École nationale d'administration publique

Thèse de doctorat

présentée à l'École nationale d'administration publique

dans le cadre du programme de doctorat en administration publique

pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph. D.)

Thèse intitulée

Le continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques : variations inter-sites, création du sens et jugement

Présentée par

Naïma Bentayeb

Janvier 2018

© Naïma Bentayeb, 2018

La thèse intitulée

Le continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques : adaptation, création du sens et jugement

Présentée par

Naïma Bentayeb

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Isabelle Bourgeois, professeure à l'ENAP et présidente

Jean-Louis Denis, Professeur associé à l'ENAP et évaluateur interne

Martin Goyette, Professeur titulaire à l'ENAP et directeur de thèse

Daniel Turcotte, professeur titulaire à la retraite et professeur associé à l'Université Laval et évaluateur externe

Tonino Esposito, Professeur adjoint à l'Université de Montréal et évaluateur externe

DÉDICACE

« À celui qui m'appelle "ma Naïma" avec douceur et amour. À mon cher père, mon modèle et ma source d'inspiration;

****

À celle qui m'a accompagné et veille sur moi par ses prières et ses invocations À ma mère;

****

À mes adorables garçons Ilyas, Adam et Ismael, ma source de réconfort et de motivation. »

****

لمن يناديني" نعمتي " بحلاوة ومحبة

إلى والدي العزيز، نموذجي ومصدر إلهامي

****

إلى من سهرت على راحتي وترافقني من خلال صلواتها ودعواتها

لأمي الحبيبة

****

إلى أولادي الأعزاء إلياس، آدم وإسماعيل، مصدر الراحة والتحفيز

Remerciements

Vous comprendrez que j'ai écrit cette partie de la thèse à la fin de la thèse! Je n'avais plus de force pour élaborer et je manquais tellement de souffle. Je remercie donc Isabelle-Ann Leclair Mallette pour l'inspiration. Ce qui est sûr est que comme tous.tes les doctorants.tes, cette thèse est le fruit d'un long travail. Choisir cette option est de choisir un parcours difficile, exigeant, mais très valorisant. Par contre, j'ai eu beaucoup de plaisir à le réaliser et les moments de plus en plus rares que je lui consacrais étaient somme toute des plus agréables. En effet, un.e doctorant.e a une vie à vivre et les routines quotidiennes prennent le dessus à des moments, voire à plusieurs moments.

Trois personnes sont au cœur de cet exercice : mes trois garçons Ilyas, Adam et Ismael. Cette thèse a pu voir le jour pour eux et grâce à eux. J'espère de tout cœur avoir la force et la capacité de soutenir chacun d'eux dans la réalisation de leurs rêves. Du soutien, de l'amour et de l'encouragement, tant de beaux mots touchants à des moments cruciaux. Des défis pour me pousser à déposer et des phrases comme « tu es la meilleure, maman »; « allez dépose, c'est déjà très bien » me faisaient sourire et me donnaient la force pour continuer.

Durant cette tranche de ma vie parallèle, j'ai pu rencontrer et côtoyer des personnes formidables qui m'ont accompagnée, guidée et soutenue, directement ou indirectement et j'aimerai les remercier ici. Tout d'abord, mon directeur de thèse Martin Goyette qui a joué un rôle important dans la construction de la chercheure que je suis devenue aujourd'hui. Non seulement parce qu'il est un bon encadrant, mais parce qu'il a fait preuve d'un humanisme hors pair. Son accompagnement durant ces années autant au niveau des opportunités d'apprentissage qu'il m'a offertes, de préparation aux réalités des chercheurs et des professeurs qu'au niveau social, m'a été très précieux. Martin a toujours démontré

de l'intérêt à ce que je fais, il croyait en mes capacités et soulignait mes réalisations. Martin, un grand Merci pour ton soutien et accompagnement.

Je remercie vivement les membres du comité de thèse pour le temps qu'ils ont investi et pour les commentaires instructifs qu'ils m'ont prodigués. Je remercie spécialement Jean-Louis Denis et Daniel Turcotte qui m'ont également accompagnée durant le projet de thèse. Leurs commentaires et leurs questionnements ont contribué à l'amélioration et l'aboutissement de cette thèse. Je remercie chaleureusement Isabelle Bourgeois et Tonino Esposito d'avoir accepté avec joie de faire partie de ce comité et surtout de me permettre de bénéficier de leur expérience et leur expertise.

Aussi, durant ma scolarité de doctorat et la réalisation de mon examen doctoral, j'ai eu la chance et le privilège d'avoir des professeurs.es qui ont marqué à tout jamais ma façon de penser et de voir le monde autour et je nomme particulièrement : Gladys Symons; Gérard Divay; et Richard Marceau. Ces trois professeurs m'ont charmé avec leur niveau d'engagement, de motivation et de générosité intellectuelle. Ils ont contribué à raffiner ma façon de voir le monde, à construire ce grand espace pour laisser libre cours à ma créativité, à bricoler et à confronter des théories et à jouer avec l'empirie. Des lectures fascinantes qui me faisaient voyager comme *La construction sociale de la réalité* ou bien *Les entretiens de Confucius et de ses disciples*. La grandeur d'esprit et l'humilité de ces professeurs m'ont beaucoup inspiré. Un grand Merci à vous trois.

