sécurité ou leur développement en proposant des services spécialisés en matière de protection de la jeunesse et de jeunes contrevenants. En 2007-2008, les 16 centres jeunesse du Québec ont eu des revenus de plus de un milliard de dollars, dont 88 p. cent provenaient du MSSS.

Équipe :

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Josée Bellemare

Christian Goyette

Jean-Louis Mbadinga

Jacques Robert

Eve Vanelslande

Objectifs de notre vérification

Nous voulions nous assurer que le MSSS et les agences allouent les ressources aux centres jeunesse en tenant compte des besoins et contribuent à l'amélioration de leur performance. Nous voulions également voir si les trois centres jeunesse vérifiés ont des pratiques de gouvernance qui favorisent la performance et s'ils gèrent leurs ressources de façon économique et efficiente.

Sommaire des constats

Allocation des ressources. Le partage des ressources entre les régions n'est toujours pas fait en fonction des besoins. Le MSSS s'est fixé la cible de réduire d'au moins 50 p. cent les écarts estimés de financement entre les régions d'ici 2010, mais il n'en a pas rendu compte dans son rapport annuel de gestion. Des progrès ont certes été réalisés depuis 2005, mais il reste encore des écarts entre les régions. Le rythme actuel de réduction des écarts ne permet pas au ministère d'assurer l'équité régionale au regard des besoins en ce qui a trait aux sommes dévolues au programme-services Jeunes en difficulté, donc aux centres jeunesse et, par le fait même, aux jeunes. Ainsi, le budget des centres jeunesse par jeune ayant fait l'objet d'interventions varie de 5 929 à 14 453 dollars pour 2008-2009.

Mesure de la performance

- Les indicateurs suivis par le MSSS et les agences ne concernent que quelques éléments de la performance des centres jeunesse (principalement l'accessibilité), ce qui ne permet pas de l'apprécier.
- Nous avons relevé des écarts notables entre les centres jeunesse dans le choix de la ressource d'hébergement ainsi que dans le coût de chaque ressource.

Gouvernance des centres jeunesse. Certains éléments clés favorisant une gouvernance de qualité ne sont pas appliqués par les centres jeunesse vérifiés :

- Un seul des trois centres jeunesse vérifiés a un plan stratégique.
- Les tableaux de bord gagneraient à être intégrés et condensés.
- Plusieurs éléments permettant de juger de leur performance et de l'atteinte de leurs objectifs sont absents de leur rapport annuel de gestion.

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe

- La majorité du temps de travail des intervenants cliniques examinés de deux centres jeunesse sur trois n'est pas consacrée aux services directs à la clientèle ; aucune analyse n'est faite pour maximiser l'efficience de ces employés.
- D'importants écarts concernant l'intensité moyenne des services rendus aux jeunes sont observés ; ces écarts devraient être analysés.
- Peu d'outils sont utilisés pour justifier objectivement les différences de charge de travail entre les employés.

Rétribution aux familles d'accueil. Les centres jeunesse appliquent les taux fixés. Le système de cotation établi pour les rétributions supplémentaires aux familles d'accueil n'a pas été révisé par le MSSS depuis ses débuts. Ce système, coûteux à gérer, ne favorise pas l'équité.

Contribution financière parentale au placement des jeunes. Les contributions financières exigées des parents sont facturées au bon montant ; cependant, la proportion récupérée varie d'un centre jeunesse à l'autre.

Frais de déplacement. Certaines pratiques adoptées par les centres jeunesse méritent une attention particulière :

- Seul un centre jeunesse vérifié a effectué une analyse pour soutenir le choix du mode de transport de son personnel.
- Un des centres jeunesse vérifiés administre un parc automobile sans s'assurer que cette option s'avère la plus économique, ce qui n'est effectivement pas le cas.
- Des écarts importants entre les centres jeunesse relativement au coût du transport sécuritaire des jeunes sont constatés.

Gestion de l'espace. Les sièges sociaux des centres jeunesse vérifiés sont de vieux bâtiments difficiles à réaménager, mais des efforts d'optimisation de l'espace sont possibles pour deux d'entre eux.

Services alimentaires. Un des centres jeunesse vérifiés a enregistré une perte appréciable relative à la vente de repas.

Acquisition de biens et services. Les modes d'attribution retenus sont conformes à la réglementation pour 23 des 28 dossiers examinés.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au ministère :

- en ce qui concerne l'allocation des ressources aux agences pour le programme-services Jeunes en difficulté, d'accélérer la réduction des écarts entre les régions afin d'assurer une plus grande équité ;
- de fixer un nouvel échéancier pour réduire au minimum les écarts de financement entre les régions, de rendre compte des résultats dans son rapport annuel de gestion et d'expliquer les écarts résiduels ;
- de développer des standards qui favoriseront une gestion économique et efficiente des ressources et d'assurer le suivi de leur utilisation par les centres jeunesse. (3.47)

Nous avons recommandé au ministère et aux agences vérifiées d'établir des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer les principaux volets de la performance des centres jeunesse, en lien avec le financement qu'ils reçoivent, et de les suivre. (3.48)

Nous avons recommandé aux centres jeunesse vérifiés :

- de procéder périodiquement dans le respect des saines pratiques à un exercice de planification stratégique qui comprend la détermination d'objectifs, de cibles et d'indicateurs en lien avec la performance, y compris ceux de l'entente de gestion et d'imputabilité et ceux du plan d'amélioration issu de la démarche d'agrément, et de les suivre ;
- de mener une réflexion sur le fonctionnement du conseil d'administration afin notamment d'accroître l'engagement de ses membres et l'influence qu'ils peuvent avoir sur la performance du centre jeunesse, en considérant entre autres :
  - la pertinence de mettre en place d'autres comités ;
  - les besoins en matière d'information pour suivre la performance du centre jeunesse ;
- de rendre compte, dans leur rapport annuel de gestion, des résultats de leur performance en fonction des objectifs présentés dans leur plan stratégique et leur entente de gestion et d'imputabilité, et ce, en conformité avec la législation et les bonnes pratiques en la matière. (3.62)

Nous avons recommandé aux centres jeunesse vérifiés :

- d'exercer un suivi de la proportion de la tâche du personnel clinique consacrée aux services directs à la clientèle ;
- de faire un suivi de l'intensité des services rendus à chaque jeune ;
- de préciser le mode et la fréquence de la supervision du personnel clinique, ce qui inclut les responsabilités des chefs de service ainsi que les actions, les modalités et les séquences d'application requises, y compris pour le volet « efficience » ;
- d'effectuer une répartition équitable de la charge de travail entre les membres du personnel clinique qui tienne compte notamment de l'intensité des services requis par chaque jeune ;
- de rendre systématique l'application de leur politique sur l'évaluation du rendement du personnel, y compris la signification d'attentes en début d'année à tous les membres de leur personnel ;
- de faire en sorte que le taux de recouvrement des contributions financières des parents soit maximisé ;
- de s'assurer que la compensation pour le kilométrage garanti est réservée aux employés qui sont tenus d'utiliser régulièrement leur voiture personnelle ;
- de réviser leur pratique à l'égard du remboursement aux employés de la prime d'assurance affaires ;
- d'analyser leurs besoins en matière de déplacement du personnel, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application ;
- d'analyser leurs besoins en matière de déplacement des jeunes, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application ;
- d'optimiser l'utilisation de l'espace de leur siège social ;
- d'analyser le coût unitaire des repas afin de cerner les économies potentielles ;
- de voir à ce que le prix des repas vendus aux visiteurs ou à d'autres organisations soit établi en considérant leur coût ;
- de veiller à ce que la réglementation au regard des acquisitions soit respectée, notamment à ce que celles-ci soient le plus souvent possible effectuées selon un régime de concurrence ;
- de disposer d'une information de gestion adéquate quant à leur processus d'approvisionnement et de s'assurer que celui-ci est performant. (3.129)

Nous avons recommandé au ministère, en collaboration avec les centres jeunesse, de s'assurer que le système permettant de mesurer l'intensité des services rendus aux jeunes hébergés en famille d'accueil favorise l'équité et l'économie. (3.130)

Commentaires des entités

Les entités ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires, qui se trouvent aux paragraphes 3.131, 3.132 et 3.133. Nous tenons à signaler qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations les concernant. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

Contexte

3.1 Au sein du réseau de la santé et des services sociaux, les services sociaux aux jeunes en difficulté sont rendus, en première ligne, par les centres de santé et de services sociaux (CSSS) et, en deuxième ligne, par les centres jeunesse. Les CSSS offrent des services psychosociaux généraux, qui s'adressent à l'ensemble de la population, et des services particuliers pour des problèmes touchant certains jeunes n'ayant pas à être pris en charge par les centres jeunesse.

3.2 Quant aux centres jeunesse, ils interviennent notamment auprès de jeunes de moins de 18 ans[1] vivant une situation qui compromet ou risque de compromettre leur sécurité ou leur développement, comme la négligence, l'abandon, l'abus physique ou sexuel, les mauvais traitements psychologiques et les troubles de comportement sérieux. Ces établissements proposent tout l'éventail des services spécialisés en matière de protection de la jeunesse et de jeunes contrevenants.

3.3 La plupart des régions du Québec comptent un centre jeunesse (à l'exception de celle de Montréal qui en accueille 2, dans le but de donner des services en anglais). Au total, on en dénombre[2] 16.

Assises légales

3.4 C'est avant tout la responsabilité des parents de veiller au bien-être de leurs enfants. Il est cependant admis que certaines situations nécessitent l'intervention de l'État. La *Loi constitutionnelle* du Canada accorde aux provinces et aux territoires la prérogative d'appliquer un système de protection de l'enfance pour agir lorsque c'est nécessaire et le droit d'adopter des lois permettant de l'administrer.

3.5 Au Québec, les centres jeunesse sont régis par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS). Ils sont responsables de l'application de certaines dispositions de cette loi ainsi que de la mise en œuvre d'autres lois, telles la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) et la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA). Ils veillent également au respect des dispositions du *Code civil du Québec* relatives à l'adoption et à la médiation familiale.

3.6 Le régime de services de santé et de services sociaux institué par la LSSSS vise à maintenir et à améliorer la capacité physique, mentale et sociale des personnes d'agir dans leur milieu et d'accomplir les rôles qu'elles entendent assumer de manière acceptable pour elles-mêmes et pour les groupes dont elles font partie. Concrètement, la demande de services est l'élément déclencheur qui fait que ceux-ci sont donnés aux jeunes en difficulté et à leur famille en vertu de cette loi.

1. Dans certaines circonstances, des services peuvent être offerts jusqu'à l'âge de 21 ans.
2. Pour les régions du Nunavik et des Terres-Cries-de-la-Baie-James, les responsabilités dévolues aux centres jeunesse sont assumées par des établissements à vocations multiples. En ce qui concerne le Nord-du-Québec, les citoyens reçoivent les services des centres jeunesse des régions avoisinantes du Saguenay–Lac-Saint-Jean et de l'Abitibi-Témiscamingue.

3.7 L'objet de la LPJ est principalement d'assurer la protection des enfants âgés de moins de 18 ans dans les situations où leur sécurité ou leur développement est ou peut être compromis et d'en prévenir la répétition par des mesures de contrôle, d'aide et de surveillance. C'est ici le signalement qui est l'élément déclencheur des actions menées en vertu de cette loi.

Les centres jeunesse interviennent lorsque la sécurité ou le développement d'un jeune est compromis.

3.8 La LSJPA s'applique, pour sa part, à tout jeune âgé de 12 à 17 ans qui commet une infraction au *Code criminel* et à toute autre loi. Les objectifs qu'elle poursuit sont d'assurer la protection de la société, de responsabiliser les adolescents, de les réadapter et de prévenir la récidive. L'élément déclencheur est cette fois l'intervention policière, entraînant généralement celle du Directeur des poursuites criminelles et pénales et celle du Directeur de la protection de la jeunesse, à la suite d'une infraction commise par le jeune.

3.9 Ces lois définissent également le statut des centres jeunesse de même que la mission, les mandats et les obligations qui leur sont conférés (tableau 1).

Tableau 1
Mission, mandats et obligations des centres jeunesse

Mission (LSSSS)
Le centre jeunesse est un établissement public qui offre des services de santé et des services sociaux. Il est à la fois : • un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse ; • un centre de réadaptation.
Mandats
Il est tenu d'offrir les types de services suivants : • services psychosociaux, y compris ceux d'urgence sociale (LSSSS, LPJ et LSJPA) ; • adaptation ou réadaptation, intégration sociale, accompagnement et support (LSSSS) ; • protection (LPJ) ; • adoption (LPJ, *Code civil du Québec*) ; • recherche d'antécédents biologiques et retrouvailles (LSSSS et LPJ) ; • médiation familiale et expertise à la Cour supérieure sur la garde d'enfants (LSSSS) ; • hébergement, notamment en famille d'accueil, en foyer de groupe et en centre de réadaptation (LSSSS et LPJ) ; • services aux jeunes contrevenants âgés de 12 à 17 ans qui ont commis une infraction au *Code criminel* ou à d'autres lois fédérales (LSJPA).
Obligations (LSSSS)
Comme tout établissement public, un centre jeunesse doit conclure avec son agence de la santé et des services sociaux une entente de gestion et d'imputabilité comportant, entre autres, ces éléments : • une définition de la mission et des orientations stratégiques de l'établissement ; • un plan d'action annuel ; • les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints ; • un engagement à produire, à la fin de chaque année, un rapport de gestion sur l'atteinte des résultats.

Gouvernance

3.10 Un conseil d'administration, dont la composition[3] est déterminée par la LSSSS, gère chaque centre jeunesse. La direction est assurée par un directeur général nommé par le

3. Le conseil d'administration est composé de 14 à 20 personnes ; certaines sont désignées par l'agence alors que d'autres sont des représentants des collèges électoraux de l'établissement (personnel, fondation, comité des usagers, etc.) ainsi que des membres issus de la population.

conseil d'administration, qui nomme aussi un directeur[4] de la protection de la jeunesse. Le tableau 2 décrit les rôles et les responsabilités des principaux acteurs.

Tableau 2
Rôles et responsabilités des acteurs de la gouvernance

Ministre de la Santé et des Services sociaux* (LSSSS)	En relation avec les centres jeunesse, son rôle consiste à : • établir des politiques, voir à leur mise en œuvre ainsi qu'à leur application par les agences et procéder à leur évaluation ; • répartir les ressources financières entre les régions et voir au contrôle de leur utilisation ; • diffuser auprès des agences et des établissements les orientations relatives aux standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience ; • apprécier et évaluer les résultats en matière de santé et de services sociaux ; • établir les critères et les montants relatifs aux rétributions quotidiennes payables aux différentes ressources utilisées par les centres jeunesse.
Agences de la santé et des services sociaux (LSSSS)	Elles sont responsables de : • coordonner la mise en place des services de santé et des services sociaux de leur région ; • allouer les budgets destinés aux centres jeunesse ; • évaluer les résultats de la mise en œuvre de leur plan stratégique ; • assurer la reddition de comptes sur leur gestion en fonction des cibles nationales et régionales et en vertu des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus.
Conseil d'administration d'un centre jeunesse (LSSSS)	Il gère les affaires de l'établissement et a pleins pouvoirs en matière administrative. Il a entre autres les responsabilités mentionnées ci-après : • établir les priorités de même que les orientations du centre jeunesse et voir à leur respect, en conformité avec les orientations ministérielles et régionales ; • s'assurer de : – la pertinence, la qualité, la sécurité et l'efficacité des services dispensés ; – l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières ; – la participation, la motivation, la valorisation du personnel, le maintien des compétences et le développement des ressources humaines ; • présenter à la population le rapport annuel de gestion ainsi que le rapport financier annuel du centre jeunesse et répondre des priorités et des nouvelles orientations de celui-ci.
Directeur général d'un centre jeunesse (LSSSS)	Sous l'autorité du conseil d'administration, il doit notamment : • administrer l'établissement et voir à son fonctionnement ; • assurer la gestion courante des activités et des ressources ; • rendre compte de sa gestion au conseil d'administration ; • s'assurer qu'est transmise au conseil d'administration toute l'information requise par ce dernier ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités.
Directeur de la protection de la jeunesse (LPJ)	Il remplit les rôles suivants : • intervenir dans tous les cas où la sécurité d'un enfant est ou peut être considérée comme compromise ; • être personnellement responsable de toutes les décisions qui concernent les enfants ; • assurer la coordination de toutes les interventions liées à la protection de l'enfance ; • appliquer certaines dispositions du *Code civil du Québec* en matière d'adoption ; • être responsable de faire appliquer des parties importantes de la LSJPA.

* Dans les faits, l'administration et la gestion des programmes sont confiées au sous-ministre.

4. Le directeur de la protection de la jeunesse relève du directeur général, mais la LPJ lui confère l'autorité exclusive pour toutes les questions liées à la protection de l'enfance.

Ressources financières

3.11 En 2007-2008, les centres jeunesse ont bénéficié de revenus de plus de un milliard de dollars afin de réaliser leurs activités ; 88 p. cent de cette somme provenait du MSSS par l'intermédiaire des agences, principalement du programme-services[5] Jeunes en difficulté. L'autre portion venait essentiellement de la contribution des usagers pour l'hébergement et de diverses autres sources, comme les montants versés par les communautés autochtones[6]. Les revenus des 16 centres jeunesse sont présentés à l'annexe 2. Le tableau 3, quant à lui, ventile les dépenses totales de ces établissements en 2006-2007 et en 2007-2008, et ce, par secteurs d'activité.

Tableau 3
Dépenses des 16 centres jeunesse

Dépenses*	2006-2007		2007-2008	
	En millions de dollars	En pourcentage	En millions de dollars	En pourcentage
Ressources d'hébergement	390,3	39,7	413,4	41,5
Autres services aux usagers**	381,4	38,7	345,9	34,7
Administration et soutien aux services	135,7	13,8	150,0	15,0
Gestion des bâtiments et des équipements	76,8	7,8	87,3	8,8
Total	**984,2**	**100,0**	**996,6**	**100,0**

* Le coût de la rémunération, qui représentait 66 p. cent des dépenses totales en 2007-2008, a été réparti entre les quatre secteurs d'activité.

** Ce secteur comprend les dépenses associées à diverses activités : services auprès de la clientèle externe, accueil offert à la jeunesse, évaluation et orientation, assistance et soutien aux jeunes et à la famille, transport des usagers, etc.

Source : MSSS.

Ressources d'hébergement

3.12 Au Québec, sur une population totale de plus de 1,5 million de jeunes de 0 à 17 ans, 108 735[7] ont reçu des services de la part des centres jeunesse en 2007-2008 : 79 942 ont fait l'objet d'interventions relativement à l'application de la LPJ tandis que 17 643 étaient plutôt visés par la LSSSS et 15 384, par la LSJPA. La plupart des jeunes sont aidés tout en demeurant dans leur milieu familial mais, lorsque la situation l'exige, certains d'entre eux sont placés dans des ressources d'hébergement, institutionnelles ou non. En 2007-2008, 20 953 jeunes ont été hébergés ; 20 p. cent de leurs jours-présence ont d'ailleurs été passés dans des ressources institutionnelles.

En 2007-2008, 20 953 jeunes ont été hébergés.

5. Les services et les activités du système de santé et des services sociaux sont découpés par programme. En plus du programme-services Jeunes en difficulté, on trouve notamment les suivants : Santé physique, Perte d'autonomie liée au vieillissement et Santé mentale.
6. Le gouvernement fédéral (ou des organismes autochtones) assume une partie des dépenses relatives aux autochtones vivant sur les réserves en matière de services aux jeunes. Ainsi, au Québec, les centres jeunesse ont reçu 21,6 millions de dollars à ce titre en 2007-2008.
7. Parmi ces jeunes, certains ont reçu des services en vertu de plus d'une loi. Par ailleurs, 13,5 p. cent de ces usagers étaient âgés de 18 ans ou plus.

3.13 Les ressources institutionnelles sont principalement des centres de réadaptation et des foyers de groupe. Les premiers offrent à une clientèle présentant des problèmes assez importants des unités de vie, où s'exerce un encadrement avec différents niveaux de restriction sur la liberté des jeunes. Ces centres de réadaptation rendent accessibles tous les services requis par une telle clientèle, y compris la scolarisation. Les foyers de groupe, quant à eux, sont des résidences qui, tout en étant gérées et exploitées par les centres jeunesse, sont établies dans la communauté (il s'agit souvent de maisons). Ils hébergent jusqu'à neuf jeunes, qui fréquentent la plupart du temps les établissements scolaires ou occupent un emploi.

3.14 En ce qui concerne les ressources d'hébergement non institutionnelles, les personnes qui les administrent sont rétribuées par les centres jeunesse pour le placement des usagers. Ces ressources renvoient surtout aux réalités suivantes :

- Des familles d'accueil : Généralement, une ou deux personnes accueillent chez elles au maximum neuf enfants afin de leur offrir des conditions de vie favorisant une relation de type parental dans un contexte familial.
- Des ressources intermédiaires : Elles peuvent être constituées par un individu, un organisme ou une corporation. Afin de maintenir ou d'intégrer un jeune dans la communauté, elles lui offrent un milieu de vie adapté à ses besoins et lui donnent des services de soutien ou d'assistance que sa condition exige.

3.15 Les centres jeunesse disposaient en 2008 de 16 440 places d'hébergement ; plus de 41 p. cent de leurs dépenses y sont d'ailleurs associées. On trouvait 2 679 places en centres de réadaptation, 577 en foyers de groupe, 11 890 en familles d'accueil et 1 294 en ressources intermédiaires.

Plus de 41 p. cent des dépenses des centres jeunesse sont pour l'hébergement.

Objectifs et portée de notre vérification

3.16 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux allouent les ressources aux centres jeunesse en tenant compte des besoins et contribuent à l'amélioration de leur performance en communiquant aux intéressés des objectifs assortis d'indicateurs et en effectuant un suivi de ceux-ci. Nous voulions également voir si les trois centres jeunesse vérifiés ont des pratiques de gouvernance qui favorisent la performance et s'ils gèrent leurs ressources humaines, matérielles et financières de façon économique et efficiente.

3.17 Nous avons mené notre vérification auprès du MSSS. Nous avons également choisi trois régions où, pour chacune d'elles, nous avons effectué des travaux auprès de l'agence de la santé et des services sociaux et du centre jeunesse. Les trois régions sélectionnées, soit la Capitale-Nationale, Laval et le Saguenay–Lac-Saint-Jean, présentent des caractéristiques différentes. La région de la Capitale-Nationale est urbaine ; son centre jeunesse a reçu de l'agence de la région 76 millions de dollars en 2007-2008. Celle de Laval, urbaine également, est de moindre taille que la région de la Capitale-Nationale. Son centre jeunesse s'est vu allouer 52,2 millions de dollars. La région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, quant à elle, est plus éloignée des grands centres. Son centre jeunesse a bénéficié d'une somme de 34,1 millions de dollars.

3.18 Nous avons effectué plus de 60 entrevues avec des gestionnaires, des employés et des administrateurs de ces entités. Nous avons aussi consulté des documents et analysé des données : certains sont de portée provinciale et ont trait aux 16 centres jeunesse du Québec tandis que d'autres concernent plus précisément les centres jeunesse vérifiés. Par ailleurs, nous avons rencontré des gestionnaires de l'Association des centres jeunesse du Québec et de l'Association régionale des familles d'accueil de Québec. Enfin, un comité consultatif externe a été formé pour nous guider dans nos travaux.

3.19 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à notre mission de vérification. Nos travaux se sont déroulés de novembre 2008 à juin 2009 ; cependant, les données financières utilisées proviennent généralement des exercices 2007-2008 et 2008-2009.

Résultats de notre vérification

Allocation des ressources du ministère et des agences et contribution à la performance

Allocation des ressources en lien avec les besoins

3.20 Afin d'assurer aux jeunes de chaque région des services équitables et de favoriser une gestion optimale des ressources, le MSSS, lorsqu'il distribue les ressources financières entre les agences, doit prendre en compte diverses variables, dont le volume de la clientèle régionale, ses besoins ainsi que les services qui lui sont offerts. La méthode de répartition des ressources du ministère entre les régions est expliquée plus en détail à l'annexe 3.

3.21 Les sommes reçues du MSSS par les agences sont réparties par ces dernières entre les établissements et organismes de leur territoire. Ainsi, les montants obtenus pour le programme Jeunes en difficulté sont distribués aux centres jeunesse, aux CSSS et aux organismes communautaires, les premiers recevant la plus grande portion. En effet, en 2007-2008, les centres jeunesse se sont vu attribuer 78 p. cent des sommes accordées par le ministère pour ce programme-services.

Il y a des écarts marqués entre les régions.

3.22 Notre analyse nous a permis de constater que le partage des ressources entre les régions n'est toujours pas fait en fonction des besoins régionaux. Bien que le MSSS se soit doté, dans son plan stratégique 2005-2010, d'une cible qui est de « réduire d'au moins 50 p. cent les écarts estimés de financement entre les régions par le mode d'allocation des ressources, basé sur une approche populationnelle, en s'assurant d'une réduction à chacune des années », il n'en a pas rendu compte dans son rapport annuel de gestion. Des progrès ont certes été réalisés depuis 2005, mais nous observons qu'il subsiste encore aujourd'hui des écarts de financement entre

les régions. En conséquence, des écarts marqués existent également entre les montants dévolus au programme-services Jeunes en difficulté, donc aux divers centres jeunesse et, par le fait même, aux jeunes auprès desquels ils interviennent. Ce problème existe depuis longtemps[8].

3.23 Pour corriger la situation, le MSSS utilise depuis 2004-2005, pour une partie des ressources qu'il attribue, un mode de partage basé sur une approche populationnelle qui tient compte d'un indicateur de besoins pour chaque région, et ce, pour chaque programme-services. Ainsi, pour une portion des sommes accordées par l'entremise du programme-services Jeunes en difficulté, il considère entre autres le nombre de jeunes âgés de 0 à 17 ans, les caractéristiques sociosanitaires de la région ainsi que la mobilité de la clientèle entre les centres jeunesse.

3.24 Cependant, la correction n'est appliquée qu'à une infime partie des ressources allouées, c'est-à-dire aux allocations de développement mais, encore là, pas à la totalité de celles-ci. Les allocations budgétaires de base, quant à elles, sont une reconduction indexée du budget historique. Depuis 2004-2005, les allocations de développement pour l'ensemble des programmes-services, réparties selon une approche populationnelle, ont représenté en moyenne moins de 1 p. cent par année des sommes affectées par le MSSS. Plus précisément, les allocations de développement pour le programme-services Jeunes en difficulté équivalaient en 2008-2009 à 1,5 p. cent des sommes accordées par le ministère à ce programme-services.

3.25 En conséquence, le rythme actuel de réduction des écarts ne permet pas au MSSS d'assurer l'équité régionale au regard des besoins en ce qui a trait aux sommes allouées au programme-services Jeunes en difficulté, donc aux centres jeunesse. En effet, le rythme des modifications apportées par le ministère et les agences au financement des centres jeunesse que l'on observe depuis 2004-2005 est si faible pour certains centres jeunesse que, s'il se maintient, un des centres jeunesse prendra plus de 52 ans à obtenir sa juste part des ressources financières et un autre, plus de 39 ans. Qui plus est, 2 centres jeunesse, soit ceux du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie / Les Îles, ont vu leur part des sommes attribuées aux centres jeunesse diminuer, alors qu'elle aurait augmenté si l'approche populationnelle avait été appliquée intégralement. Notons cependant que certaines régions ont vu, pour le programme-services Jeunes en difficulté, leur part relative de financement augmenter significativement depuis 2004-2005. C'est le cas notamment de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

3.26 Afin d'évaluer dans quelle mesure l'allocation des ressources aux agences tient compte des besoins régionaux, nous avons fait l'exercice de répartir les ressources financières affectées au programme-services Jeunes en difficulté en 2007-2008 en appliquant le mode de partage basé sur l'approche populationnelle qu'utilise le MSSS pour les allocations de développement. Aux fins de notre démonstration, cet exercice n'a porté que sur une année (la dernière dont les chiffres étaient disponibles). Toutefois, nous sommes conscients que, avec ce mode, des fluctuations peuvent survenir d'une année à l'autre quant à la part relative estimée pour chaque région. Le tableau 4 présente une comparaison entre les sommes accordées en 2007-2008 par le ministère aux agences pour le programme-services Jeunes en difficulté et celles qu'elles recevraient si la distribution des ressources financières de ce programme était faite intégralement selon l'approche populationnelle.

8. Le Vérificateur général a fait ce constat dès 1997-1998 lors d'une vérification portant sur la gestion des services sociaux offerts aux jeunes (chapitre 4, tome II, 1997-1998).

Tableau 4
Ressources financières pour le programme-services Jeunes en difficulté et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Région	Agence	Ressources financières obtenues du MSSS	Ressources financières estimées selon l'approche populationnelle*	Écart	
		En millions de dollars	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage
06	Montréal	249,72	224,60	25,12	10,1
13	Laval	50,66	46,45	4,21	8,3
05	Estrie	39,00	36,66	2,34	6,0
03	Capitale-Nationale	75,90	71,62	4,28	5,6
01	Bas-Saint-Laurent	26,65	26,29	0,36	1,4
12	Chaudière-Appalaches	42,26	42,12	0,14	0,3
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	33,88	34,55	–0,67	–2,0
15	Laurentides	60,02	63,12	–3,10	–5,2
04	Mauricie et Centre-du-Québec	59,69	62,88	–3,19	–5,3
16	Montérégie	130,14	137,40	–7,26	–5,6
09	Côte-Nord	17,65	18,86	–1,21	–6,9
07	Outaouais	36,24	41,76	–5,52	–15,2
08	Abitibi-Témiscamingue	21,40	25,32	–3,92	–18,3
14	Lanaudière	45,86	54,46	–8,60	–18,8
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	13,06	16,04	–2,98	–22,8
Total		**902,13**	**902,13**	**0,00**	

* Les ressources financières sont ajustées pour tenir compte de la mobilité de la clientèle entre les régions et de certaines particularités régionales telles que la défavorisation matérielle et sociale et les coûts supplémentaires causés par la dispersion de la population sur le territoire.

Source : MSSS.

3.27 Les ressources financières estimées en fonction de l'approche populationnelle s'éloignent parfois considérablement de celles effectivement reçues. Par exemple, les régions de Montréal et de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine ont des écarts notables.

3.28 Comme la majeure partie des ressources du programme-services Jeunes en difficulté est allouée aux centres jeunesse, cette façon de faire compromet l'équité entre ces établissements. L'annexe 4 présente cette même comparaison ; nous avons cette fois considéré les ressources financières versées en 2007-2008 par le MSSS aux centres jeunesse, par l'intermédiaire des agences.

3.29 Ces écarts, positifs ou négatifs, ont un effet direct sur le budget par jeune ayant fait l'objet d'interventions, qui varie lui aussi de façon importante selon les centres jeunesse. Le tableau 5 présente cette information par centre jeunesse, en ordre décroissant, ainsi que le budget que chacun aurait obtenu si l'approche populationnelle avait été appliquée intégralement à l'ensemble des ressources qui leur ont été allouées.

Tableau 5
Budget par jeune ayant fait l'objet d'interventions, pour 2007-2008[1]

Région	Centre jeunesse	Nombre de jeunes	Budget (en millions de dollars)[2]	Budget par jeune (en dollars)	Budget par jeune selon l'approche populationnelle (en dollars)	Écart (en dollars)
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	5 217	75,4	14 453	n.d.[3]	n.d.[3]
13	Centre jeunesse de Laval	4 095	57,4	14 017	11 924	2 093
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	17 727	216,0	12 185	11 250[3]	1 450[3]
05	Centre jeunesse de l'Estrie	3 653	39,8	10 895	10 898	– 3
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	1 365	14,5	10 623	13 253	– 2 630
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	3 355	35,2	10 492	11 407	– 915
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	9 210	80,7	8 762	8 170	592
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	5 285	45,1	8 534	8 621	– 87
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	4 592	38,9	8 471	8 591	– 120
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	3 157	26,7	8 457	8 914	– 457
16	Centre jeunesse de la Montérégie	16 772	133,8	7 978	8 551	– 573
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	7 049	51,0	7 235	7 970	– 735
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	8 503	59,7	7 021	8 178	– 1 157
15	Centre jeunesse des Laurentides	9 146	62,4	6 823	7 397	– 574
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	6 021	35,7	5 929	7 304	– 1 375
Total		**105 147**	**972,3**			
Moyenne provinciale[4]				**9 247**	**9 247**	

1. Nous avons exclu de cette analyse le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord, étant donné que le montant qui lui est alloué pour le volet « centre jeunesse » n'est pas précisément déterminé à l'intérieur de l'ensemble des sommes qu'il reçoit.
2. Le budget total réel des centres jeunesse comprend des revenus provenant d'autres sources que du MSSS, d'où les différences entre les données contenues dans cette colonne et celles présentées à l'annexe 4. De plus, pour les centres jeunesse de Montréal – Institut universitaire et de Québec – Institut universitaire, un montant de 3 millions de dollars dévolu à leur mission universitaire a été soustrait.
3. Nous avons inclus le budget par jeune selon l'approche populationnelle des Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw dans celui du Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire. L'écart est calculé en fonction du budget réel moyen par jeune de cette région.
4. Il s'agit d'une moyenne pondérée.

Source : MSSS.

3.30 On constate que le budget réel par jeune ayant fait l'objet d'interventions oscille entre 14 453 et 5 929 dollars selon le centre jeunesse qui l'accueille. De même, pour un nombre similaire de jeunes, le budget d'un centre jeunesse peut varier du simple au double, par exemple de 35,7 millions de dollars pour les Centres jeunesse de l'Outaouais à 75,4 millions de dollars pour les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw. Si le MSSS appliquait intégralement la méthode populationnelle, les différences entre les centres jeunesse seraient réduites de façon significative et les extrêmes seraient moindres (de 13 253 à 7 304 dollars).

Budget par jeune : de 14 453 à 5 929 dollars.

3.31 Les tableaux 4 et 5 font ressortir des écarts importants de richesse relative entre les régions et entre les centres jeunesse. Des raisons valables peuvent expliquer une certaine part de ces écarts : lourdeur des cas, âge, quantité et qualité des infrastructures, éloignement, etc. Voilà pourquoi les agences et les centres jeunesse ne doivent pas nécessairement recevoir le montant exact estimé en fonction de l'approche populationnelle. Par contre, le MSSS devrait s'assurer que ces écarts entre les régions n'engendrent pas des niveaux de qualité des services inappropriés.

3.32 Une des conséquences possibles du mode de répartition actuel est qu'on ne puisse assurer aux jeunes de chaque région un niveau de service équivalent. À titre d'exemple, en ce qui concerne le nombre d'intervenants cliniques, c'est-à-dire les personnes les plus directement impliquées dans les services aux jeunes, les centres jeunesse qui ont un budget plus important ont à leur emploi plus de personnel clinique par jeune que les centres les moins bien nantis. Le nombre d'enfants ayant fait l'objet d'interventions par membre du personnel clinique (par équivalent temps complet (ETC)) varie de 6 à 21 selon les centres jeunesse, soit un écart de plus de 71 p. cent. Cette situation influence conséquemment l'offre de services.