Je remercie vivement Karine Prévost-Privat. De par son rôle formel au sein de la DER, elle a été particulièrement présente et soutenante. Une vraie source de motivation et de réconfort. Merci beaucoup Karine pour cette pression positive, pour ces mots d'encouragement en face à face et en post-it! Aussi, un merci spécial à Johanne Blanchette. Bien que je t'aie connu à la fin de cette aventure, tes mots d'encouragement et ton souci de prendre des nouvelles de l'avancement du dépôt étaient très appréciés. Un merci chaleureux à mon amie Ghita Benchekroune pour ses mots d'encouragement et sa

présence à la soutenance, de même qu'à Pascal Jobin pour le soutien et la présence. Je remercie aussi mes collègues à la CREVAJ, particulièrement Ghizlaine Ben Zerrouk, Ismail Amrouche, Alexandre Gingras, Valeria Kirichenko, Marie Dumollard, Benjamin Weiss, Mélissa Perreault, Mélissa Ziani et Pascal Jobin.

Je remercie aussi tous.tes mes collègues au doctorat qui ont chacun, façonné mon parcours et je nomme particulièrement Éric Dion, Élodie Marion, Aline Salambéré, Julie-Maude Normandin, Constance Herrera, Émilie Peter, Elisabeth Basemeg Kihel, Philippe Dumas, Leonardo Sa, Jean-sébastien Marchand et Daniel Francoeur. Un Merci spécial à Liba Masna et Jocelyn Caron de la bibliothèque de l'ENAP à Montréal; à Michel Pelletier et Sylvain Massé du service des technologies de l'information et à Gilles Beauchemin et Bruno Mainville du service des ressources matérielles et immobilières. J'ai bien évidemment croisé plusieurs belles personnes à l'ENAP, des professeurs.es; des étudiants.es; des employés.es que je tiens à remercier. La liste est longue, mais je suis certaine que vous vous reconnaissez tous.tes.

Je ne peux ne pas souligner l'apport de toutes les institutions qui m'ont soutenu financièrement durant cette « aventure » et m'ont permis de me consacrer sereinement pendant plusieurs années à l'aboutissement de ma thèse. Mes remerciements se dirigent vers le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH). Je remercie également la CREVAJ, l'ENAP, l'AEENAP et le Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire (CJM-IU) pour les bourses d'excellence et de soutien à la réussite.

Les données empiriques utilisées dans ma thèse ont été collectées par une équipe de recherche chargée de l'évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse sur la stabilité et les conditions de vie des enfants. Cette recherche a été subventionnée par le Fonds de recherche du Québec - société et culture (FRQSC) dans le cadre d'une action concertée avec le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

Je garde une infinie et profonde reconnaissance à toute l'équipe des chercheur.e.s, mais aussi à tous.tes les assistants.tes et professionnel.les de recherche qui ont contribué à la collecte de données. Je n'aurai pu avoir accès à une quantité aussi considérable et à une richesse de données sans la confiance de Daniel Turcotte qui m'a permis d'y avoir accès pour une analyse secondaire dans le cadre de mon doctorat.

Merci à tout ce beau monde ☺

Résumé

Notre thèse a deux objectifs, un d'ordre conceptuel et l'autre d'ordre empirique. Nous avons développé un cadre conceptuel interdisciplinaire et interprétatif (IICF) pour l'évaluation du continuum conception-mise en œuvre. L'IICF comprend trois composantes : 1) évaluer le continuum; 2) interpréter les écarts et les variations; et 3) juger de la mise en œuvre. Premièrement, en utilisant la littérature sur l'évaluation de la mise en œuvre, nous évaluons et notons l'écart entre la conception et la mise en œuvre en mettant en évidence les adaptations apportées par les acteurs locaux. Ensuite, nous tentons d'interpréter et de contextualiser l'écart entre la conception et la mise en œuvre en utilisant les théories du *sensemaking* et du *sensegiving*. L'objectif est d'analyser le processus de création du sens de la politique lors de la mise en œuvre selon les acteurs, ce qui expliquerait les adaptations locales et les variations pour les évaluations inter-sites. Enfin, le jugement de la qualité de la mise en œuvre (succès ou échec) sera contextualisé et dérivé des interprétations des acteurs.

Afin de mettre en application ce cadre conceptuel, nous avons évalué la mise en œuvre des amendements de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) en vigueur depuis juillet 2007. Il s'agit d'une approche basée sur des études de cas multiples, de type instrumental. L'évaluation porte sur trois études de cas et chaque cas correspond à un Centre jeunesse (CJ). Nous réalisons principalement une analyse secondaire de données primaires1. Pourtant l'analyse réalisée dans le cadre de cette étude apporte une nouvelle perspective

[1] Les données empiriques ont été collectées par une équipe de recherche chargée de l'évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse sur la stabilité et les conditions de vie des enfants. Cette recherche a été subventionnée par le Fonds de recherche du Québec - société et culture (FRQSC) dans le cadre d'une action concertée avec le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). L'équipe de recherche comprend les chercheurs suivants : Daniel Turcotte, Université Laval; Sylvie Drapeau, Université Laval; Sonia Hélie, CJM-IU; Marc Bigras, UQAM; Michèle Brousseau, CJQ-IU; Danny Dessureault, UQTR; Marie-Hélène Gagné, Université Laval; Martin Goyette, ENAP; Marie-Andrée Poirier, Université de Montréal; Ève Pouliot, UQAC; Marie-Christine Saint-Jacques, Université Laval; Marie-Claude Simard, CJQ-IU; Geneviève Turcotte, CJM-IU.

et regard novateur sur des données analysées différemment dans le cadre de l'évaluation originale. Ainsi, nous avons répondu, en utilisant ces données, à des questions non considérées au moment de la collecte de données. Les données proviennent principalement de quatre sources : 1) entrevues individuelles; 2) entrevues de groupe; 3) questionnaire; 4) documentation. Plusieurs niveaux d'acteurs ont participé à la recherche : des intervenants, des chefs de service et des directeurs. En tout, 159 personnes ont participé à une entrevue individuelle ou de groupe et 384 ont répondu au questionnaire quantitatif. 32 entrevues individuelles ont été réalisées avec les directeurs et certains chefs de service. De même, 19 entrevues de groupe ont été effectuées auprès des intervenants et des comités d'usagers ou groupe de famille d'accueil. Le recrutement des participants a été réalisé selon des critères de représentativité et de pertinence : 1) des représentants de chaque secteur (DPJ, AM, ÉO, Révision, Contentieux, adoption, etc.); 2) les intervenants doivent avoir une expérience de plus de trois ans au sein du CJ; 3) des représentants de chaque palier hiérarchique.