3.33 Plusieurs facteurs, dont les décisions de gestion, peuvent influencer les délais d'accès aux services des centres jeunesse. Il existe notamment une certaine relation entre ces délais et les écarts que nous avons constatés entre les ressources financières obtenues et celles estimées selon l'approche populationnelle (voir annexe 4). Le tableau 6 précise les délais d'accès moyens à deux services offerts en vertu de la LPJ ; ces délais sont d'ailleurs suivis par le MSSS. Les centres jeunesse[9] sont classés en ordre croissant quant au délai moyen d'attente pour l'évaluation.

9. Le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord ne fait pas partie de cette analyse, puisque le budget par jeune n'est pas disponible.

Tableau 6

Délai moyen d'attente par rapport à l'écart entre les ressources financières allouées et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Région	Centre jeunesse	Délai moyen d'attente pour l'évaluation (en jours)*	Délai moyen d'attente pour l'application des mesures (en jours)**	Écart entre les ressources allouées et celles estimées (en pourcentage)
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	5,4	8,0	– 29,0
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	7,4	7,0	– 25,4
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	7,5	16,5	– 19,2
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	8,1	7,6	7,1
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	8,8	12,8	12,6
13	Centre jeunesse de Laval	10,6	14,2	16,5
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	12,2	16,0	12,6
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	15,7	18,3	– 1,0
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	16,8	35,5	– 1,7
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	20,2	16,2	– 14,2
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	21,7	16,0	– 5,9
16	Centre jeunesse de la Montérégie	21,8	22,1	– 7,9
15	Centre jeunesse des Laurentides	22,6	21,6	– 9,5
05	Centre jeunesse de l'Estrie	23,9	25,5	– 0,1
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	26,1	28,9	– 11,5
Moyenne provinciale* **		**15,4**	**18,9**	

* Ce délai correspond au temps écoulé entre la décision de retenir un signalement et le moment du premier contact entre un intervenant et l'enfant ou ses parents.

** Ce délai correspond au temps écoulé entre le choix des mesures requises (placement, aide à la famille, etc.) et leur mise en œuvre.

*** Il s'agit d'une moyenne pondérée.

Source : MSSS.

3.34 Ce tableau montre que les centres jeunesse qui ont un écart de richesse positif (en beige foncé) ont des délais d'attente plus courts que la moyenne provinciale, ce qui est dans l'ordre des choses. Cependant, certains des centres jeunesse qui ont un écart négatif (en beige pâle) se démarquent et réussissent à limiter les délais d'accès. C'est le cas des centres jeunesse de Gaspésie / Les Îles, de l'Outaouais ainsi que de la Mauricie et du Centre-du-Québec.

3.35 Par ailleurs, le fait de ne pas répartir les ressources en fonction des besoins ne favorise pas non plus la gestion optimale des ressources ni la performance. La section suivante contient des exemples appuyant cette affirmation.

Mesure de la performance

3.36 La mesure de la performance se base sur le degré d'atteinte des cibles déterminées et a pour but de vérifier la réalisation des objectifs[10]. La performance permet donc de comparer les résultats obtenus par rapport aux engagements pris. Par exemple, le gouvernement de l'Australie[11] a circonscrit les éléments à considérer pour mesurer la performance dans un contexte gouvernemental. Celle-ci correspond à la relation entre les objectifs visés par le gouvernement lorsqu'il attribue des fonds à un fournisseur, qui transforme ces ressources en services, et les effets de ces services sur les individus et la communauté. Les trois principales dimensions de la performance sont :

- l'équité : traitement égal pour un même besoin et traitement inégal mais juste pour des besoins inégaux ou spéciaux ;
- l'efficacité : relation entre les résultats obtenus à la suite d'un service et l'objectif de ce service ;
- l'efficience : qualité d'un rendement permettant de réaliser un objectif avec le minimum de moyens engagés, notamment en fonction de la dimension économique, donc de la production de meilleurs services au moindre coût.

3.37 Le moyen choisi par le MSSS et les agences pour contribuer à l'amélioration de la performance des établissements, y compris celle des centres jeunesse, est de fixer des indicateurs, qui sont précisés dans les ententes de gestion et d'imputabilité[12], et d'en faire le suivi. Les cinq indicateurs retenus par le ministère pour les centres jeunesse sont les suivants :

- le délai moyen d'attente pour l'évaluation par la Direction de la protection de la jeunesse ;
- le délai moyen d'attente pour l'application des mesures en protection de la jeunesse ;
- le délai moyen entre l'ordonnance de la cour et la prise en charge en vertu de la LSJPA ;
- le taux de nouveaux placements en centre jeunesse ;
- le ratio du nombre d'heures en assurance salaire sur le nombre d'heures travaillées pour l'ensemble de la main-d'œuvre. Cet indicateur vise tous les établissements du réseau.

10. Cette information est tirée du *Guide sur la gestion axée sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du trésor.
11. Cette information provient du *Report on Government Services 2009* du gouvernement de l'Australie.
12. Les ententes de gestion et d'imputabilité permettent au MSSS, qui signe une entente (généralement annuelle) avec chaque agence, et à l'agence, qui conclut une entente avec chaque établissement, d'assurer le suivi des résultats. L'entente entre l'établissement et son agence contient notamment des orientations stratégiques et fait état des objectifs. Elle comprend également les indicateurs du MSSS et peut inclure d'autres indicateurs définis par l'agence pour en évaluer la performance.

3.38 Ces indicateurs ne concernent que quelques éléments de la performance des centres jeunesse (principalement l'accessibilité), ce qui ne permet pas de l'apprécier dans son ensemble. Le MSSS et les agences n'utilisent aucun indicateur visant à évaluer la pertinence des services (par exemple le taux d'utilisation de chaque type d'hébergement) et les différents volets de leur qualité (continuité et intensité des services, sécurité des jeunes, etc.). De plus, ils pourraient effectuer un suivi et une analyse de plusieurs autres indicateurs au regard de la capacité des ressources humaines à accomplir la mission (par exemple le nombre d'heures de formation par employé) de même que d'autres relatifs à l'économie et à l'efficience. Ainsi, ils pourraient suivre le coût moyen par jour par type d'hébergement. Le seul élément de nature « économique » qui est suivi par le ministère et les agences est le respect de l'équilibre budgétaire par chaque centre jeunesse.

On ne peut apprécier la performance : trop peu d'indicateurs sont suivis.

3.39 Le MSSS effectue le suivi de plusieurs données non comprises dans les ententes de gestion et d'imputabilité, notamment de données relatives aux dispositions de la LPJ. Toutefois, comme aucune cible n'est fixée en relation avec ces données, le ministère ne fait que constater les tendances.

3.40 Par ailleurs, en 2007, le MSSS a publié ses orientations relatives à des standards pour le programme-services Jeunes en difficulté[13] et a formulé l'offre de services à mettre en place d'ici 2012. Des standards[14] concernant l'accès aux services, leur continuité et leur qualité y sont précisés pour 22 services offerts aux jeunes ; cependant, ceux visant l'économie, l'efficience et l'efficacité y sont peu nombreux. De plus, bien que plusieurs standards puissent constituer des indicateurs intéressants, le suivi de leur application n'est que partiellement fait par le ministère. Quant à l'Association des centres jeunesse du Québec, elle a élaboré, en 1997-1998, des standards pour l'ensemble des activités des centres jeunesse. Selon elle, ils constituent une bonne base, mais ils mériteraient d'être révisés.

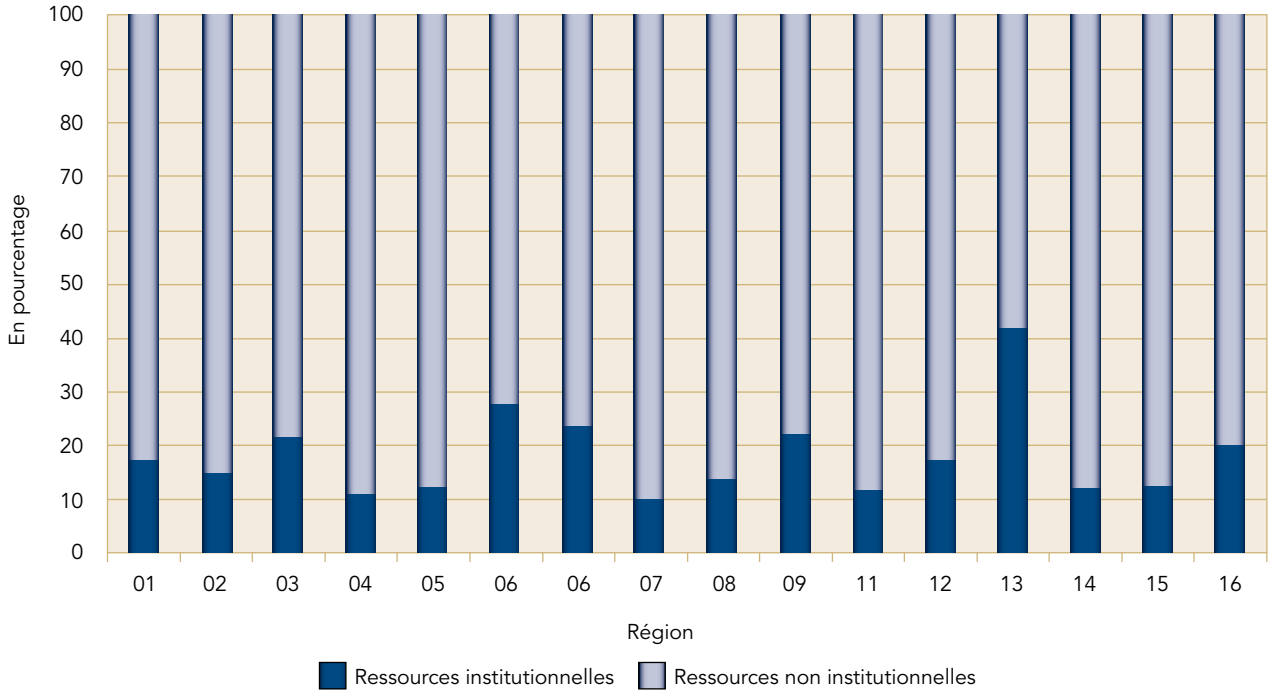
3.41 Afin d'apprécier, à titre d'illustration, un aspect de la performance des centres jeunesse, soit la gestion de leurs ressources de façon économique, nous avons examiné les dépenses relatives à l'hébergement. En 2007-2008, celles-ci représentaient 413 millions de dollars pour l'ensemble des centres jeunesse, soit 41 p. cent de leurs dépenses totales.

3.42 Ainsi, nous avons constaté des écarts entre les centres jeunesse tant dans le choix de la ressource que dans le coût moyen des modes d'hébergement. Divers facteurs peuvent expliquer ces écarts ; cependant, les gestionnaires doivent être en mesure de les justifier. Le graphique 1 indique, pour chaque centre jeunesse, la proportion des jours-présence en ressources d'hébergement institutionnelles (centres de réadaptation et foyers de groupe) et non institutionnelles (familles d'accueil et ressources intermédiaires).

Écarts notables dans le choix du mode d'hébergement et le coût moyen de chaque mode.

13. Ces standards s'adressent principalement aux CSSS et aux centres jeunesse.
14. Un plan d'intervention présent dans le dossier de chaque enfant est un exemple de standard.

Graphique 1
Proportion des jours-présence selon le type d'hébergement, pour 2007-2008*



* Les deux régions 06 représentent dans l'ordre le Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire et les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw. Par ailleurs, les jours-présence utilisés par le Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire dans les centres de réadaptation de Laval, en vertu d'une entente, ont été ajoutés au Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire et soustraits à celui de Laval.

Source : MSSS.

3.43 À l'échelle provinciale, les centres jeunesse hébergent leurs jeunes usagers en ressources institutionnelles dans une proportion moyenne de 20 p. cent de leurs jours-présence. Selon les régions, ce taux varie de 10 p. cent, pour les Centres jeunesse de l'Outaouais, à 42 p. cent, pour celui de Laval. Bien que son taux de placement[15] des jeunes soit comparable au taux moyen provincial, le Centre jeunesse de Laval offre en proportion moins de places en ressources non institutionnelles que les autres : alors que la moyenne provinciale de ces places sur l'ensemble des places recensées est de 80 p. cent, Laval n'en fournit que 58 p. cent. Il fait conséquemment appel aux familles d'accueil pour 49 p. cent de ses places d'hébergement tandis que la moyenne provinciale est de 72 p. cent.

Des centres jeunesse utilisent plus que d'autres l'hébergement en ressources institutionnelles.

3.44 Plusieurs raisons peuvent expliquer cet écart ; cependant, il importe que le Centre jeunesse de Laval analyse ces données à la lumière des besoins de sa clientèle. De fait, s'il utilisait les ressources institutionnelles dans la même proportion que la moyenne québécoise, l'économie potentielle pourrait atteindre 6 millions de dollars annuellement. Cette analyse est importante, d'autant plus que des études démontrent qu'il faut chercher à héberger un jeune dans la ressource qui se rapproche le plus de son milieu de vie.

15. Le taux de placement est la proportion des jeunes, pris en charge par les centres jeunesse, qui sont hébergés.

3.45 Le tableau 7 précise, pour chaque centre jeunesse, le coût[16] moyen par jour par type d'hébergement et fait ressortir que le coût des ressources institutionnelles est plus élevé que celui des ressources non institutionnelles.

Tableau 7
Coût moyen par jour par type d'hébergement, pour 2007-2008*

Région	Centre jeunesse	Ressources institutionnelles		Ressources non institutionnelles	
		Centres de réadaptation	Foyers de groupe	Ressources intermédiaires	Familles d'accueil
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	337	–	108	54
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	295	420**	104	52
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	280	259	66	49
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	243	–	149	47
05	Centre jeunesse de l'Estrie	359	382	108	49
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	309	259	94	44
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	396	361	67	45
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	471	–	–	46
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	258	–	125	52
09	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord	311	–	119	48
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	292	–	–	51
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	250	252	117	54
13	Centre jeunesse de Laval	377	273	133	48
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	239	–	111	47
15	Centre jeunesse des Laurentides	224	–	120	51
16	Centre jeunesse de la Montérégie	218	334	116	50
Moyenne provinciale* **		**291**	**288**	**110**	**48**

* Nous avons exclu de notre analyse l'hébergement dans la catégorie « autres ressources », laquelle est peu significative en termes de volume.

** Le foyer de groupe de ce centre jeunesse a amorcé ses activités en octobre 2007 ; l'année financière ne couvre donc que six mois.

*** Il s'agit d'une moyenne pondérée.

Source : MSSS.

16. Ce coût comprend principalement la rémunération du personnel des centres de réadaptation et des foyers de groupe ainsi que la rétribution des familles d'accueil et des ressources intermédiaires. Il exclut notamment les coûts liés à l'alimentation, à la buanderie, au contentieux, à la gestion des bâtiments et des équipements, à la scolarisation et au transport des jeunes.

3.46 Encore une fois, des écarts importants sont relevés d'un centre jeunesse à l'autre en termes de coût moyen par jour, et ce, dans toutes les catégories de ressources. Des raisons peuvent expliquer certains écarts, par exemple l'éloignement, le taux d'occupation (faible ou élevé) ou les économies d'échelle. On constate que trois des quatre centres jeunesse qui reçoivent, si l'on considère les estimations de l'approche populationnelle, plus que leur part relative des sommes attribuées (soit celui de Laval[17] et les deux centres jeunesse de Montréal) ont un coût moyen par jour-présence en centre de réadaptation plus élevé que la moyenne provinciale.

3.47 Nous avons recommandé au ministère :

- en ce qui concerne l'allocation des ressources aux agences pour le programme-services Jeunes en difficulté, d'accélérer la réduction des écarts entre les régions afin d'assurer une plus grande équité ;
- de fixer un nouvel échéancier pour réduire au minimum les écarts de financement entre les régions, de rendre compte des résultats dans son rapport annuel de gestion et d'expliquer les écarts résiduels ;
- de développer des standards qui favoriseront une gestion économique et efficiente des ressources et d'assurer le suivi de leur utilisation par les centres jeunesse.

3.48 Nous avons recommandé au ministère et aux agences vérifiées d'établir des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer les principaux volets de la performance des centres jeunesse, en lien avec le financement qu'ils reçoivent, et de les suivre.

Gouvernance des centres jeunesse en lien avec la performance

3.49 Se fixer des objectifs de performance et effectuer un suivi régulier de leur atteinte constituent des éléments incontournables pour assurer une gouvernance adéquate d'un centre jeunesse, laquelle est assumée par le conseil d'administration de même que par la haute direction. Cet exercice est d'autant plus important que, comme nous l'avons mentionné précédemment, les indicateurs précisés dans les ententes de gestion et d'imputabilité ne permettent pas d'apprécier la performance des centres jeunesse dans son ensemble.

3.50 Afin d'évaluer la qualité de la gouvernance exercée dans les centres jeunesse vérifiés, nous avons examiné certains éléments clés qui la favorisent, notamment le plan stratégique et sa mise en œuvre, y compris son suivi, l'engagement du conseil d'administration ainsi que le rapport annuel de gestion.

17. Notons qu'une entente datant de 2005 prévoit que le Centre jeunesse de Laval doit maintenir 108 places dans ses centres de réadaptation pour la clientèle de la région de Montréal.

Plan stratégique

3.51 Le plan stratégique est un outil essentiel, en sus de l'entente de gestion et d'imputabilité convenue avec l'agence, pour déterminer les orientations stratégiques de l'organisation, ses objectifs, ses cibles de résultats ainsi que les indicateurs qui serviront à mesurer leur atteinte, y compris ceux de l'entente de gestion et d'imputabilité. De même, il permet de décrire la mission de l'organisme et ses principaux enjeux. En outre, le plan stratégique vise à mettre en lumière le rôle du centre jeunesse, qui est d'être le partenaire de plusieurs réseaux locaux de services de santé et de services sociaux afin d'assurer la complémentarité et la continuité des services. L'élaboration d'un plan d'action annuel pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique est également une bonne pratique. Le plan d'action précise notamment les objectifs particuliers, les cibles annuelles et les actions pour les atteindre. Enfin, le tableau de bord permet de suivre les indicateurs et présente les résultats obtenus en relation avec les cibles.