L'analyse des données est largement qualitative et interprétative. L'analyse des données porte principalement sur trois unités d'analyse : 1) la mise en œuvre locale; 2) le transfert et la création du sens; et 3) l'effectivité de la mise en œuvre. Les résultats sont présentés selon des analyses intra-cas et inter-cas. Principalement, les préparatifs régionaux sont assez similaires d'un CJ à un autre. Bien que l'agence de santé fût l'organisation responsable de la planification et l'organisation de ces activités, le leadership a été porté plutôt par les acteurs des CJ. Des variations sont par ailleurs notées au niveau des préparatifs locaux en rapport avec le moment du début des préparatifs, la formation (PNF, informatisation et formation spécialisée) ainsi que le rôle du DPJ et le soutien de la direction. Bien que la pertinence et le sens des modifications à la LPJ sont presque unanimement reconnus positifs par les acteurs des trois CJ, leur application reste variable à deux niveaux : 1) à l'interne; 2) à l'externe. La variabilité interne est fonction des préparatifs locaux assumés par chaque CJ. Un des éléments soulevés particulièrement est la complexité des procédures

et l'informatisation du processus. Le manque de ressources et le taux de roulement élevé au niveau des employés affectent la mise en œuvre. La variabilité externe réfère aux conditions contextuelles et aux perceptions des ressources du milieu, particulièrement les CSSS qui affectent le niveau d'application de certaines modifications. Des projets innovateurs et créatifs dressent des pistes pour voir la collaboration autrement.

Lorsque nous avons tenté de comprendre ces variations selon les processus de création du sens des modifications de la LPJ, on a remarqué que l'essentiel des indices qui ont influencé la création du sens des amendements de la LPJ par les acteurs des CJ provient de la documentation, des formations et des rencontres d'information. Néanmoins, ces indices combinés avec les cadres de référence propres à chacun des acteurs et avec les facteurs contextuels propres à chaque CJ ont influencé le processus de création du sens. La création et le transfert du sens des amendements sont deux processus parallèles, itératifs et perpétuels. Chaque nouvel indice (discussion de groupe, nouvelle formation, etc.) réenclenche ces processus.

La création individuelle du sens est omniprésente dans les trois CJ et parfois, apporte des confusions et de multiples interprétations. La tendance vers une création organisationnelle, du moins au moment de la collecte de données, n'était pas totalement établie. Certains écarts d'interprétation persistent encore d'un chef de service à un autre. Dans un contexte où ces derniers – en tant que cadres intermédiaires- sont des créateurs-transmetteurs de sens, ces écarts ont des impacts sur le sens organisationnel. De même, la trajectoire de la création objectivée vers la création intersubjective du sens des amendements n'a pas encore abouti. Des défaillances persistent encore dans le processus de création interorganisationnelle du sens des amendements de la LPJ.

Enfin, la préservation des objectifs des modifications de la LPJ est problématique en fonction des moyens dont disposent les CJ. Les moyens nécessaires ne sont pas toujours disponibles. Le manque de ressources (humaines, financières, etc.), mais aussi celles au niveau des ressources du milieu pour assurer une prise en charge complète des parents et

favoriser ainsi un retour rapide des enfants en milieu familial, est une réalité soulevée par les participants. De ce fait, le jugement de la qualité de la mise en œuvre des modifications à la LPJ est relatif dépendamment des acteurs qui portent ce jugement, mais aussi dépendamment de la perspective d'analyse. La mise en œuvre des modifications a influencé autant les processus de protection des enfants, les processus de prise en charge des parents, mais aussi les conditions de travail des intervenants qui mettent de l'avant une lourdeur administrative et une augmentation de la charge de travail –notamment à cause du temps mis pour l'évaluation de tiers et des échanges avec les partenaires-.

Mots clés : continumm conception-mise en œuvre, sensemaking, sensegiving, politique publique, effectivité, succès et échec des politiques publiques, collaboration interorgansationnelle, analyse et évaluation de politiques publiques

Abstract

Our interest is focused mainly on the implementation stage. Implementation is an important stage in the public policy process. It involves translating design into action. Although public policy analysts and evaluators have tended to assume that implementation is carried out in conformity with the design, in real life, the existence of a gap between these two stages is nearly inevitable. Adjustments are made at the local level in order to better respond to the context in which a policy is being implemented. Thus, we do not consider the implementation as a separate step. The implementation and design stages are conceived of here as a continuum.

The thesis has two relevant goals: a conceptual and an empirical one. First, when considering program evaluation literature as the main body and the hard core of theory used, we integrated other disciplines as a protective belt, we have developed the interdisciplinary and an interpretative conceptual framework (IICF) for the evaluation of the design-implementation continuum. The IICF consists of three components: 1) evaluating the continuum; 2) interpreting gaps and variations; and 3) judging implementation. Indeed, using a large literature on implementation evaluation, we evaluate and note the gap between design and implementation by highlighting the adaptations made by the local actors. Before judging the implementation as a success or a failure, we introduce the second IICF component. This component allows interpreting and contextualizing the design and implementation gap by using sensemaking and sensegiving theories. Thus, the judgment of the quality of implementation is a social construct; the discussion regarding the success or failure of public policies are then derived from the actors' interpretations. The empirical part of the thesis focused on the evaluation of the implementation of the Youth Protection Act (LPJ) 2007 amendments in three Youth Centre (CJ). Many data were collected from triangulated sources, techniques and participants. The data analysis is qualitative.

Regional preparations for local implementation are quite similar from one CJ to another. Although the health agency was the organization responsible for planning and organizing these activities, the leadership was carried rather by the actors of the CJs. Variations are also noted in relation to the timing of preparations and training as well as the role of the director of youth protection (DPJ) and the support of management. Although the relevance and meaning of the modifications to the LPJ are almost unanimously positive for the three CJ's actors, their application remains variable at two levels: 1) internally; 2) externally. Internal variability is a function of the local preparations assumed by each CJ. One of the points raised is the complexity of the procedures and the computerization of the process. The lack of resources and the high turnover greatly affected the local implementation. External variability refers to the contextual conditions and perceptions of the resources of the environment, particularly of partners (ex. the CSSS). Innovative and creative projects pave the way for seeing collaboration differently.

When we tried to understand these variations according to the process of creating the meaning of changes to the LPJ, it was noted that most of the clues that have influenced the creation of the meaning of the LPJ amendments by CJ actors come from the documentation, training and information meetings. Nevertheless, these clues, combined with the personal frame of reference specific to each of the actors and with the contextual factors specific to each CJ, have influenced the process of creating meaning. The creation and the transfer of the meaning of amendments are parallel, iterative and perpetual processes. Each new clue (group discussion, new training, etc.) resets these processes.

The individual creation of meaning is omnipresent in the three CJ. The trend towards organizational creation, at least at the time of data collection, was not fully established. Some differences in interpretation still persist from one manager to another. Those differences have impacted the organizational sense as the middle managers are the creators-transmitters of meaning. Finally, the trajectory of objectified creation towards the intersubjective creation of the meaning of amendments has not yet come to

completion. Shortcomings still persist in the process of inter-organizational creation of the meaning of the LPJ amendments.

Finally, the preservation of objectives is problematic which reinforces the conclusions of first two components analyzes. The lack of resources (human, financial, host families, etc.), but also the lack of resources in the community to ensure complete care for parents and thus facilitate a rapid return of children in the family, are not always available. The judgment of the quality of the implementation of the modifications is relatively depending on the actors who make this judgment, but also depending on the perspective of analysis. Indeed, the implementation of the changes has influenced both child protection processes, parental care processes, but also the working conditions of the workers who put forward an administrative burden.

Keywords: conception-implementation continuum, sensemaking, sensegiving, public policy, effectiveness, success and failure of public policies, interorgansational collaboration, public policy analysis and evaluation

Table des matières

Dédicace v

Remerciements vii

Résumé xii

Abstract xvii

Table des matières xxi

Liste des tableaux xxvii

Liste des figures xxix

Liste des schémas structure xxxii

Liste des sigles et abréviations xxxiv

Liste des définitions de concepts en protection de la jeunesse xxxvii

Introduction 1

I- PREMIÈRE PARTIE : Contexte et assises théoriques et méthodologiques 7

Chapitre 1 : Contexte de l'étude 9

1.1 Problématique théorique et conceptuelle 11

1.2 Problématique empirique 16

1.3 Questions d'évaluation 20

Chapitre 2 : L'écart conception-mise en œuvre des politiques publiques : état de la littérature 25

2.1 Mise en œuvre, évaluation et cycle des politiques publiques 27

2.2 Une analyse normative du processus de la mise en œuvre des politiques publiques 33

2.2.1 Écart conception-mise en œuvre : Constats 34

2.2.2 Écart conception-mise en œuvre Jugement en termes de succès et d'échec 40

2.3 Une analyse interprétative du processus de mise en œuvre des politiques publiques 43

2.3.1 Sensemaking et sensegiving : concepts clés dans la construction et le transfert du sens45

2.3.2 Du sensemaking individuel au sensemaking organisationnel 53

Chapitre 3 : Paradigme d'évaluation 57

3.1 Considérations ontologiques et épistémologiques 57

3.2 Cadre conceptuel d'évaluation de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques 60

3.2.1 Évaluer le continuum 64

3.2.2 Interpréter les écarts et les variations 69

3.2.3 Juger la mise en œuvre 71

3.3 Méthodologie 75

3.3.1 Approche d'évaluation 76

3.3.2 Données empiriques 78

3.3.3 Analyse des données 84

3.3.4 Validité de l'étude 87

II- DEUXIÈME PARTIE : de la conception à la mise en œuvre locale des amendements de la LPJ 93

Chapitre 4 : Les amendements à la LPJ 96

4.1 Les objectifs et les impacts attendus des amendements de la LPJ 96

4.2 Mise en contexte du processus d'adoption 105

4.3 Les composantes clés de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) 108

4.4 Synthèse 112

Chapitre 5 : Mise en œuvre locale du CJ1 115

5.1 Activités de mise en œuvre 115

5.2 Caractéristiques de l'organisation 119

5.3 Processus de mise en œuvre des composantes clés des amendements à la LPJ . 121

5.3.1 Le maintien de l'enfant dans son milieu familial 121

5.3.2 Une intervention diligente 123

5.3.3 Une responsabilité collective 124

5.4 Caractéristiques de la politique 132

5.5 Synthèse 134

Chapitre 6 : Mise en œuvre locale du CJ2 138

6.1 Activités de mise en œuvre 138

6.2 Caractéristiques de l'organisation 142

6.3 Processus de mise en œuvre des composantes clés des amendements à la LPJ . 146

6.3.1 Le maintien de l'enfant dans son milieu familial 146

6.3.2 Une intervention diligente 149

6.3.3 Une responsabilité collective 151

6.4 Caractéristiques de la politique 158

6.5 Synthèse 159

Chapitre 7 : Mise en œuvre locale du CJ3 164

7.1 Activités de mise en œuvre 164

7.2 Caractéristiques de l'organisation 167

7.3 Processus de mise en œuvre des composantes clés des amendements à la LPJ . 169

7.3.1 Le maintien de l'enfant dans son milieu familial 169

7.3.2 Une intervention diligente 173

7.3.3 Une responsabilité collective 174

7.4 Caractéristiques de la politique 180

7.5 Synthèse 182

III- TROISIÈME PARTIE : Entre la mise en contexte des variations et le jugement de mise en œuvre : le processus de création du sens, une analyse inter-cas 185