3.52 Lors de notre vérification, nous avons constaté que seul le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean possédait un plan stratégique, lequel couvre la période 2007-2010. Celui-ci présente des objectifs et des indicateurs, mais il ne comporte pas de cibles de résultats. Quant au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, il entend finaliser cet automne son premier plan stratégique. Le Centre jeunesse de Laval, pour sa part, n'en a pas encore élaboré un, mais il compte amorcer cet exercice prochainement.

Un seul centre jeunesse vérifié a un plan stratégique.

3.53 La pénurie anticipée de main-d'œuvre fait partie des enjeux pouvant figurer dans le plan stratégique d'un centre jeunesse. Il s'agit là d'un facteur de risque important qui peut limiter grandement la capacité du centre jeunesse à assurer sa mission. Les centres jeunesse de Québec – Institut universitaire et du Saguenay–Lac-Saint-Jean ont d'ailleurs identifié ce risque et établi des mesures pour l'atténuer.

3.54 En ce qui concerne les plans d'action en lien avec les plans stratégiques, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean en a produit un. Quant aux deux autres établissements vérifiés, leurs plans d'action portent essentiellement sur les objectifs issus de la démarche d'agrément[18] et de la planification annuelle de la direction.

3.55 Par ailleurs, les centres jeunesse de Québec – Institut universitaire et du Saguenay–Lac-Saint-Jean utilisent le tableau de bord comme outil pour suivre la performance. Toutefois, celui de Québec comporte une quarantaine de pages ; il aurait avantage à être condensé et à se limiter aux objectifs et aux cibles stratégiques futurs, aux éléments à risques et aux indicateurs présentés dans l'entente de gestion et d'imputabilité. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean emploie, pour sa part, plusieurs tableaux de bord non intégrés, et les informations qui y sont présentées gagneraient à être associées à des indicateurs et à des cibles. Quant au Centre jeunesse de Laval, les administrateurs reçoivent un rapport volumineux qui regroupe une liste d'activités ainsi que des données diverses.

Les tableaux de bord gagneraient à être intégrés et condensés.

18. Tous les trois ans, le Conseil québécois d'agrément effectue une évaluation du plan d'amélioration produit par le centre jeunesse dans un esprit d'amélioration continue des services et un souci d'efficience dans la prestation de ces services. Un rapport découle de cet exercice.

3.56 En conséquence, si les informations obtenues sont trop nombreuses ou trop restreintes et qu'elles ne sont pas associées à des objectifs ou à des cibles, les membres du conseil d'administration et la haute direction auront de la difficulté à se fixer des objectifs concrets et à suivre la performance de leur organisation, d'autant plus que plusieurs volets de cette performance ne sont abordés qu'occasionnellement ou ne le sont pas du tout.

Engagement des membres du conseil d'administration

3.57 L'engagement des membres d'un conseil d'administration se traduit notamment par leur participation aux séances du conseil ainsi que par la présence de comités actifs du conseil d'administration. Ces aspects permettent aux administrateurs de jouer pleinement leur rôle et d'influencer la performance de leur centre jeunesse.

3.58 Les trois centres jeunesse vérifiés respectent la loi quant au nombre minimal de séances du conseil d'administration, qui est fixé à six par année par la LSSSS. Le taux de participation des membres, pour la période du 1er avril 2007 au 31 mars 2009, était respectivement de 71, de 78 et de 83 p. cent pour les centres jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de Laval et de Québec. Un taux de présence de 90 p. cent est toutefois préconisé par des experts.

3.59 En ce qui concerne les comités du conseil d'administration[19], qui sont un moyen d'accroître l'influence des administrateurs sur la performance de l'organisation, les trois conseils d'administration en ont implanté, mais en nombre plus ou moins important. Notons que le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire est le seul à avoir un comité de gouvernance, ce qui est considéré comme une bonne pratique. Par ailleurs, les trois centres jeunesse vérifiés ont mis en place les comités prévus par la LSSSS[20].

Rapport annuel de gestion

3.60 Dans un souci d'évaluation de la performance, le rapport annuel de gestion d'un centre jeunesse lui permet de rendre compte de ses résultats en faisant le bilan de ses activités en lien avec ses cibles, son plan stratégique et son entente de gestion et d'imputabilité. Le tableau 8 présente le résultat de notre analyse[21] des rapports annuels de gestion des trois centres jeunesse vérifiés.

19. Les comités auxquels nous faisons référence relèvent du conseil d'administration et sont composés en tout ou en partie de membres du conseil. À titre d'exemples, mentionnons le comité de vérification, le comité de gouvernance ou encore le comité des ressources humaines.
20. Les comités prévus par la LSSSS sont le comité de vigilance et de la qualité, le comité de gestion des risques, le comité des usagers et des résidents ainsi que le conseil multidisciplinaire.
21. Les critères utilisés proviennent de directives du MSSS ainsi que de bonnes pratiques en matière de reddition de comptes.

Tableau 8
Rapport annuel de gestion 2007-2008

Élément inclus	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval
Objectifs du plan stratégique ou des plans d'action	◣	◣	◣
Cibles de l'entente de gestion et d'imputabilité	■	◣	◣
Déclaration de fiabilité des données	■	■	■
États financiers	–	■	■
Explication des écarts en lien avec les cibles	–	–	■
Comparaison avec une entité similaire	–	–	–
Données sur plus de deux ans (indicateurs, services, clientèle, etc.)	◣	–	–
Lien entre les ressources utilisées et les résultats	–	–	–

■ Élément présent ◣ Élément partiellement présent – Élément absent

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.61 Plusieurs éléments permettant de juger de la performance des centres jeunesse et de l'atteinte de leurs objectifs sont absents de ces rapports. D'ailleurs, comme les plans stratégiques et les plans d'action ne comprennent aucune cible et que plusieurs objectifs et indicateurs sont imprécis ou non mesurables, l'appréciation de la performance des trois établissements s'avère difficile.

Plusieurs éléments permettant de juger de la performance sont absents.

3.62 Nous avons recommandé aux centres jeunesse vérifiés :

- de procéder périodiquement dans le respect des saines pratiques à un exercice de planification stratégique qui comprend la détermination d'objectifs, de cibles et d'indicateurs en lien avec la performance, y compris ceux de l'entente de gestion et d'imputabilité et ceux du plan d'amélioration issu de la démarche d'agrément, et de les suivre ;
- de mener une réflexion sur le fonctionnement du conseil d'administration afin notamment d'accroître l'engagement de ses membres et l'influence qu'ils peuvent avoir sur la performance du centre jeunesse, en considérant entre autres :
  - la pertinence de mettre en place d'autres comités ;
  - les besoins en matière d'information pour suivre la performance du centre jeunesse ;
- de rendre compte, dans leur rapport annuel de gestion, des résultats de leur performance en fonction des objectifs présentés dans leur plan stratégique et leur entente de gestion et d'imputabilité, et ce, en conformité avec la législation et les bonnes pratiques en la matière.

Gestion des ressources par les centres jeunesse

3.63 Peu d'informations permettent de suivre la performance des centres jeunesse au regard de leur gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Nous avons donc effectué des travaux de vérification auprès de trois centres jeunesse afin de nous assurer qu'ils gèrent leurs ressources de manière économique et efficiente. Nous avons comparé divers aspects de ces centres jeunesse et évalué la conformité de certains éléments de leur gestion.

Certaines pratiques ni économiques ni efficientes.

3.64 Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a des écarts substantiels quant à la performance des centres jeunesse vérifiés au regard de l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières et que certaines pratiques ne sont ni économiques ni efficientes. Les gestionnaires devraient s'attarder d'une façon particulière à ces écarts et adopter de saines pratiques en matière d'économie et d'efficience. Par contre, à l'exception de lacunes concernant l'attribution de quelques contrats, la majeure partie des activités vérifiées est en conformité avec la réglementation, comme nous le verrons dans les sections suivantes.

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe

Capacité de production et intensité des services

3.65 Les 3 centres jeunesse vérifiés comptent au total 1 244 personnes offrant des services cliniques ; de ce nombre, 41 p. cent travaillent auprès de la clientèle externe. Ce sont principalement des agents de relations humaines, des éducateurs et des techniciens en assistance sociale.

3.66 Les intervenants cliniques qui agissent auprès des jeunes non hébergés en ressources institutionnelles (rencontres avec un jeune et sa famille ou sa famille d'accueil, visites à domicile, contacts téléphoniques, etc.) sont rattachés à un point de service[22]. Ces employés, dont la supervision est assumée par un chef de service, rendent compte de leur nombre d'heures de travail globalement, mais ne les répartissent pas entre les différentes tâches réalisées. En conséquence, les centres jeunesse ne connaissent pas la capacité de production de ces intervenants cliniques, soit la proportion de leur temps de travail qu'ils consacrent à la prestation de services directs à la clientèle, ni la proportion dévolue aux autres tâches professionnelles et administratives.

3.67 Afin d'évaluer la capacité de production de ces intervenants, comme l'information n'était pas disponible dans les centres jeunesse vérifiés, nous avons sélectionné pour chacun de ces établissements un point de service qui compte de 10 à 13 intervenants cliniques. Nous avons, par la suite, analysé la répartition de leur temps de travail pour le mois de février 2009. Notons qu'aucun des chefs de service de ces points de service ne connaissait cette répartition pour les intervenants cliniques sous leur responsabilité.

22. Un centre jeunesse possède généralement plusieurs points de service, où des intervenants offrent des services à la clientèle externe de leur territoire.

3.68 Nous avons calculé le temps dévolu aux services directs à la clientèle[23], employé pour le compte d'un jeune ou de sa famille, et celui consacré aux autres tâches professionnelles et administratives (saisie des informations dans les dossiers électroniques, rédaction des rapports de révision légale, préparation d'audiences, réunions, déplacements, etc.). Les informations relatives aux activités proviennent des dossiers de suivi des activités des usagers et le temps de chaque activité a été estimé avec l'aide des chefs de service. Le tableau 9 présente les résultats de ce travail.

Tableau 9
Capacité de production moyenne du personnel clinique, pour février 2009 (en pourcentage)

	Services directs à la clientèle	Autres tâches professionnelles et administratives
Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean Deux* points de service : 24 membres du personnel clinique	30	70
Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire Un point de service : 13 membres du personnel clinique	46	54
Centre jeunesse de Laval Un point de service : 10 membres du personnel clinique	58	42
Moyenne	**45**	**55**

* Pour le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, nous avons considéré le personnel clinique de deux points de service, étant donné qu'un chef de service assume la responsabilité d'une partie du personnel clinique de deux points de service et qu'un autre a la responsabilité de l'autre partie.

On ne s'assure pas de maximiser l'efficience des employés.

3.69 La majorité du temps de travail des intervenants cliniques travaillant dans les points de service analysés de deux centres jeunesse sur trois n'est pas consacrée aux services directs à la clientèle, les autres tâches professionnelles et administratives occupant beaucoup de leur temps. Une analyse de ces données de la part des centres jeunesse leur permettrait de maximiser l'efficience de ces employés.

Plusieurs employés passent moins du tiers de leur temps à offrir des services directs à la clientèle.

3.70 De même, la proportion de temps accordée aux services directs à la clientèle est très variable d'un intervenant à l'autre, et ce, à l'intérieur même d'un point de service : elle oscille entre 4 et 91 p. cent du temps travaillé pour le mois vérifié. Bien que diverses raisons peuvent expliquer le résultat individuel de certains employés (spécialité de l'intervenant, retour progressif au travail, affectation à une autre tâche, etc.), 20 des 47 employés évalués passent moins du tiers de leur temps à offrir des services directs à la clientèle. Selon les personnes rencontrées, la saisie d'informations dans les dossiers informatisés des usagers représente une grande partie du temps alloué aux tâches professionnelles et administratives. Il serait nécessaire d'optimiser les pratiques en ce domaine.

23. Nous avons considéré comme des services directs à la clientèle, d'une part, ceux dont le MSSS a tenu compte dans sa définition du nombre d'interventions dont ont bénéficié les jeunes et leur famille et, d'autre part, certains services professionnels pour le compte du jeune, tels que les discussions cliniques, les présences au tribunal et les consultations professionnelles.

3.71 L'absence d'information concernant le nombre d'heures consacrées à la prestation de services directs à la clientèle ainsi que le manque de directives et de standards à atteindre, tant du ministère que des centres jeunesse, ne favorisent pas l'efficience du personnel ni ne facilitent le suivi de cet aspect par les chefs de service.

3.72 En ce qui a trait à l'intensité des services offerts, qui représente pour le MSSS la fréquence des services rendus à chaque jeune, le ministère expérimente un indicateur afin de la mesurer. Cet indicateur est en réponse à la préoccupation d'améliorer l'intensité des services. Il correspond au nombre moyen d'interventions[24] aux deux semaines dont ont bénéficié les jeunes et leur famille de la part de l'intervenant clinique responsable de l'application des mesures de protection, en vertu de la LPJ. Le MSSS estime qu'une intervention en moyenne aux deux semaines auprès du jeune ou de sa famille constitue une intensité de services acceptable. Notons qu'il s'agit d'une moyenne et que l'intensité des services devrait être établie en fonction des besoins du jeune.

3.73 Cet indicateur est un pas dans la bonne direction. Il présente toutefois des faiblesses : le calcul du taux d'intensité, tel que développé par le ministère, ne tient compte ni de la nature ni de la durée de l'intervention : une entrevue téléphonique de 30 minutes équivaut à une visite à domicile de 75 minutes. Ainsi, un jeune pourrait ne jamais être rencontré et voir son taux d'intensité des services satisfaire à la norme du MSSS. De même, l'intensité mesurée ne représente qu'une portion des services offerts au jeune et à sa famille. En effet, seules les interventions de la personne responsable du dossier sont considérées. Les services rendus par d'autres professionnels ne sont pas pris en compte.

3.74 Le tableau 10 présente les données transmises au ministère par les centres jeunesse relativement à l'intensité moyenne des services offerts aux deux semaines par jeune suivi par un intervenant externe, en vertu de la LPJ.

24. Par intervention, le MSSS entend toute forme d'accompagnement de la part du personnel clinique, comme les entretiens téléphoniques ou les rencontres auprès du jeune et de son environnement immédiat.

Tableau 10
Intensité moyenne des services par jeune suivi par un intervenant externe, pour 2008-2009

Région	Centre jeunesse	Intensité moyenne par jeune*	Point de service avec intensité moyenne minimale**	Point de service avec intensité moyenne maximale**
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	3,14		
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	1,88	0,69	2,16
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	1,46	0,91	2,13
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	1,72		
05	Centre jeunesse de l'Estrie	1,91		
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	0,78		
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	1,30		
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	1,36		
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	1,15		
09	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord	0,81		
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	1,75		
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	1,94		
13	Centre jeunesse de Laval	1,60	1,32	1,98
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	1,02		
15	Centre jeunesse des Laurentides	1,55		
16	Centre jeunesse de la Montérégie	1,41		
Moyenne		**1,55**		

* Une cote de « 1 » est accordée pour une intervention réalisée auprès d'un jeune, en moyenne par période de deux semaines.
** Les informations contenues dans cette colonne ne concernent que les points de service des trois centres jeunesse vérifiés.

Sources : MSSS ; centres jeunesse vérifiés.

3.75 Les données du MSSS révèlent d'importants écarts concernant l'intensité moyenne des services rendus aux jeunes par les intervenants responsables des mesures de protection dans les centres jeunesse. Elle oscille entre 0,78 et 3,14 interventions en moyenne aux 2 semaines. De même, nos analyses des données des 3 centres jeunesse vérifiés montrent des différences substantielles entre les moyennes de chacun de leurs points de service. En outre, l'intensité moyenne des services varie d'un employé à l'autre dans les points de service vérifiés. Sur les 45 personnes évaluées, 7 n'atteignent pas la cible d'une intervention en moyenne par jeune aux 2 semaines. Diverses raisons peuvent expliquer les écarts individuels. Par exemple, des intervenants peuvent avoir des dossiers qui requièrent moins d'interventions directes de leur part. Les centres jeunesse devraient analyser ces données afin de connaître les causes de ces écarts.

D'importants écarts concernant l'intensité moyenne des services rendus à chaque jeune sont observés.

3.76 Bien que l'information relative à l'intensité des services soit compilée et envoyée au MSSS, les chefs de service rencontrés au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire et à celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean ne la connaissent pas. Il devient alors difficile pour eux d'évaluer l'intensité des services rendus par leurs intervenants auprès de chaque jeune par rapport aux services requis. Pour leur part, les chefs de service du Centre jeunesse de Laval ont accès à un outil qui compile de l'information sur l'intensité des services. Cette information peut être générée globalement, mais également par point de service, par intervenant clinique, par jeune, etc.

3.77 Afin de s'assurer de l'utilisation efficiente du temps de travail du personnel clinique et d'une intensité de services adéquate pour chaque jeune, une supervision[25] efficace doit être exercée. Une telle supervision assure un encadrement de la pratique professionnelle ainsi que le soutien du personnel, notamment en faisant appel à des actions formelles et régulières.

3.78 Les trois centres jeunesse vérifiés possèdent une politique relative à la supervision du personnel. Deux de ces établissements y précisent les responsabilités des chefs de service ainsi que les actions, les modalités et les séquences d'application (par exemple, pour l'action de « sanctionner les décisions prises », la séquence d'application prévoit une révision périodique selon un cycle déterminé). Pour ce qui est du volet « efficience », il n'est développé dans aucune de ces politiques, et la notion de productivité du personnel clinique n'y est pas non plus précisée. De même, alors que la politique développée par le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean démontre l'importance de documenter le processus de supervision, celles des deux autres centres jeunesse n'en font pas mention.

3.79 Les lacunes de ces politiques ne peuvent qu'avoir un effet sur le mode de supervision exercé ainsi que sur sa fréquence et son intensité, d'autant plus que les actions accomplies ne sont pas nécessairement documentées. Ainsi, au regard des rencontres formelles avec leurs intervenants cliniques, un des chefs de service nous a affirmé rencontrer ces derniers à raison de trois heures toutes les trois semaines, un autre, une fois aux cinq semaines, pour une durée moyenne d'une heure et demie, et le troisième, que trois fois par an, pour une durée indéterminée. Outre ces rencontres planifiées, tous nous assurent qu'ils effectuent une supervision quotidienne, qui consiste notamment à discuter avec leurs intervenants cliniques et à leur donner des conseils.

Répartition de la charge de travail

3.80 La répartition de la charge de travail entre chaque membre du personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe est faite par le chef de service qui attribue les dossiers en considérant différents facteurs : le type de problèmes vécus par le jeune et sa famille ainsi que l'intensité des services que celui-ci requiert, les compétences et l'expérience de l'intervenant, le nombre de dossiers dont ce dernier s'occupe déjà, etc. L'Association des centres jeunesse du Québec propose un objectif de 16 dossiers en moyenne par intervenant clinique assurant l'application des mesures.

25. Selon l'Association des centres jeunesse du Québec, « [l]a supervision professionnelle s'intéresse à l'analyse et à l'intégration des expériences. Elle est l'occasion pour l'intervenant de prendre une distance critique sur sa pratique et de mieux harmoniser son savoir, son savoir-faire et son savoir-être. Elle peut se faire de manière individuelle ou en groupe, mais elle ne doit pas être confondue ni avec la consultation clinique ni avec les échanges ou les discussions de cas qui se font en équipe. Elle implique toujours un certain retrait par rapport à l'intervention quotidienne. »

3.81 Nous avons relevé, pour l'année 2007-2008, le nombre moyen de dossiers par intervenant clinique travaillant auprès de la clientèle externe pour chacun des trois centres jeunesse vérifiés. Nous avons également recueilli cette information pour chaque point de service visité, et ce, pour le mois de février 2009. Le tableau 11 présente ces données.

Tableau 11
Nombre moyen de dossiers par intervenant travaillant auprès de la clientèle externe

	Centre jeunesse (2007-2008)	Point de service visité (février 2009)
Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean Centre jeunesse : 147 intervenants cliniques Points de service : 24 intervenants cliniques	21,3	[15,3]
Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire Centre jeunesse : 270 intervenants cliniques Point de service : 13 intervenants cliniques	[19,8]	[14,6]
Centre jeunesse de Laval Centre jeunesse : 99 intervenants cliniques Point de service : 10 intervenants cliniques	18,8	17,3

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.82 Nous constatons que le nombre de dossiers par intervenant clinique est variable et que, dans les points de service visités, certains intervenants en ont peu : sur 47 intervenants, 11 s'occupent de 12 dossiers ou moins. Cette situation peut s'expliquer par l'intensité des services rendus dans chaque dossier. Or, comme nous l'avons indiqué précédemment, les chefs de service rencontrés dans 2 des 3 centres jeunesse vérifiés ne disposaient pas d'outils leur permettant de connaître l'intensité des services rendus par leurs intervenants, donc de justifier objectivement les différences de charge de travail. Dans les points de service visités, la répartition des dossiers s'effectue à partir de la connaissance qu'ont les chefs de service de la situation de leurs employés.

Peu d'outils sont utilisés pour justifier objectivement la charge de travail des employés.

3.83 Soucieux d'assurer un partage plus objectif et équitable de l'ensemble des cas, le Centre jeunesse de Laval a récemment développé un outil de pondération de la charge de travail qui permettra aux chefs de service, après son implantation, d'attribuer les dossiers de manière plus éclairée. Pour sa part, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean est à implanter une grille de planification des interventions qui déterminera pour chaque dossier le niveau d'intensité en lien avec la gravité de la situation du jeune. Cet outil permettra de mieux structurer les pratiques et de s'assurer d'une distribution équitable de la charge de travail.

Évaluation du rendement du personnel

3.84 Une évaluation adéquate du rendement est fondée sur les résultats atteints eu égard à des attentes écrites préalablement signifiées. Elle est réalisée à partir d'indices de mesure convenus et porte sur des résultats précis et significatifs. Elle sert également de base à l'attribution équitable de bonis au rendement pour les cadres.

3.85 Les trois centres jeunesse vérifiés ont une politique relative à l'évaluation du rendement de leur personnel, laquelle prévoit entre autres la production d'attentes signifiées. Toutefois, bien que l'évaluation du rendement soit utilisée depuis plusieurs années pour le personnel d'encadrement, cette pratique est assez récente pour les autres employés : elle a été implantée il y a un an pour le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire et il y a deux ans pour ceux de Laval et du Saguenay–Lac-Saint-Jean. De ce fait, lors de notre visite, les employés du Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire n'avaient pas tous été évalués une première fois.

3.86 Nous avons vérifié si les évaluations, en lien avec les attentes signifiées, avaient effectivement été produites. Nous avons principalement sélectionné des évaluations de membres du personnel d'encadrement puisque la mise en place de cette pratique pour les autres employés est récente. Le tableau 12 présente les résultats de nos travaux.

Tableau 12
Évaluation du rendement

	Nombre de dossiers examinés		Évaluation écrite (sur 24)	Attentes écrites préalablement signifiées (sur 20)	Évaluation en lien avec les attentes (sur 20)
	Employé cadre	Employé non cadre			
Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	6	1	6	3	3
Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	9	1	7	3	0
Centre jeunesse de Laval	6	1	7	4	2
Total	**21**	**3**	**20**	**10**	**5**

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.87 Comme le montre ce tableau, des évaluations écrites du rendement ont été produites par les centres jeunesse dans 20 des 24 dossiers examinés, quoique 10 de ces 20 évaluations ne reposaient pas sur des attentes signifiées en début d'année.

Seulement la moitié des évaluations repose sur des attentes.

3.88 Par ailleurs, l'évaluation du rendement doit servir de base pour déterminer les bonis à attribuer au personnel d'encadrement. Pour le MSSS, le lien entre les bonis et le rendement implique une appréciation du rendement individuel du personnel cadre. En outre, le total des bonis accordés à cette catégorie d'employés ne doit pas dépasser 2 p. cent de leur masse salariale. De plus, un boni ne peut être supérieur à 10 p. cent du salaire versé.

3.89 Nous avons conclu que les centres jeunesse respectent le pourcentage de bonis permis par le MSSS. Toutefois, ces établissements devraient mieux documenter cette pratique en faisant ressortir les attentes individuelles du personnel d'encadrement ainsi que ses résultats.

Rétribution aux familles d'accueil

3.90 Les rétributions financières versées aux familles d'accueil par les trois centres jeunesse vérifiés ont représenté en 2007-2008 plus de 20 millions de dollars, soit en moyenne 12 p. cent des dépenses des centres jeunesse. Elles se composent de la rétribution de base, pour le gîte et le couvert, de la rétribution supplémentaire, basée sur la classification de l'enfant au regard de l'intensité des services qu'il requiert, de la rétribution spéciale, qui sert au remboursement de l'allocation accordée au jeune et des dépenses telles les fournitures scolaires, ainsi que de mesures d'appoint, qui sont versées pour des services particuliers comme les camps de vacances. C'est le MSSS qui établit les taux de rétribution.

3.91 Plus précisément, la rétribution supplémentaire est fixée annuellement à partir d'un système de cotation qui a été développé en 1993 par le ministère et qui va de un à cinq en fonction de l'intensité des services requis par le jeune pris en charge. Par exemple, un enfant handicapé pourrait être classé au niveau cinq, et sa famille d'accueil recevrait alors la rétribution supplémentaire la plus élevée. Le tableau 13 présente les divers types de rétributions versées aux familles d'accueil.

Tableau 13
Rétributions versées aux familles d'accueil en 2007-2008

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean		Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		Centre jeunesse de Laval	
	En dollars	En pourcentage	En dollars	En pourcentage	En dollars	En pourcentage
Rétribution de base	3 251 965	50	7 476 129	64	2 156 213	60
Rétribution supplémentaire	668 941	10	1 137 597	10	372 164	11
Rétribution spéciale et mesures d'appoint	2 607 546	40	3 037 634	26	1 043 381	29
Total	**6 528 452**	**100**	**11 651 360**	**100**	**3 571 758**	**100**
Rétribution moyenne par jour rétribué en famille d'accueil	**52,25**	**s.o.**	**49,31**	**s.o.**	**47,75**	**s.o.**

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.92 Nous avons constaté au moyen de sondages que les centres jeunesse appliquent les taux fixés par le MSSS. Le tableau 13 fait ressortir que la rétribution moyenne par jour rétribué des enfants en famille d'accueil varie d'un centre jeunesse à l'autre en raison de différents facteurs, dont l'âge des enfants placés (qui influence le montant de la rétribution de base), l'intensité des services requis par le jeune (qui influence la rétribution supplémentaire) et les pratiques au regard de l'attribution des rétributions spéciales et des mesures d'appoint.

3.93 Plus particulièrement, en ce qui concerne le système de cotation établi par le MSSS pour les rétributions supplémentaires, lesquelles représentent plus de 2 millions de dollars annuellement pour les trois centres jeunesse vérifiés, il n'a pas été révisé depuis ses débuts et gagnerait à l'être. Il ne favorise pas l'équité à l'égard des enfants et des familles d'accueil et il est coûteux à gérer. Le personnel clinique classe l'enfant dans la catégorie qui lui semble la plus appropriée ; toutefois, selon l'ensemble des intervenants rencontrés, ce système est complexe et inéquitable, étant donné qu'il laisse place à beaucoup de subjectivité. Des enfants présentant des particularités semblables peuvent être classés dans des catégories différentes, selon l'intervenant qui l'évalue.

3.94 En outre, comme chaque enfant pour qui la famille d'accueil reçoit une rétribution supplémentaire doit être réévalué chaque année, cette activité engendre des coûts importants. D'après nos sondages effectués dans les centres jeunesse vérifiés, une telle évaluation exige en moyenne 5 heures 45 minutes, laquelle occasionne un coût moyen de 246 dollars en salaires. Au total, cette opération générerait des coûts de plus de 3,6 millions de dollars annuellement. En 2007-2008, seulement 10 p. cent des jeunes placés par le Centre jeunesse de Laval et 15 p. cent par le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire ont vu leur classification modifiée pour l'année subséquente (cette information n'était pas disponible pour le troisième centre jeunesse).

3.95 Ces déficiences sont connues. Le rapport Cloutier[26], notamment, recommandait déjà en 2000 que le MSSS, en collaboration avec les partenaires du milieu, dont les centres jeunesse et la Fédération des familles d'accueil du Québec, « réexamine la méthode actuelle de rétribution supplémentaire reliée au niveau d'intensité de service afin de mettre en place une méthode plus efficace et efficiente ».

3.96 Le ministère a remédié aux lacunes de ce système relativement à un seul groupe de jeunes, soit ceux placés sous tutelle. Le nouveau *Règlement sur l'aide financière pour favoriser la tutelle à un enfant* adopté en 2008 prévoit que le niveau de service requis lorsque l'on détermine la rétribution supplémentaire est établi au moment de la demande initiale. La révision du niveau ne peut se faire, à la demande du tuteur, que lorsque survient un changement significatif à caractère permanent dans la condition du jeune.

3.97 Par ailleurs, la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives* a été adoptée en juin 2009. Cette loi vise entre autres à négocier une entente collective avec les représentants des familles d'accueil ; cette entente portera notamment sur les modes et l'échelle de rétribution des services et sur les rétributions spéciales. Lors de cette négociation, le MSSS aura la possibilité de revoir sa méthode d'évaluation de l'intensité des services rendus par les familles d'accueil.

26. Le rapport Cloutier correspond au rapport du Groupe de travail sur la politique de placement en famille d'accueil intitulé *Familles d'accueil et intervention jeunesse : analyse de la politique de placement en ressource de type familial*.

Contribution financière parentale au placement des jeunes

3.98 Lorsque le centre jeunesse héberge un jeune ou le fait héberger dans une ressource dont il supporte le coût, les parents de l'enfant sont tenus de contribuer mensuellement pour un certain montant. L'objectif premier de ces contributions est que les parents, dont les enfants sont placés dans un milieu substitut, continuent à s'acquitter de leurs responsabilités parentales. Lorsque ces parents estiment ne pas avoir les revenus suffisants pour payer leur contribution, ils peuvent demander au centre jeunesse d'être exonérés partiellement du paiement. Ils doivent alors présenter un état de leurs revenus.

3.99 Le tableau 14 compare les contributions parentales exigées et celles perçues par les trois centres jeunesse en 2007-2008.

Tableau 14
Contributions financières des parents

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval
Contributions exigées (en dollars)	418 314	971 602	502 675
Contributions perçues (en dollars)	374 844	565 618	295 394
Taux de recouvrement (en pourcentage)	**89,6**	**58,2**	**58,8**

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.100 Nous avons constaté que les contributions financières exigées des parents par les trois centres jeunesse vérifiés sont facturées au bon montant chaque fois qu'elles doivent l'être, et ce, conformément aux directives du MSSS. Cependant, la proportion récupérée est, quant à elle, variable. Contrairement au Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, le taux de recouvrement des deux autres établissements est assez bas. D'ailleurs, nous avons obtenu ce taux pour une dizaine de régions, et il varie également sans qu'on puisse dégager de tendances en relation avec le type de région (urbaine ou non). Toutefois, ces deux centres jeunesse n'ont pas comparé leur performance avec celle des autres centres jeunesse ni pris de mesures particulières pour améliorer leur taux de recouvrement.

Le taux de recouvrement est variable.

Frais de déplacement

3.101 Les frais de déplacement supportés par les centres jeunesse sont composés de frais occasionnés par le déplacement du personnel et par celui des jeunes. En 2007-2008, cette dépense s'élevait à près de 4,2 millions de dollars pour les trois centres jeunesse vérifiés.

Frais de déplacement des employés

3.102 Deux possibilités s'offrent aux centres jeunesse relativement aux déplacements de leurs employés : recourir à un parc automobile ou encore les rembourser pour l'utilisation de leur propre voiture et payer leur prime d'assurance affaires[27]. Le tableau 15 présente les frais de déplacement du personnel des trois centres jeunesse vérifiés, notamment du personnel clinique qui doit se déplacer fréquemment en dehors de son lieu de travail afin, par exemple, de rencontrer les jeunes et leur famille ainsi que les familles d'accueil.

Tableau 15
Frais de déplacement en automobile, pour 2007-2008

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean		Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		Centre jeunesse de Laval	
	En dollars	En km	En dollars	En km	En dollars	En km
Voiture personnelle						
Remboursement pour le kilométrage	515 366	s.o.	698 289	s.o.	195 389	s.o.
Compensation pour le kilométrage garanti*	46 927	s.o.	10 798	s.o.	–	s.o.
Prime d'assurance affaires	13 288	s.o.	12 628	s.o.	8 722	s.o.
Sous-total	**575 581**	**1 282 531**	**721 715**	**1 837 351**	**204 111**	**476 379**
Coût unitaire par km	**0,45**	**s.o.**	**0,39**	**s.o.**	**0,43**	**s.o.**
Parc automobile pour le personnel clinique						
Sous-total**	**s.o.**	**s.o.**	**204 710**	**311 139**	**4 388**	**4 788**
Coût unitaire par km	**s.o.**	**s.o.**	**0,66**	**s.o.**	**0,92**	**s.o.**
			(20 autos)		**(1 auto)**	
Total	**575 581**	**1 282 531**	**926 425**	**2 148 490**	**208 499**	**481 167**
Coût unitaire moyen par km (pour les deux modes de déplacement)	**0,45**		**0,43**		**0,43**	

* En vertu des conventions collectives, cette compensation est versée aux employés qui sont tenus d'utiliser régulièrement leur voiture personnelle dans le cadre de leurs fonctions et dont le kilométrage parcouru annuellement n'atteint pas le nombre garanti de 8 000 kilomètres. Elle équivaut à 0,08 dollar le kilomètre non parcouru, jusqu'à concurrence de 8 000 kilomètres.

** Ce coût inclut notamment les frais de location ou d'amortissement pour l'achat d'une automobile ainsi que les frais d'essence, d'entretien et de réparation.

3.103 Bien que le coût unitaire moyen par kilomètre pour les déplacements effectués par les employés des trois centres jeunesse soit semblable, certaines pratiques adoptées par ceux-ci méritent une attention particulière.

3.104 Tout d'abord, la compensation pour le kilométrage garanti n'est pas utilisée de manière uniforme dans les 3 établissements, car l'application de cette règle est inégale. Le Centre jeunesse de Laval n'accorde pas cette compensation, celui de Québec – Institut universitaire l'offre à certains membres de son personnel clinique, soit à ceux qui assurent des services auprès de la clientèle externe, et celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean la verse à près de 200 employés de différentes catégories, c'est-à-dire à tous ceux qui, selon ce centre jeunesse, sont tenus d'avoir accès à une voiture pour se déplacer.

27. Une prime d'assurance affaires peut être remboursée à un employé qui doit utiliser sa voiture personnelle pour son travail.

3.105 Le montant des primes d'assurance affaires versé aux employés qui utilisent leur voiture personnelle diffère également d'un centre jeunesse à l'autre et d'un employé à l'autre. Par exemple, au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, les primes remboursées varient de 14 à 446 dollars et à celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de 27 à 401 dollars. Ces variations s'expliquent entre autres par le type de voitures et le niveau de risque des conducteurs, éléments qui ne devraient pas, à notre avis, être supportés entièrement par le centre jeunesse. Nous avons repéré une bonne pratique au Centre jeunesse de Laval : ce dernier rembourse un montant maximal annuel de 175 dollars pour cette prime, quelle que soit la somme demandée par l'employé et sa compagnie d'assurance.