Chapitre 8 Les variations des mises en œuvre à travers les trois CJ 187

8.1 Les activités de mise en œuvre 187

8.2 Les composantes clés des amendements à la LPJ 192

8.3 Pertinence, faisabilité et adhérence : Quelle perception des acteurs des CJ? 198

8.4 Synthèse 201

Chapitre 9 : De la création objectivée du sens à la création du sens intersubjectif des amendements à la LPJ 203

9.1 Flux et indices 203

9.2 Création et transfert du sens des amendements à la LPJ : deux processus interreliés 208

9.2.1 Créateurs-transmetteurs du sens 209

9.2.1 Création du sens 213

9.2.1 Transfert du sens 218

9.3 Les niveaux de création du sens 220

9.3.1 Sensemaking individuel 222

9.3.2 Sensemaking organisationnel 223

9.3.3 Sensemaking interorganisationnel 226

9.4 Synthèse 231

Chapitre 10 : Succès et échec de la mise en œuvre des dispositions de la LPJ 234

10.1 Vers la réalisation de l'objectif principal : la stabilité 235

10.2 La continuité des services : vers une responsabilité collective 245

10.3 L'effectivité de la mise en œuvre des amendements à la LPJ 249

10.4 Synthèse 252

Chapitre 11 : Discussion et conclusion générale 254

11.1 Les principaux résultats à la lumière des questions d'évaluation 254

11.1.1 L'évaluation de la mise en œuvre des amendements de la LPJ de 2007 dans trois CJ du Québec 257

11.1.2 L'influence de l'interprétation et le sens crée et circulé des amendements de la LPJ sur la mise en œuvre 263

11.1.3 L'effectivité de la mise en œuvre des amendements de la LPJ 268

11.2 Limites, contributions et avenues de recherche futures 277

11.2.1 Les limites 277

11.2.2 Les contributions 279

11.2.3 Les pistes de recherches futures 281

Références bibliographiques 288

Liste des tableaux

Tableau 1-1 : Synthèse des thématiques évaluées depuis l'entrée en vigueur des amendements de la LPJ en 2007 18

Tableau 2-1 : Synthèse de l'analyse de la littérature 34

Tableau 3-1 : Approches de mesure de la fidélité de la mise en œuvre 65

Tableau 3-2 : Caractéristiques du sensemaking 69

Tableau 3-3 : Les dimensions, variables et indicateurs du succès des politiques publiques (adapté de McConnell, 2010a,b) 72

Tableau 4-1 : Les impacts désirés des amendements de la LPJ en 2007 (adapté de Québec, 2006) 97

Tableau 8-1 : Comparatif de la perception des caractéristiques des amendements de la LPJ 199

Liste des figures

Figure 2-1 : Continuum conception-mise en œuvre 29

Figure 2-2: Typologies de succès et d'échec des politiques publiques recensées dans la littérature 41

Figure 3-1: Cadre conceptuel interdisciplinaire et interprétatif pour l'évaluation du continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques 63

Figure 3-2 : Variables du cadre conceptuel de Durlak et DuPre (2008) 67

Figure 3-3 : Cadre théorique d'évaluation de la mise en œuvre intra et inter-sites 68

Figure 3-4 : Cadre théorique du sensemaking et du sensegiving 70

Figure 3-5 : Cadre théorique pour l'évaluation du succès et d'échec de la mise en œuvre des politiques publiques (basé sur McConnell, 2010) 74

Figure 3-6 : Unités d'analyse des données empiriques 84

Figure 3-7 : Critères de validité des recherches qualitatives, traduit et adapté de Whittemore et *coll.* (2001, p. 530) 88

Figure 4-1 : Les composantes clés des amendements de 2007 109

Figure 8-1 : Stratégies de mise en œuvre des amendements de la LPJ : comparaison inter-cas 188

Figure 8-2 : Appréciation des chefs de service et des intervenants des trois CJ des différentes sources d'information au sujet des amendements à la LPJ 190

Figure 8-3 : Perception des changements concernant les collaborations du DPJ avec les ressources du milieu 197

Figure 8-4 : Comparatif de la perception des acteurs des CJ de la pertinence, de l'adhésion et de la faisabilité des amendements de la LPJ 200

Figure 9-1 : Dynamique du sensegiving et du sensemaking dans un flux continu d'indices 209

Figure 9-2 : Typologie des créateurs-transmetteurs du sens des amendements à la LPJ au sein des CJ 210

Figure 9-3 : Les niveaux de création du sens des amendements à la LPJ 221

Figure 10-1 : Évolution comparative du nombre de signalements dans les 16 CJ du Québec et les 3 CJ à l'étude (Données des bilans des DPJ publiés entre 2007 et 2017 et des rapports de gestion annuels des trois CJ à l'étude entre 2006 et 2015) 243

Figure 10-2 : Évolution du taux de transfert vers les ressources du milieu ((Données des bilans des DPJ publiés entre 2009 et 2016) 247

Figure 11-1 : Cadre théorique utilisé pour l'analyse des chap. 5 à 8 258

Figure 11-2 : Cadre théorique utilisé pour l'analyse présentée au chap. 9 264

Figure 11-3 : Cadre théorique utilisé pour l'analyse présentée au chap. 10 269

Figure 11-4 : Questions préalables à toute évaluation de l'effectivité de la mise en œuvre de politiques publiques 276