3.106 Seul le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean a effectué une analyse pour soutenir le choix du mode de transport retenu. Le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, pour sa part, met un parc automobile à la disposition du personnel clinique ; toutefois, cette option n'a pas été évaluée depuis longtemps afin de s'assurer qu'elle s'avérait la plus économique. Actuellement, celle-ci occasionne des coûts supplémentaires par kilomètre de 0,27 dollar (69 p. cent) par rapport à l'utilisation des automobiles personnelles et a entraîné plus de 80 000 dollars de dépenses supplémentaires pour l'année 2007-2008.

Un seul centre jeunesse a une analyse qui soutient ses choix au regard du transport.

3.107 Il faut dire que l'usage d'un parc automobile par le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire comporte des lacunes : les véhicules de l'établissement sont peu utilisés et aucune directive n'encadre leur utilisation. Nous avons estimé à 33 000 le nombre de kilomètres qu'un véhicule devrait rouler pour que le coût de ce choix soit équivalent à celui de rembourser le kilométrage pour l'utilisation de véhicules personnels. En 2007-2008, seulement 1 des 20 véhicules du parc a dépassé ce seuil de rentabilité. Les 20 voitures ont parcouru en moyenne 15 500 kilomètres chacune et 9 d'entre elles n'ont pas roulé 12 000 kilomètres.

Des véhicules du parc automobile du Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire sont peu utilisés.

3.108 En ce qui concerne la conformité des montants remboursés aux employés, les sondages effectués dans les trois centres jeunesse nous montrent qu'ils sont conformes aux directives du MSSS. De plus, les documents à l'appui des paiements effectués sont suffisants et les approbations requises sont présentes.

Frais de déplacement des jeunes

3.109 Les frais de déplacement liés au transport des jeunes hébergés par les centres jeunesse constituent une dépense de plus de 2 millions de dollars pour les trois centres jeunesse vérifiés. En 2007-2008, leur dépense respective (selon l'ordre du tableau 16) a été de 306 812, 1 058 947 et 639 638 dollars. Le transport sécuritaire[28] des jeunes génère la plus grande part de ces coûts et les centres jeunesse procèdent de diverses façons en ce domaine. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean et celui de Québec – Institut universitaire louent des véhicules qu'ils transforment et qu'ils mettent à la disposition d'une firme privée assurant la sécurité des jeunes. Celui de Laval, quant à lui, achète les véhicules et c'est son personnel qui assure la sécurité des jeunes. Le tableau 16 présente quelques données relatives au transport sécuritaire dans ces centres jeunesse.

28. Il s'agit de déplacements que les jeunes effectuent sous une surveillance particulière de façon à empêcher toute fugue, toute agression ou tout geste de même nature envers les autres ou envers eux-mêmes.

Tableau 16
Transport sécuritaire, pour 2007-2008

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval
Nombre			
Jeunes hébergés	833	1 693	1 166
Véhicules réservés	2	4	2
Kilomètres parcourus	117 520	142 715	38 822
Coût (en dollars)			
Main-d'œuvre	159 742	617 924	n.d.*
Parc automobile	31 091	73 480	18 096
Coût total	**190 833**	**691 404**	**n.d.**
Coût horaire moyen de la main-d'œuvre	**21,58**	**25,06**	**33,02****
Coût du parc automobile par kilomètre	**0,26**	**0,51**	**0,47**

* Le coût de la main-d'œuvre pour le transport sécuritaire n'a pu être distingué du coût de la main-d'œuvre pour tous les types de transport.

** Compte tenu du commentaire précédent, il s'agit du taux horaire moyen pour tous les types de transport, y compris le transport sécuritaire.

Écarts importants dans le coût du transport sécuritaire.

3.110 Ce tableau fait ressortir des écarts importants entre les centres jeunesse tant sur le plan du coût de la main-d'œuvre que de celui du parc automobile. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean affiche la meilleure performance dans les deux cas.

3.111 Bien que le Centre jeunesse de Laval ne puisse distinguer le coût de la main-d'œuvre relatif au transport sécuritaire de celui pour tous ses déplacements, ce dernier s'élève en moyenne à 33 dollars l'heure. Ce coût est supérieur à celui des deux autres établissements, malgré le fait que le transport non sécuritaire soit inclus dans ce coût, ce qui devrait normalement l'influencer à la baisse. En effet, le transport sécuritaire coûte plus cher en main-d'œuvre que le transport non sécuritaire.

3.112 Quant au coût du parc automobile par kilomètre, les écarts peuvent s'expliquer en partie par le type de véhicules utilisés et par le nombre de kilomètres parcourus par ces véhicules. Notons qu'au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, un véhicule n'a roulé que 7 831 kilomètres en 2007-2008.

3.113 Par ailleurs, l'utilisation fréquente du transport sécuritaire pour des déplacements dans un endroit autre que le tribunal influence le coût de ce type de transport. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean limite d'ailleurs cette pratique.

Gestion de l'espace

3.114 Nous avons mené une analyse sur la gestion de l'espace occupé par les trois centres jeunesse vérifiés, plus précisément sur celui relatif aux sièges sociaux et aux points de service. Le tableau 17 trace le portrait de l'utilisation de cet espace.

Tableau 17
Utilisation de l'espace au 31 mars 2008

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval
Siège social*			
Superficie occupée (en m^2)	1 594	14 267	8 132
Nombre d'ETC	49	283	156
Superficie moyenne par ETC (en m^2)	**33**	**50**	**52**
Point de service			
Superficie occupée (en m^2)	4 857	5 707	1 859
Nombre d'ETC	162	236	49
Superficie moyenne par ETC (en m^2)	**30**	**24**	**38**

* Le siège social du Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire inclut un point de service.

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.115 Les trois sièges sociaux sont de vieux bâtiments difficiles à réaménager, mais des efforts d'optimisation de l'espace sont possibles pour deux d'entre eux, soit ceux de Québec et de Laval. L'espace excédentaire utilisé a un impact sur les coûts ; par exemple, si le Centre jeunesse de Laval utilisait à son siège social la même superficie par employé que celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean, il économiserait autour de 175 000 dollars annuellement. Pourtant, le Centre jeunesse de Laval a loué ou acheté des locaux pour loger deux points de service (ceux de Marigot et de Mille-Îles), alors que ceux-ci sont situés à environ un kilomètre du siège social. Or, ce dernier dispose de suffisamment d'espace pour loger ces points de service.

Des efforts d'optimisation de l'espace sont possibles.

3.116 Pour ce qui est de l'espace occupé par les points de service, il est mieux utilisé. La situation est comparable d'un centre jeunesse à l'autre, quoique celui de Québec soit le plus performant.

Services alimentaires

3.117 Les services alimentaires ont occasionné en 2007-2008 une dépense totale de 4,2 millions de dollars pour les trois centres jeunesse vérifiés. Des repas sont offerts aux jeunes et aux employés dans les centres de réadaptation ainsi que les foyers de groupe et, dans le cas du Centre jeunesse de Laval, au siège social. Ils sont servis gratuitement aux jeunes et aux membres du personnel qui sont auprès d'eux lors des repas. Des frais sont cependant exigés aux autres employés et aux visiteurs.

3.118 Nous avons analysé le coût[29] des repas offerts en considérant les denrées alimentaires, les fournitures et la rémunération du personnel relevant du service alimentaire, pour les trois centres jeunesse (tableau 18).

29. Certains coûts ne sont pas inclus dans notre analyse, tels le coût des locaux occupés par les cuisines et la cafétéria, le coût de l'énergie et le coût des équipements et de leur entretien.

Tableau 18
Coût unitaire des repas en 2007-2008 (en dollars)

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean			Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire			Centre jeunesse de Laval		
	Centres de réadaptation	Foyer de groupe	Coût moyen	Centres de réadaptation	Foyers de groupe	Coût moyen	Centres de réadaptation*	Foyers de groupe	Coût moyen
Denrées alimentaires et fournitures	3,31	4,43	3,35	2,99	1,97	2,65	3,98	1,87	3,71
Rémunération	4,50	8,56	4,64	2,18	2,97	2,45	2,70	4,54	2,94
Total	**7,81**	**12,99****	**7,99**	**5,17**	**4,94**	**5,10**	**6,68**	**6,41**	**6,65**

* Les repas servis au siège social sont inclus.
** Le foyer de groupe de ce centre jeunesse a amorcé ses activités en octobre 2007 ; l'année financière ne couvre donc que six mois.
Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.119 Parmi les trois centres jeunesse, c'est le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire qui réalise la meilleure performance quant au coût par repas servi. Pour ce qui est du Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, son coût moyen par repas est très élevé si on le compare aux deux autres. D'ailleurs, cet établissement procède actuellement à l'étude de différents scénarios afin de le diminuer mais, au moment de notre vérification, des mesures concrètes n'avaient pas encore été prises.

3.120 En ce qui concerne les repas offerts dans les centres de réadaptation[30] aux employés (qui ne prennent pas leurs repas avec les jeunes) ainsi qu'aux visiteurs, nous avons comparé le prix de vente de ces repas avec leur coût établi au tableau 18. Nous avons alors constaté que le Centre jeunesse de Laval a enregistré une perte de 165 114 dollars en 2007-2008, soit 3,11 dollars par repas. Notons qu'il vend des repas en deçà de leur coût à d'autres organisations, par exemple à une garderie, à un prix de un dollar, et aux Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw. Fait à préciser, les conventions collectives des employés des centres jeunesse prévoient que le prix des repas vendus aux employés ne devrait pas excéder 4 dollars[31].

3.121 Par ailleurs, les visiteurs bénéficient du même avantage que les employés ; les centres jeunesse ne s'assurent pas que les visiteurs paient le juste prix pour les repas qu'ils consomment dans leur établissement.

Acquisition de biens et services

3.122 Dans un contexte gouvernemental, l'acquisition de biens et de services doit s'effectuer selon des procédures bien définies qui favorisent la saine concurrence, la transparence et l'économie. Certaines règles auxquelles sont assujettis les centres jeunesse sont établies depuis quelques années. D'autres sont relativement récentes, comme celles prévues dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* qui a été adoptée en juin 2006 et qui est entrée en vigueur le 1er octobre 2008.

30. Cela comprend les repas servis au siège social du Centre jeunesse de Laval.
31. Cela exclut les établissements qui vendaient déjà leurs repas à un prix supérieur à 4 dollars.

3.123 Comme notre vérification a porté sur des contrats dont l'attribution s'est faite avant octobre 2008, nous avons utilisé les règles qui s'appliquaient alors pour les centres jeunesse. Un sommaire de celles-ci est présenté au tableau 19.

Tableau 19
Mode d'attribution des contrats applicable aux contrats analysés*

	Mode d'attribution
Biens et services, y compris les travaux de construction**	
Seuil minimum de 500 à 5 000 $ selon les politiques des centres jeunesse	Selon les politiques des centres jeunesse, l'attribution des contrats se fait par négociation de gré à gré ou par demande verbale de soumission
De la limite précédente à 99 999 $	Appel d'offres sur invitation auprès d'au moins trois fournisseurs
100 000 $ et plus	Appel d'offres public
Services professionnels liés à un projet de construction	
Coût estimatif du projet inférieur à 100 000 $	Négociation de gré à gré avec un fournisseur de services professionnels
Coût estimatif du projet de 100 000 à 4 999 999 $	Appel d'offres sur invitation et obligation de recourir au fichier central des fournisseurs du gouvernement
Coût estimatif du projet de 5 000 000 $ et plus	Appel d'offres public

* Des exceptions sont prévues à ces règles, par exemple en ce qui concerne des demandes d'approvisionnement urgentes.
** Il s'agit de l'édification, de l'aménagement, de la réfection ou de la démolition d'un ouvrage.

Sources : Divers lois et règlements ; centres jeunesse vérifiés.

3.124 Le tableau 20, quant à lui, expose les résultats de nos travaux qui ont porté sur un total de 28 contrats dans les 3 centres jeunesse vérifiés. Ces contrats, dont la valeur se situe entre 3 400 et 815 000 dollars, ont été sélectionnés en raison de leur large éventail, en termes tant de type de contrats que de coût.

Tableau 20
Analyse de la conformité de 28 contrats

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval	Total
Contrats examinés	8	10	10	28
Contrats pour lesquels le recours à la concurrence est suffisant	7	7	9	23
Pourcentage de conformité	**87,5**	**70,0**	**90,0**	**82,1**

3.125 Les modes d'attribution des contrats retenus sont conformes à la réglementation pour 23 des 28 dossiers examinés. Au total, 5 contrats ont été conclus sans que les centres jeunesse aient recours suffisamment à la concurrence.

Des 28 dossiers analysés, 23 sont conformes.

3.126 Par ailleurs, lors de l'examen des pratiques d'approvisionnement des trois centres jeunesse, nous avons noté que ceux-ci font tous appel aux groupes[32] d'approvisionnement en commun pour des achats tels que les denrées alimentaires et les fournitures de bureau, ce qui est une bonne pratique.

3.127 Cependant, le processus d'approvisionnement du Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire comporte plus particulièrement des faiblesses qui ont un impact sur son efficience. D'abord, cet établissement n'effectue pas de planification globale des achats ni d'analyses soutenant les quantités minimales de marchandises à avoir en stock. En conséquence, les commandes ne sont pas regroupées, elles parviennent à différents moments et de différents secteurs et les devis n'accompagnent pas toujours les besoins. De même, le processus d'acquisition n'est pas informatisé. Cela fait en sorte que les besoins des utilisateurs sont transmis par l'intermédiaire de documents papier, par courriel ou par téléphone et que très peu d'informations de gestion peuvent être générées relativement à cette activité.

3.128 Ainsi, le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire a acheté tout au long de 2007-2008 des produits d'entretien ménager d'une valeur totale de plus de 60 000 dollars auprès d'un fournisseur, et ce, sans recourir à une procédure quelconque d'appel d'offres.

3.129 Nous avons recommandé aux centres jeunesse vérifiés :

- d'exercer un suivi de la proportion de la tâche du personnel clinique consacrée aux services directs à la clientèle ;
- de faire un suivi de l'intensité des services rendus à chaque jeune ;
- de préciser le mode et la fréquence de la supervision du personnel clinique, ce qui inclut les responsabilités des chefs de service ainsi que les actions, les modalités et les séquences d'application requises, y compris pour le volet « efficience » ;
- d'effectuer une répartition équitable de la charge de travail entre les membres du personnel clinique qui tienne compte notamment de l'intensité des services requis par chaque jeune ;
- de rendre systématique l'application de leur politique sur l'évaluation du rendement du personnel, y compris la signification d'attentes en début d'année à tous les membres de leur personnel ;
- de faire en sorte que le taux de recouvrement des contributions financières des parents soit maximisé ;
- de s'assurer que la compensation pour le kilométrage garanti est réservée aux employés qui sont tenus d'utiliser régulièrement leur voiture personnelle ;
- de réviser leur pratique à l'égard du remboursement aux employés de la prime d'assurance affaires ;
- d'analyser leurs besoins en matière de déplacement du personnel, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application ;

32. Ces groupes sont des organismes sans but lucratif qui négocient certains contrats pour le compte des établissements de leur région, lesquels ont le libre choix quant aux biens et services pour lesquels ils mandatent ces organismes. Cette pratique permet de générer des économies à cause notamment du pouvoir de négociation accru qui découle du volume d'achat et de limiter les coûts administratifs en déléguant une partie des tâches.

- d'analyser leurs besoins en matière de déplacement des jeunes, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application ;
- d'optimiser l'utilisation de l'espace de leur siège social ;
- d'analyser le coût unitaire des repas afin de cerner les économies potentielles ;
- de voir à ce que le prix des repas vendus aux visiteurs ou à d'autres organisations soit établi en considérant leur coût ;
- de veiller à ce que la réglementation au regard des acquisitions soit respectée, notamment à ce que celles-ci soient le plus souvent possible effectuées selon un régime de concurrence ;
- de disposer d'une information de gestion adéquate quant à leur processus d'approvisionnement et de s'assurer que celui-ci est performant.

3.130 Nous avons recommandé au ministère, en collaboration avec les centres jeunesse, de s'assurer que le système permettant de mesurer l'intensité des services rendus aux jeunes hébergés en famille d'accueil favorise l'équité et l'économie.

3.131 Commentaires du ministère

« **Allocation des ressources en lien avec les besoins.** Le Vérificateur général recommande, concernant l'allocation des ressources aux agences pour le programme Jeunes en difficulté, d'accélérer la réduction des écarts entre les régions afin d'assurer une plus grande équité. Le MSSS ne peut être en désaccord avec cette recommandation. Bien que l'analyse du Vérificateur général fournisse des pistes intéressantes en matière d'efficience pour ce programme, le MSSS se doit d'appliquer le mode d'allocation des ressources de façon globale, et ce, pour les raisons suivantes :

- les modèles utilisés ne sont pas fixes car ils représentent une analyse plus globale d'une situation complexe, mais ils sont néanmoins amplement suffisants pour estimer des surplus relatifs de ressources dans le cadre d'un mode d'allocation ;
- l'estimation des besoins est relative et théorique par rapport à des besoins absolus basés sur des normes reconnues de services requis ;
- la valeur des composantes entourant la mesure des ressources à répartir peut varier d'année en année.

« Une application à l'ensemble des programmes-services révèle que le programme Jeunes en difficulté s'écarte du besoin estimé selon le mode d'allocation de manière plus faible que d'autres programmes-services comme Santé mentale, Santé publique ou Dépendances. En plus, l'estimation des surplus ou manques relatifs de ressources par programme, mesurée par le taux d'écart[33], peut varier d'une agence à l'autre. Celles-ci doivent optimiser les budgets alloués en tenant compte des programmes-services plus problématiques et de la variation des besoins inhérente aux modifications sociodémographiques de chacune des régions.

33. Le taux d'écart est basé sur la différence entre le besoin estimé par le modèle d'allocation des ressources et les ressources réelles allouées.

« Cela ne veut pas dire que des programmes-services comme les Jeunes en difficulté n'ont pas connu de réduction d'écarts pour certaines régions. Si l'on prend l'exemple de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, depuis le début de l'application du mode d'allocation, le taux d'écart a diminué de façon constante et importante pour atteindre en 2009-2010 un surplus relatif de ressources. Ainsi, l'information sur le mode d'allocation fournie par le MSSS aux agences est prise en compte par ces dernières dans leur gestion budgétaire.

« Nous tenons à souligner que le modèle peut varier d'une année à l'autre pour une ou plusieurs de ses composantes : indicateurs de besoins, allocations spéciales, mobilité, etc. Cela peut entraîner de la variabilité dans les taux d'écart régionaux pour un programme-services particulier. Au regard de cette situation de nature conjoncturelle, un resserrement des écarts par programme doit nécessairement résulter d'une analyse sur plus d'une année.

« Étant donné cette variabilité, le MSSS considère les écarts globaux, somme de tous les écarts par programme, pour répartir les allocations de développement. Si l'on veut évaluer si la méthodologie utilisée permet de se rapprocher d'une équité interrégionale, il faut procéder à une évaluation globale du mode d'allocation des ressources. À cet effet, l'application de ce mode sur une base populationnelle a permis de réduire les écarts globaux[34] estimés de 2,24 p. cent en 2004-2005 à 1,78 p. cent en 2009-2010. Cette baisse s'est réalisée dans un contexte budgétaire où le MSSS devait faire face à une augmentation constante des besoins, particulièrement ceux reliés au vieillissement de la population.

« Concernant cette baisse des taux d'écart, le MSSS s'est fixé, dans son plan stratégique 2005-2010, une cible précise. Le MSSS, dans son axe sur l'allocation des ressources, a indiqué qu'il visait à "réduire d'au moins 50 p. cent les écarts de financement estimés entre les régions par le mode d'allocation des ressources, basé sur une approche populationnelle, en s'assurant d'une réduction à chacune des années". Ce plan se terminant en 2010, le MSSS est présentement à évaluer le chemin parcouru, ce qui permettra d'expliquer les écarts résiduels. Ainsi, selon les résultats obtenus, le MSSS verra à ajuster ses façons de faire pour réduire davantage les écarts entre les régions et, au besoin, accroître les ressources allouées à l'approche populationnelle.

« La décision d'appliquer une transition basée sur une répartition différenciée des crédits de développement menant à une réduction graduelle des écarts de financement permet d'éviter des changements brusques dans les régions les plus riches et des mises en disponibilité du personnel qui pourraient possiblement résulter de réallocations budgétaires entre les régions. Ces obligations, en relation avec des conventions collectives, ne permettent pas de bénéficier des sommes investies pour offrir des services additionnels, à moins d'encourir un déficit d'opération dans les établissements concernés.

« Nonobstant que l'utilisation du mode d'allocation des ressources soit effectuée de façon globale, le MSSS a parfois orienté les allocations financières vers des programmes spécifiques. Ainsi, depuis 2003-2004, celui-ci a investi dans le programme Jeunes en difficulté une somme de 91 millions de dollars, soit près de 8 p. cent de l'enveloppe consacrée au développement de nouveaux services, alors que ce programme représente un peu moins de 6 p. cent de la dépense totale des services et de soutien.

34. Les écarts globaux sont calculés en utilisant le total des écarts positifs divisé par la dépense de référence.

« **Mesure de la performance.** Le MSSS est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général à l'effet de développer des standards qui favoriseront une gestion économique et efficiente des ressources et d'en assurer le suivi par les centres jeunesse. À cet égard, il faut rappeler qu'en janvier 2008, le MSSS diffusait les *Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience – Programme-services Jeunes en difficulté – Offre de service 2007-2012*. Ces orientations traduisent les attentes ministérielles envers les CSSS et les centres jeunesse et énoncent près de 200 standards à atteindre d'ici 2012.

« Le MSSS, soucieux d'améliorer les services offerts aux jeunes en difficulté, poursuivra ses travaux pour développer davantage de standards, ce qui inclut la gestion économique et efficiente. Pour ce faire, il a mis sur pied, en 2008-2009, le Comité indicateurs – programme Jeunes en difficulté qui regroupe des représentants des agences, des centres jeunesse, des CSSS et du MSSS. Le mandat de ce comité est de conseiller le MSSS dans la détermination d'indicateurs lui permettant d'effectuer une reddition de comptes adéquate en matière d'accessibilité, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience et l'évaluation de la performance. Les travaux de ce comité portent, notamment, sur la révision des indicateurs existants, l'élaboration de nouveaux indicateurs, la fiabilité de la méthode de calcul retenue ainsi que l'élaboration d'un tableau de bord.

« En ce qui concerne l'établissement d'indicateurs et de cibles qui permettent d'évaluer les principaux volets de la performance des centres jeunesse, précisons que le MSSS a mené, au cours des trois dernières années, des travaux dans le but de doter le ministère et le réseau d'outils de mesure de performance et d'indicateurs pouvant répondre aux besoins des décideurs et des gestionnaires.

« La perspective développée répond à un besoin de disposer d'outils de mesure de performance qui jouent un rôle intégrateur et qui permettent de disposer d'un cadre pour :

- soutenir la gestion du système de santé et de services sociaux ;
- guider les choix de gestion qui sont exprimés dans la planification (plan stratégique, politiques sectorielles) ;
- alimenter les divers outils qui assurent la mise en œuvre de la planification (plans d'action, allocation des ressources, ententes de gestion MSSS-agence) et son suivi (tableaux de bord) ;
- et, enfin, soutenir l'évaluation des résultats (évaluation globale et évaluations sectorielles) et la reddition de comptes (rapport annuel de gestion).

« Les différents travaux ont également permis d'identifier une série de conditions nécessaires à l'implantation et au fonctionnement adéquat des activités requises pour effectuer cette mesure de la performance du système de santé et de services sociaux.

« Une première condition sera bientôt remplie puisqu'il s'agissait de disposer de standards pouvant clairement traduire la performance dans un secteur donné, dont les centres jeunesse. L'Institut national d'excellence en santé et services sociaux viendra donc répondre à ce besoin fondamental.

« D'autres conditions ont été identifiées et touchent directement le MSSS :

- le développement de systèmes d'information adéquats ;
- le regroupement d'une expertise sur le développement et l'analyse des indicateurs.

« En ce qui a trait à la performance des centres jeunesse, le MSSS est sensible à la nécessité d'établir des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer ce volet. Toutefois, le défi est de taille considérant le peu d'éléments comparables en cette matière au niveau national et international. Compte tenu de ce contexte, le MSSS collabore, depuis 2008, à un projet d'expérimentation d'une nouvelle méthodologie d'analyse de la performance dans les centres jeunesse. Ce projet porte notamment sur la détermination d'indicateurs servant à mesurer la performance des établissements. À ce jour, plus de 25 indicateurs ont été sélectionnés dont certains concernent les volets de l'efficience et de l'efficacité. Le MSSS examinera les résultats de cette nouvelle méthodologie afin de s'assurer qu'elle permet d'établir des indicateurs et des cibles de qualité qui évaluent la performance des centres jeunesse, comme le recommande le Vérificateur général.

« **Rétribution aux familles d'accueil.** La recommandation au MSSS de s'assurer que le système permettant de mesurer l'intensité des services rendus aux jeunes hébergés en famille d'accueil doit être analysée dans le cadre du projet de loi n° 49, sanctionné le 12 juin 2009. Rappelons que cette loi vient préciser le nouveau mode de représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et qu'elle établit un régime de négociation d'une entente collective les concernant. La notion de rétribution faisant maintenant l'objet d'une entente à négocier entre une association de ressources ou un syndicat reconnu par la Commission des relations du travail, le MSSS pourra inclure dans ses propositions des modifications à la grille de classification. Par ailleurs, le MSSS poursuit toujours des objectifs d'équité et d'économie et cette préoccupation influencera ses travaux lors des négociations. »

3.132 Résumé des commentaires des agences

Commentaires généraux. Les trois agences vérifiées adhèrent à la recommandation qui leur est destinée, soit celle d'établir des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer les principaux volets de la performance des centres jeunesse, en lien avec le financement qu'ils reçoivent, et de les suivre. Elles entendent, entre autres, collaborer avec le ministère, qui a mis en place un comité provincial, en vue de déterminer de nouveaux indicateurs de performance et de reddition de comptes.

L'agence de Laval ajoute ceci : « Un comité de suivi conjoint "agence-Centre jeunesse de Laval" sera mis en place en vue de poursuivre l'optimisation de la gestion et de l'offre de service du Centre jeunesse de Laval. » Quant à l'agence du Saguenay–Lac-Saint-Jean, elle précise ce qui suit : « Nous devrons éventuellement travailler en étroite collaboration avec les associations de ressources pour définir, s'il y a lieu, des indicateurs de résultat en vue de mieux mesurer la performance du centre jeunesse au regard de l'hébergement non institutionnel. »

3.133 Résumé des commentaires des centres jeunesse

Gouvernance des centres jeunesse en lien avec la performance. En ce qui a trait à son plan stratégique, le Centre jeunesse de Laval « en est déjà à élaborer un exercice de planification stratégique qui prendra en considération les résultats de sa deuxième démarche d'agrément en cours, inclura notamment les orientations stratégiques du ministère de la Santé et des Services sociaux, celles de l'établissement, les différents enjeux à considérer pour les trois prochaines années ainsi que des objectifs, des cibles et des indicateurs qui nous permettront de mieux évaluer notre performance en tant que membre du réseau de la santé et des services sociaux ».

En ce qui concerne le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, cet établissement affirme ce qui suit : « Depuis l'année 2003, nous avons adopté une planification stratégique révisée tous les trois ans, nous sommes actuellement en révision de notre planification stratégique qui devrait se terminer au début de février 2010. Les éléments manquants y seront intégrés. »

Quant à l'engagement des membres du conseil d'administration, un centre jeunesse, soit celui de Laval, mentionne qu'il est à évaluer les stratégies possibles afin d'accroître cet engagement. « À titre d'exemple, nous travaillons déjà à améliorer l'information qui leur est acheminée afin qu'ils soient davantage en mesure d'apprécier l'évolution des résultats que nous obtenons dans différentes sphères d'activité. » Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, pour sa part, énonce ce qui suit : « La démarche de réflexion visera donc à favoriser la présence des membres de façon optimale considérant les obligations et contraintes des membres. »

Relativement au tableau de bord, le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire précise que « seulement une dizaine d'indicateurs sont présentés régulièrement aux membres du conseil d'administration et touchent principalement des éléments globaux de la liste d'attente, d'accessibilité, de production et de consommation de services, de risques et de suivi de l'entente de gestion ».

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe. Les trois centres jeunesse vérifiés apportent des précisions supplémentaires sur le travail de ce type de personnel. Le commentaire du Centre jeunesse de Laval résume bien l'ensemble des propos : « Il est important de bien comprendre qu'en plus du temps direct passé auprès d'un enfant, d'un jeune et de sa famille, les intervenants œuvrant en centre jeunesse doivent obligatoirement consacrer une partie de leur temps de travail à accomplir d'autres activités professionnelles qui sont essentielles pour bien desservir ces mêmes clients. » Ce centre jeunesse ajoute que « ces intervenants se doivent d'utiliser des outils cliniques spécialisés afin de guider leurs décisions dans des situations cliniques des plus complexes […]. Ce type d'activités n'est pas des tâches administratives à proprement parler, mais bien des tâches professionnelles au service direct des clients. Elles sont nécessaires à la qualité des services et même obligatoires selon certaines lois. »

Le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire fait le commentaire suivant : « La variabilité des activités d'un intervenant auprès et pour le client sera tributaire de plusieurs facteurs en lien avec les obligations légales du mandat de protection et le requis de service découlant de la planification de l'intervention. » Il ajoute également que « la variabilité des activités différentes doit être considérée comme normale ».

Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, pour sa part, précise ceci : « La tâche du personnel clinique se divise en trois parties : le contact direct à la clientèle, les tâches professionnelles obligatoires selon les lois visant à assurer la qualité des services et les tâches administratives. »

Outre ces précisions, le Centre jeunesse de Laval dit qu'il « exerce déjà un suivi rigoureux afin que les intervenants à l'application des mesures consacrent le plus de temps possible en contact direct avec la clientèle, soit les enfants, les jeunes et leur famille. Nous nous engageons à aller encore plus loin dans cette voie, et ce, conformément à l'esprit de la recommandation formulée dans le présent rapport de vérification. » Celui de Québec affirme être « en accord avec l'équipe du Vérificateur général concernant la mise en place d'un outil nous permettant de mieux saisir la reddition de comptes du travail des divers intervenants concernant l'ensemble de leurs obligations, y compris l'intervention directe auprès du client ». Enfin, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean indique que « pour s'assurer du suivi de la planification des interventions et des activités réalisées, des tableaux de bord seront développés et distribués aux directeurs et chefs de service ; d'ailleurs, un outil de suivi des interventions a déjà été conçu ».

En ce qui concerne l'intensité des services, les centres jeunesse de Laval et de Québec – Institut universitaire apportent des précisions qui se résument ainsi : l'intensité mesurée par une intervention directe au client tous les 15 jours ne permet pas d'apprécier si le client reçoit les services requis par sa situation sans faire un lien avec la planification de l'intervention. En effet, l'intensité requise doit être déterminée par la nature, l'importance et la gravité des besoins du jeune et de sa famille, et ce, en lien avec les éléments de compromission. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean mentionne que lorsque l'expérimentation de l'indicateur du niveau d'intensité de services du MSSS sera terminée, il sera distribué aux chefs de service pour faciliter leur gestion. De plus, ce centre jeunesse dit avoir élaboré un outil afin de permettre un suivi de la productivité et de l'intensité des services.

En matière de supervision, les centres jeunesse de Québec – Institut universitaire et de Laval mentionnent qu'ils verront à ajouter le volet « efficience » à leur politique de supervision. De plus, le premier de ces centres ajoute que « les modèles de supervision développés par les gestionnaires sont en lien avec les formations reçues […] et les attentes signifiées sur les obligations de performance en lien avec les changements législatifs (LSJPA/LPJ) et les changements de pratique, intégrant les volets de la productivité et de l'intensité ». Quant au Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, il précise faire la supervision de tout son personnel, soit son « personnel clinique, administratif et des services complémentaires ». De plus, il prévoit mettre en œuvre un suivi des activités de supervision pour plus d'efficience.

Pour ce qui est de la répartition de la charge de travail, le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire commente ainsi : « Bien qu'il soit pertinent de se doter d'outils de pondération d'une charge de cas, la répartition de la charge de travail faite par les chefs au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire est basée sur une connaissance des situations et du requis de service. […] Le nombre de dossiers est un indicateur dont ils tiendront compte, mais il sera combiné à l'intensité globale requise évaluée par le chef en association avec l'intervenant pour l'ensemble des dossiers sous sa responsabilité. » Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, pour sa part, formule le commentaire suivant : « La grille de niveau d'intensité pour planifier nos services et la grille de planification de l'intervention qui est en implantation seront très utiles pour répartir plus équitablement nos services. »

En ce qui a trait à la politique sur l'évaluation du rendement du personnel, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean répond ceci : « Bien qu'appliquée dans notre établissement, notre politique sera révisée. »

Contribution financière parentale au placement des jeunes. Le Centre jeunesse de Laval mentionne ce qui suit : « En ce qui concerne le taux de recouvrement des contributions financières parentales, nous sommes déjà à évaluer des stratégies possibles afin d'améliorer notre performance en la matière. » Celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean, quant à lui, affirme ceci : « Des mesures ont été mises en œuvre pour améliorer cette situation depuis quelques années, d'où les résultats très intéressants de notre centre jeunesse. Nous poursuivrons dans ce sens. »

Frais de déplacement. Le Centre jeunesse de Laval fait le commentaire suivant : « En matière de déplacement des jeunes, nous sommes à revoir les stratégies retenues à ce jour, leurs avantages et leurs désavantages respectifs, ainsi que l'offre de service à la disposition de la clientèle tant lavalloise que montréalaise, et ce, afin d'améliorer notre performance dans ce secteur. »

Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, relativement à ses pratiques à l'égard du remboursement aux employés de la prime d'assurance affaires, s'engage à les réviser. En réponse à la recommandation d'analyser les besoins en matière de déplacement du personnel, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application, il mentionne ceci : « Nous l'avons fait à deux reprises et nous continuerons à le faire à intervalle régulier. » En ce qui concerne la recommandation relative au déplacement des jeunes, ce centre jeunesse affirme également faire ce type d'analyse à intervalle régulier et nous indique être présentement en appel d'offres pour le transport sécuritaire.

Gestion de l'espace. Le Centre jeunesse de Laval nous répond avoir déjà intégré dans sa planification annuelle « la question de l'étude et de l'analyse d'une utilisation optimale des espaces au siège social et des coûts inhérents ». Quant au Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, il nous mentionne que l'espace actuel de son siège social est trop restreint.

Services alimentaires. Au Centre jeunesse de Laval, « des actions concrètes ont déjà été prises au regard des coûts liés aux repas, tant pour notre personnel, la clientèle, que pour nos partenaires et les visiteurs ». Pour ce qui est du coût unitaire des repas au Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, « des avenues de solutions sont en évaluation et seront mises en œuvre prochainement ».

Acquisition de biens et services. Au sujet du respect de la réglementation au regard des acquisitions, afin notamment que celles-ci soient le plus souvent possible effectuées selon un régime de concurrence, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean affirme ceci : « La nouvelle loi nous oblige à encore davantage. La politique est faite, nos règlements sont mis à jour et appliqués. »

3.134 Nous tenons à signaler que les entités ont adhéré à toutes les recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la LSSSS et ses règlements. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

En ce qui concerne le programme Jeunes en difficulté et les centres jeunesse, s'assurer que le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux allouent les ressources en tenant compte des besoins et contribuent à l'amélioration de la performance en communiquant aux intéressés des objectifs assortis d'indicateurs et en effectuant le suivi de ceux-ci.