Liste des schémas structure

Schémas structure 1 : Structure de la thèse 4

Schémas structure 2 : Structure des chapitres 5, 6 et 7 présentant l'analyse intra-cas 94

Liste des sigles et abréviations

ACJQ	Association des centres jeunesse du Québec
AM	Service Application des Mesures
BDC	Banque de données commune
BM	Banque mixte
CDPDJ	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
CDPV	Comité décision projet de vie
CJ	Centre(s) jeunesse
CLSC	Centre local de services communautaires
CPE	Centre de la petite enfance
CPV	Comité projet de vie
CR	Centre de réadaptation
CRDI	Centre de réadaptation en déficience intellectuelle
CRDP	Centre de réadaptation en déficience physique
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DPJ	Direction de la protection de la jeunesse
DSC	Direction services à la clientèle
DSJF	Direction des services aux jeunes et à leur famille
DSP	Direction des services professionnels
ÉO	Service Évaluation – Orientation

FA	Famille d’accueil
LPJ	Loi sur la protection de la jeunesse
LSJPA	Loi sur le système de justice pénale pour adolescents
LSSSS	Loi sur les services de santé et les services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PI	Plan d’intervention
PIBE	Plate-forme informationnelle pour le bien-être de l’enfant
PIC	Processus d’intervention clinique
PIJ	Projet intégration jeunesse
PJ	Protection de la jeunesse
PNF	Programme national de formation
PSI	Plan de services individualisé
RI	Ressource intermédiaire
SCJ	Système clientèle jeunesse
SIRTF	Système d’information sur les ressources intermédiaires et de type familial
SPSS	Statistical package for social sciences
TLO	Table locale d’orientation
TLOS	Table locale d’organisation de services
TS	Travailleur.euse social.e

Liste des définitions de concepts en protection de la jeunesse

Encadrement intensif : situations où un enfant, placé dans une institution en vertu de la Loi de protection de la jeunesse, fait l'objet de mesures particulièrement restrictives de sa liberté. (Source)

Mesure de protection immédiate : Mesure de retrait prise en situation d'urgence pour une période maximale de 48hrs d'autorité par le DPJ ou pour une période de 0 à 5 jours ordonnée par le tribunal. Avant la nouvelle Loi, cette mesure s'appelait « mesure d'urgence » et le délai maximal était de 24 heures d'autorité par le DPJ ou pour une période de 0 à 5 jours ordonnée par le tribunal.

Mesure provisoire : Mesure judiciaire temporaire et à court terme d'une durée maximale de 30 jours, renouvelable une seule fois. Ce sont des mesures ordonnées en attendant qu'ait lieu l'audition du fondement quant à la compromission, aux mesures applicables ou à la révision.

Mesure sous entente provisoire : Mesure temporaire et à court terme pour laquelle il y a entente avec le DPJ ou la personne autorisée en attendant la décision relative à la compromission ou aux mesures applicables. Cette mesure est d'une durée maximale de 30 jours et ne peut être renouvelée. Avant la nouvelle Loi, cette mesure s'appelait « convention intérimaire », sa durée maximale était également de 30 jours, mais pouvait être renouvelée pour un second 30 jours. La convention intérimaire relevait de la LSSSS plutôt que la LPJ.

Milieu naturel ou d'origine : Milieu de vie de l'enfant qui prévalait au moment du signalement. Pas nécessairement les parents biologiques.

Milieu substitut : Milieu qui reçoit l'enfant et en assume les soins au quotidien lorsque celui-ci est retiré de son milieu naturel. Peut-être : centre de réadaptation, famille d'accueil

spécifique, banque mixte ou régulière, ressource intermédiaire (comme foyer de groupe contractuel) ou toute personne à qui l'enfant est confié.

Ressources : plusieurs types de ressources sont disponibles. Le service des ressources d'hébergement RTF-RI (Ressources de type familial et Ressources intermédiaires) est responsable de la promotion, du recrutement et de l'évaluation en continu d'un réseau contractuel de ressources de type familial et de ressources intermédiaires. Il y a également Centre de réadaptation (CR). Les services d'hébergement en CR s'adressent aux jeunes de 6 à 17 ans manifestant des troubles de comportement sérieux, dont certains présentent également des problématiques associées de santé mentale, de dépendance ou d'attachement. (Source)

Retrait / Placement : Retrait de l'enfant de son milieu naturel. Il peut s'agir d'un hébergement dans une ressource du CJ ou d'une situation où l'enfant est confié à une autre personne. Un retrait est toujours (sauf erreur) associé à une mesure de protection, finale ou non, impliquant un hébergement. Il peut se réaliser en urgence ou de manière planifiée (prévu au plan d'intervention), en mode continu ou intermittent, ou de manière progressive ou complémentaire.

Révision : Ce service a la responsabilité de réviser périodiquement la situation d'un enfant en regard des mesures de protection appliquées et de déterminer le maintien ou la levée de ces mesures. Il s'agit d'un mécanisme formel auquel participent le jeune et sa famille.