Critères d'évaluation

- Les ressources sont allouées aux centres jeunesse en considérant les besoins de la clientèle et les services à rendre.
- Des standards d'efficacité et d'efficience ont été formulés pour guider le travail des centres jeunesse.
- La performance des centres jeunesse est évaluée en fonction d'indicateurs significatifs, lesquels sont présentés, entre autres, dans les ententes de gestion et d'imputabilité.

Objectif de vérification

S'assurer que les centres jeunesse vérifiés ont des pratiques de gouvernance qui favorisent la performance.

Critères d'évaluation

- Les structures et les processus suivants sont en place afin de favoriser une bonne gouvernance par le conseil d'administration, de concert avec la haute direction du centre jeunesse :
  - Le conseil d'administration est composé de membres qui possèdent collectivement les compétences et l'engagement nécessaires pour remplir adéquatement son rôle de gouvernance ;
  - Les comités prévus par la loi sont formés, s'acquittent de leurs fonctions et rendent compte à la haute direction et au conseil d'administration ;
  - Un suivi de la performance du centre jeunesse est effectué par la haute direction et le conseil d'administration.
- La gestion du centre jeunesse repose sur une planification stratégique et un plan d'action qui comprennent des objectifs, des cibles et des indicateurs.
- Le rapport annuel du centre jeunesse fait état de sa performance, notamment au regard de l'atteinte de ses objectifs et de ses cibles.

Objectif de vérification

S'assurer que les centres jeunesse vérifiés gèrent leurs ressources humaines, matérielles et financières (en particulier en ce qui a trait à l'acquisition des biens et services, à la rétribution des familles d'accueil et au remboursement de dépenses engagées par les employés) de façon économique et efficiente.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation (suite)

Critères d'évaluation

- Les ressources humaines sont gérées de manière à optimiser la performance :
  - Le centre jeunesse a structuré ses pratiques relativement à la formation du personnel, à la supervision de son travail et à l'évaluation de son rendement ;
  - Toute rémunération versée en sus du salaire de base est approuvée et conforme à la réglementation en vigueur.
- L'acquisition de biens et de services s'effectue selon des procédures bien définies qui favorisent la saine concurrence, la transparence et l'économie.
- La rétribution des familles d'accueil et le remboursement de dépenses engagées par les employés respectent les normes établies et sont soumis à un contrôle administratif.

Annexe 2 – Revenus des 16 centres jeunesse en 2007-2008 (en millions de dollars)

Région	Centre jeunesse	Revenus provenant du MSSS par l'intermédiaire des agences	Autres revenus	Total
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	24,6	2,1	26,7
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	34,1	4,8	38,9
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	76,0	7,7	83,7
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	51,3	8,4	59,7
05	Centre jeunesse de l'Estrie	36,0	3,8	39,8
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	194,5	24,5	219,0
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	69,5	5,9	75,4
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	32,5	3,2	35,7
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	21,8	13,4	35,2
09	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord	n.d.	n.d.	n.d.
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	12,5	2,0	14,5
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	40,5	4,6	45,1
13	Centre jeunesse de Laval	52,2	5,2	57,4
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	45,3	5,7	51,0
15	Centre jeunesse des Laurentides	55,1	7,3	62,4
16	Centre jeunesse de la Montérégie	120,9	12,9	133,8
Total		**866,8**	**111,5**	**978,3**

Source : MSSS.

Annexe 3 – Mode d'allocation des ressources du réseau de la santé et des services sociaux

Allocation des ressources par le ministère

Au Québec, les dépenses consacrées à la santé et aux services sociaux pour l'exercice 2008-2009 s'élevaient à 25,5 milliards de dollars. Le tableau A présente la ventilation de ces dépenses par programme budgétaire.

Tableau A
Crédits budgétaires consacrés à la santé et aux services sociaux en 2008-2009*

Programme budgétaire	En milliers de dollars	En pourcentage
1. Fonctions nationales	**356 770,6**	**1,40**
1.1. Direction et gestion ministérielle	94 120,2	0,37
1.2. Organismes-conseils	10 002,7	0,04
1.3. Activités nationales	252 647,7	0,99
2. Fonctions régionales	**18 403 285,5**	**72,19**
2.1. Agences de la santé et des services sociaux	96 721,8	0,38
2.2. Établissements de santé et de services sociaux	15 050 017,8	59,04
2.3. Organismes communautaires et autres organismes	394 857,5	1,55
2.4. Activités connexes	2 154 053,4	8,45
2.5. Service de la dette	707 635,0	2,77
3. Office des personnes handicapées du Québec	**12 664,2**	**0,05**
3.1. Administration et soutien à l'intégration des personnes handicapées	12 664,2	0,05
4. Régie de l'assurance maladie du Québec	**6 719 193,7**	**26,36**
4.1. Services médicaux	4 039 592,2	15,85
4.2. Services optométriques	40 434,0	0,16
4.3. Services dentaires	112 141,4	0,44
4.4. Services pharmaceutiques et médicaments	2 292 796,3	8,99
4.5. Autres services	159 771,3	0,63
4.6. Administration	74 458,5	0,29
Total	**25 491 914,0**	**100,00**

* Ces crédits excluent ceux prévus pour la promotion et le développement de la Capitale-Nationale, lesquels sont présentés dans le *Budget de dépenses 2008-2009* du gouvernement. Ces crédits se chiffraient à 68,7 millions de dollars.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

Les sommes que le MSSS alloue aux agences de la santé et des services sociaux pour le fonctionnement des établissements et des organismes communautaires de leur région proviennent du programme budgétaire Fonctions régionales[35]. Le ministère répartit ces sommes annuellement entre les agences en attribuant à chacune une enveloppe globale composée d'une allocation budgétaire de base ainsi que d'une allocation de développement. Chaque agence distribue ensuite cette enveloppe entre les établissements et les organismes communautaires de sa région.

35. Les sommes provenant du programme budgétaire Fonctions régionales ne sont pas toutes distribuées entre les régions lors de l'allocation initiale des ressources. Certaines sommes sont conservées par le MSSS et font l'objet d'une distribution ultérieure entre les agences, comme les sommes relatives à l'équité salariale. D'autres, comme celles provenant du programme Service de la dette, sont gérées centralement par le ministère.

Le MSSS répartit l'allocation budgétaire de base en se basant essentiellement sur la budgétisation historique. Ainsi, le budget de l'année précédente de chaque agence est reconduit tout en étant indexé pour tenir compte de la hausse des coûts, notamment des augmentations salariales. De même, des sommes supplémentaires peuvent y être ajoutées, lesquelles concernent des éléments précisément déterminés par le ministère, tels le rehaussement du soutien financier aux familles d'accueil ou la hausse du coût des médicaments.

L'allocation de développement, pour sa part, est consacrée à l'amélioration ou à l'ajout de services. Une portion de cette allocation (autour de 25 p. cent en 2008-2009) est réservée par le MSSS à des activités particulières, comme les services de traumatologie et de dialyse. L'autre portion est répartie entre les régions pour diminuer les écarts de richesse entre elles, généralement selon une approche populationnelle. De 2004-2005 à 2008-2009, cette dernière portion a représenté en moyenne 0,8 p. cent de l'enveloppe globale versée aux agences ; elle varie de 0,5 à 1,1 p. cent.

Répartition des allocations de développement

La répartition des allocations de développement vise à réduire les écarts de richesse entre les régions. Le MSSS considère l'écart global de richesse relative de chaque région, écart qu'il établit en calculant la somme des écarts de ces régions pour chacun des programmes-services[36] (selon l'approche populationnelle) et des programmes-soutien[37] (selon une approche basée sur les besoins). Ces écarts sont établis par la comparaison des deux éléments suivants :

- **la dépense de référence :** estimation de la dépense réellement supportée par les agences pour l'année ;
- **la dépense attendue :** la dépense de référence qui serait attribuée à chacune des agences si le MSSS appliquait intégralement l'approche populationnelle pour les programmes-services et une approche basée sur les besoins pour les programmes-soutien. En ce qui concerne la dépense attendue selon l'approche populationnelle, le ministère considère le poids relatif de la population[38] de chaque région par rapport à l'ensemble de la population du Québec. De même, il prend en compte les sommes attribuées précisément aux agences pour des particularités régionales, les allocations spéciales[39], les missions universitaires et la mobilité interrégionale[40].

36. Les activités du système de santé et de services sociaux sont découpées par type de programmes. Il y a neuf programmes-services : Services généraux, Santé mentale, Santé physique, Santé publique, Perte d'autonomie liée au vieillissement, Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement, Déficience physique, Dépendances et Jeunes en difficulté. La méthode populationnelle est appliquée pour chaque programme-services.
37. Il y a deux programmes-soutien : Administration et soutien aux services ainsi que Gestion des bâtiments et des équipements.
38. La population de chaque région est pondérée par un indicateur de besoins, établi à partir des caractéristiques de la population telles que la défavorisation matérielle et sociale.
39. Ces allocations se rapportent à des services qui n'ont pas fait l'objet d'analyse ou qui ne cadrent pas avec l'approche retenue.
40. Il s'agit d'ajustements effectués pour tenir compte de la clientèle qui reçoit des services d'une autre région.

Le tableau B présente les allocations budgétaires de base ainsi que les allocations de développement accordées à chacune des régions en 2008-2009. Le tableau C expose, pour la même année, l'écart global de richesse relative de chaque région.

Tableau B
Allocations versées en 2008-2009*

Région	Agence	Allocations budgétaires de base		Allocations de développement		Total
		En millions de dollars	En pourcentage	En millions de dollars	En pourcentage	En millions de dollars
01	Bas-Saint-Laurent	468,20	99,5	2,42	0,5	470,62
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	563,85	99,4	3,49	0,6	567,34
03	Capitale-Nationale	1 755,80	99,6	7,26	0,4	1 763,06
04	Mauricie et Centre-du-Québec	915,16	99,1	8,29	0,9	923,45
05	Estrie	654,12	98,9	7,27	1,1	661,39
06	Montréal	5 268,27	99,7	18,09	0,3	5 286,36
07	Outaouais	539,50	99,1	4,73	0,9	544,23
08	Abitibi-Témiscamingue	328,84	99,4	1,97	0,6	330,81
09	Côte-Nord	255,35	99,4	1,48	0,6	256,83
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	268,91	99,5	1,39	0,5	270,30
12	Chaudière-Appalaches	650,72	99,2	5,04	0,8	655,76
13	Laval	487,74	98,6	6,87	1,4	494,61
14	Lanaudière	571,69	98,9	6,37	1,1	578,06
15	Laurentides	689,59	98,6	10,03	1,4	699,62
16	Montérégie	1 813,91	98,6	26,63	1,4	1 840,54
Total		**15 231,65**		**111,33**		**15 342,98**
Moyenne provinciale**			**99,3**		**0,7**	

* Ces données peuvent légèrement différer des allocations effectivement versées, en raison d'ajustements ultérieurs.
** Il s'agit d'une moyenne pondérée.

Source : MSSS.

Tableau C
Écart global de richesse en 2008-2009

Région	Agence	Dépense de référence	Dépense attendue	Écart global de richesse relative	
		En millions de dollars	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage
06	Montréal	5 533,60	5 295,42	238,18	4,3
03	Capitale-Nationale	1 854,04	1 805,82	48,22	2,6
01	Bas-Saint-Laurent	492,59	482,25	10,34	2,1
12	Chaudière-Appalaches	692,15	693,31	–1,16	–0,2
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	594,27	595,68	–1,41	–0,2
08	Abitibi-Témiscamingue	340,03	341,75	–1,72	–0,5
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	277,55	279,11	–1,56	–0,6
09	Côte-Nord	261,78	266,56	–4,78	–1,8
07	Outaouais	560,17	570,56	–10,39	–1,9
14	Lanaudière	611,17	630,77	–19,60	–3,2
04	Mauricie et Centre-du-Québec	978,11	1 013,69	–35,58	–3,6
13	Laval	532,46	559,24	–26,78	–5,0
05	Estrie	686,95	726,35	–39,40	–5,7
16	Montérégie	1 936,33	2 048,18	–111,85	–5,8
15	Laurentides	728,49	771,00	– 42,51	–5,8
Total		**16 079,69***	**16 079,69**	**0,00**	

* Le total de la dépense de référence diffère du total des allocations budgétaires de base présenté au tableau B puisque dans le présent tableau les revenus des établissements, provenant par exemple de la contribution des usagers, ne sont pas déduits. De plus, le MSSS fait des ajustements pour tenir compte de certaines dépenses liées notamment au système de sang, aux services préhospitaliers d'urgence et au loyer versé à la Corporation d'hébergement du Québec.

Source : MSSS.

Bien que le MSSS se soit doté, dans son plan stratégique 2005-2010, d'une cible qui est de « réduire d'au moins 50 p. cent les écarts estimés de financement entre les régions par le mode d'allocation des ressources, basé sur une approche populationnelle, en s'assurant d'une réduction à chacune des années », il n'en a pas rendu compte dans son rapport annuel de gestion. Le tableau D présente, pour chaque région, l'évolution de l'écart global de richesse relative depuis 2004-2005.

Tableau D
Évolution de l'écart global de richesse relative de chaque région (en pourcentage)

Région	Agence	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
06	Montréal	4,7	4,3	3,9	4,6	4,3
03	Capitale-Nationale	2,0	3,0	2,6	2,6	2,6
01	Bas-Saint-Laurent	5,8	4,8	1,7	2,7	2,1
12	Chaudière-Appalaches	–0,4	1,5	0,8	0,5	–0,2
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	–0,7	0,1	0,3	0,0	–0,2
08	Abitibi-Témiscamingue	2,3	–0,1	–1,5	–1,8	–0,5
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	6,3	2,1	–0,5	0,3	–0,6
09	Côte-Nord	–1,4	–3,1	–7,2	–3,6	–1,8
07	Outaouais	–2,8	–1,4	0,2	–3,0	–1,9
14	Lanaudière	–1,4	–2,6	–0,7	–2,1	–3,2
04	Mauricie et Centre-du-Québec	–0,2	–0,5	0,2	–2,2	–3,6
13	Laval	–9,1	–6,0	–4,9	–5,4	–5,0
05	Estrie	–4,5	–6,6	–5,8	–6,3	–5,7
16	Montérégie	–10,3	–9,8	–7,7	–6,8	–5,8
15	Laurentides	–8,2	–6,9	–6,4	–7,9	–5,8

Source : MSSS.

En analysant ce tableau, nous constatons que l'intervalle entre la région la plus riche et celle la plus pauvre est passé de 16,6 p. cent en 2004-2005 à 10,1 p. cent en 2008-2009. Des progrès ont certes été réalisés, mais nous observons qu'il subsiste encore aujourd'hui des écarts de financement entre les régions et que certaines d'entre elles ont vu leur situation se détériorer. En outre, une analyse de la richesse relative de chaque région, par programme, permettrait de constater que des écarts importants entre les régions persistent pour certains programmes, notamment pour la santé mentale, la santé publique et les dépendances.

Allocation des ressources par les agences

Les agences répartissent les allocations budgétaires de base entre les établissements et les organismes communautaires selon la même méthode que le MSSS, soit la reconduction historique indexée, en apportant certains ajustements entre les établissements si elles le jugent nécessaire. En effet, la LSSSS prévoit que chaque agence exerce « les fonctions nécessaires à la coordination de la mise en place des services de santé et des services sociaux de sa région », notamment en matière de financement. À cette fin, l'agence a la responsabilité d'allouer les budgets destinés aux établissements, d'accorder les subventions aux organismes communautaires et d'attribuer les allocations financières aux ressources privées. Quant aux allocations de développement, elles sont distribuées par les agences entre les établissements bénéficiant des programmes-services jugés prioritaires par le gouvernement, le ministère et les agences.

Conclusion

Ces façons de faire du MSSS et des agences ont pour conséquence qu'il peut également y avoir des écarts de richesse entre les établissements, comme il est démontré à l'annexe 4. Notons que cette information n'était pas disponible au MSSS.

Annexe 4 – Ressources financières des centres jeunesse obtenues et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Région	Centre jeunesse*	Ressources financières obtenues du MSSS par l'intermédiaire des agences	Ressources financières estimées selon l'approche populationnelle**	Écart	
		En millions de dollars	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage
13	Centre jeunesse de Laval	52,23	43,63	8,60	16,5
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire et Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	264,01	230,72	33,29	12,6
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	75,97	70,55	5,42	7,1
05	Centre jeunesse de l'Estrie	35,96	36,01	– 0,05	– 0,1
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	40,55	40,96	– 0,41	– 1,0
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	34,06	34,65	– 0,59	– 1,7
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	24,60	26,04	– 1,44	– 5,9
16	Centre jeunesse de la Montérégie	120,95	130,52	– 9,57	– 7,9
15	Centre jeunesse des Laurentides	55,12	60,35	– 5,23	– 9,5
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	45,29	50,48	– 5,19	– 11,5
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	21,78	24,87	– 3,09	– 14,2
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	51,28	61,14	– 9,86	– 19,2
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	32,52	40,78	– 8,26	– 25,4
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	12,47	16,09	– 3,62	– 29,0
Total		**866,79**	**866,79**	**0,00**	

* Nous avons exclu de cette analyse le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord, étant donné que le montant qui lui est alloué pour le volet « centre jeunesse » n'est pas précisément déterminé à l'intérieur de l'ensemble des sommes qu'il reçoit.

** Les ressources financières sont ajustées pour tenir compte de la mobilité de la clientèle entre les régions et de certaines particularités régionales telles que la défavorisation matérielle et sociale et les coûts supplémentaires causés par la dispersion de la population sur le territoire.

Source : MSSS.