Service adoption : Ce service, déconcentré sur l'ensemble du territoire est responsable des activités reliées à trois secteurs d'activité : En adoption québécoise, en adoption internationale et en recherche d'antécédents et retrouvailles. (Source)

Service application des mesures (AM) : À cette étape, où est avérée la compromission des jeunes, les services spécialisés de l'établissement ont à offrir un traitement spécifique des problématiques relevées. Pour contrer la compromission et restaurer le développement, le personnel clinique des centres jeunesse doit en effet mettre en place une gamme d'activités ou de programmes reconnus, aussi bien dans le milieu qu'en hébergement, agissant en

complémentarité avec les milieux communautaires, les centres de santé et de services sociaux et avec les établissements spécialisés en toxicomanie, déficience intellectuelle et réadaptation physique. (Source)

Service de réception et de traitement des signalements (RTS) et urgence sociale : Le service de réception et de traitement des signalements (RTS) ainsi que l'urgence sociale ont la responsabilité, pour le territoire des Laurentides, de recevoir et de procéder à l'analyse sommaire de tous les signalements en vertu de la LPJ, afin d'établir la présomption de compromission et le degré d'urgence de l'intervention. S'il y a lieu, ces services déterminent les mesures de protection immédiates qui s'imposent. Le service d'urgence sociale est accessible en tout temps, soit 24 heures par jour et 365 jours par année. (Source)

Service Évaluation-Orientation (ÉO) : ce service a pour mandat d'évaluer la situation de l'enfant pour lequel un signalement a été retenu afin de décider si sa sécurité ou son développement sont compromis. Si la sécurité ou le développement de l'enfant sont compromis, la personne autorisée procède à l'étape orientation. Elle convient, selon la volonté et la capacité du client, des mesures pour corriger la situation de compromission, et ce, sous un régime volontaire ou judiciaire. S'il décide que la sécurité ou le développement ne sont pas compromis, mais que la situation de l'enfant nécessite tout de même des services, il procède à une référence vers les ressources d'aide disponibles, à l'intérieur du réseau local de services, piloté par le CSSS et balisé par les ententes de partenariat de l'établissement. (Source)

Tutelle : Le directeur de la protection de la jeunesse peut demander au tribunal de faire nommer tuteur d'un enfant toute personne qu'il recommande sans rompre les liens de filiation. La tutelle permet le maintien des liens de l'enfant avec des personnes significatives, notamment avec la famille élargie, si ces liens sont jugés dans son intérêt par le tribunal. Cette mesure apporte une plus grande stabilité aux enfants et prend fin lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans, ou au moment de sa pleine émancipation. (Source)

Introduction

La mise en œuvre des politiques publiques est une étape importante du processus des politiques publiques. La conception de ces derniers reste théorique tant et aussi longtemps qu'elles n'ont pas été transformées en action d'où l'importance d'évaluer la mise en œuvre en lien avec la phase qui la précède, la conception. À cet effet, nous parlons du continuum conception-mise en œuvre afin d'évaluer la mise en œuvre en considérant la conception de la politique à évaluer. Étant la traduction de la conception en action, la mise en œuvre dépend de la volonté des metteurs en œuvre. Dans la littérature, l'écart entre la conception et la mise en œuvre a été traité sous différentes perspectives, notamment en administration publique, sciences politiques, management et administration publique.

L'interprétation de cet écart est relative et dépend entre autres de l'approche de mise en œuvre « *Top-Down* » ou « *Bottom-up* » ainsi que du type d'analyse « normative » ou « interprétative ». Les partisans de la fidélité (ou de la conformité) à la conception jugent toute non-conformité en tant qu'échec de la mise en œuvre. Les adaptations apportées par les responsables de la mise en œuvre ont ainsi un impact négatif sur les résultats et les effets attendus. En effet, cette position appuie le fait que la logique théorique qui sous-tend la politique devra être appliquée fidèlement afin d'assurer l'atteinte des effets escomptés. À l'opposé, les partisans de l'adaptation sont d'avis que chaque mise en œuvre devra être adaptée au contexte local et aux particularités de la population bénéficiaire. Ces adaptations, loin d'avoir des impacts négatifs, peuvent au contraire contribuer à atteindre les résultats attendus ou même des résultats inattendus, mais positifs.

Nous proposons donc une perspective d'évaluation du continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques qui se veut à la fois normative et interprétative. Elle est normative dans la mesure où nous utilisons des théories en évaluation de programmes. Et interprétative, car nous mettons la lumière sur les processus de création et de transfert du

sens de la politique en utilisant les théories du sensemaking et du sensegiving. Le cadre conceptuel interdisciplinaire et interprétatif (CCII) pour l'évaluation du continuum conception-mise en œuvre que nous présentons dans le cadre de ce travail permet d'insérer ce regard interprétatif sur la mise en œuvre entre l'observation de l'écart entre conception et mise en œuvre, mais avant de porter un jugement du succès ou de l'échec de la mise en œuvre. Effectivement, le CCII comprend trois composantes : 1) Évaluer le continuum conception-mise en œuvre; 2) Interpréter les écarts et les variations inter-sites; et 3) Juger de la mise en œuvre. Chaque composante de ce cadre est développée au niveau d'un cadre théorique appuyé par des théories reconnues en analyse et évaluation des politiques publiques.

Afin de mettre en application ce cadre conceptuel, nous évaluons la mise en œuvre des amendements de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) mise en vigueur en juillet 2007. Il s'agit d'une approche basée sur des études de cas multiples, de type instrumental. Chaque cas correspond à un Centre jeunesse (CJ). Les données empiriques ont été collectées par une équipe de recherche[2] chargée de l'évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse sur la stabilité et les conditions de vie des enfants. Cette recherche a été subventionnée par le Fonds de recherche du Québec - société et culture (FRQSC) dans le cadre d'une action concertée avec le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

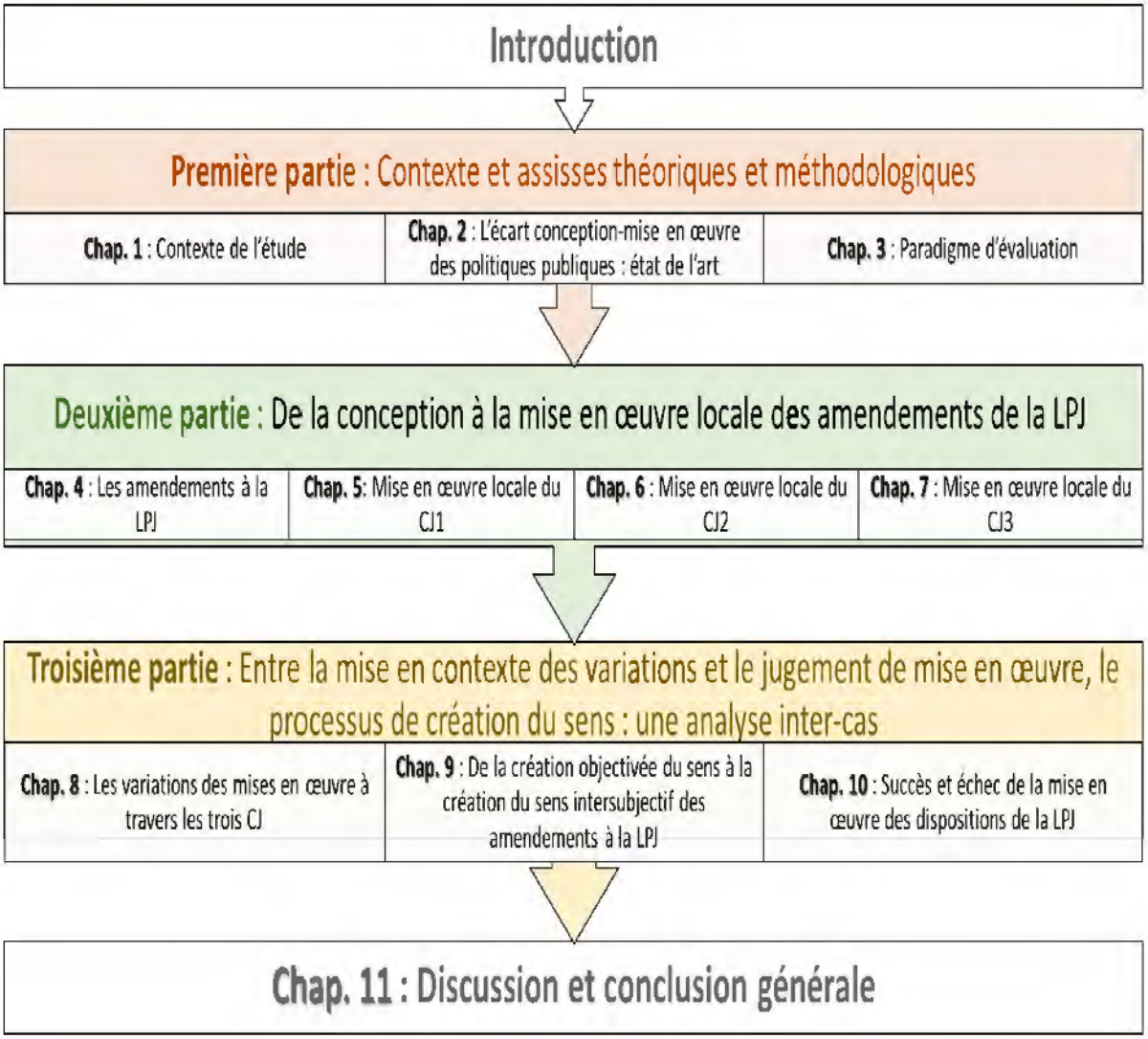
Ainsi, il s'agit, principalement, d'une analyse secondaire de données primaires. Cependant, il s'agit d'une analyse portant sur de nouvelles questions d'évaluation ayant une contribution autant au niveau scientifique qu'au niveau de l'intervention. S'agissant de

[2] Les données empiriques ont été collectées par une équipe de recherche chargée de l'évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse sur la stabilité et les conditions de vie des enfants. Cette recherche a été subventionnée par Fonds de recherche du Québec - société et culture (FRQSC) dans le cadre d'une action concertée avec le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). L'équipe de recherche comprend les chercheurs suivants : Daniel Turcotte, Université Laval; Sylvie Drapeau, Université Laval; Sonia Hélie, CJM-IU; Marc Bigras, UQAM; Michèle Brousseau, CJQ-IU; Danny Dessureault, UQTR; Marie-Hélène Gagné, Université Laval; Martin Goyette, ENAP; Marie-Andrée Poirier, Université de Montréal; Ève Pouliot, UQAC; Marie-Christine Saint-Jacques, Université Laval; Marie-Claude Simard, CJQ-IU; Geneviève Turcotte, CJM-IU.

données collectées par d'autres chercheurs, nous avons un recul suffisant pour les analyser de façon objective. Par ailleurs, notre proximité de certains membres de l'équipe de recherche et notre connaissance de l'objet de recherche nous ont permis d'avoir une connaissance du contexte et du processus de la collecte de données. Ainsi, nous avons répondu, en utilisant ces données, à des questions non considérées au moment de la collecte de données. Le but est de générer de nouvelles connaissances, supporter et enrichir des théories existantes dans un contexte où les opportunités sont limitées pour conduire des recherches primaires aussi importantes à cause des considérations éthiques, mais aussi les limites d'une recherche conduite dans le cadre d'un doctorat.

Les données proviennent principalement de quatre sources : 1) entrevues individuelles; 2) entrevues de groupe; 3) questionnaire; 4) documentation. L'analyse des données est largement qualitative et interprétative. Un seul chapitre est basé sur une analyse qualitative et quantitative. La codification et le traitement des données ont été réalisés sur le logiciel NVivo 10. L'analyse des données porte principalement sur trois unités d'analyse : 1) la mise en œuvre locale; 2) le transfert et la création du sens; et 3) l'effectivité de la mise en œuvre. Nous avons utilisé la démarche en trois étapes de la phénoménologie scientifique de Giorgi (1997) : 1) La production d'une description concrète et détaillée d'expériences spécifiques vécues par les personnes durant le processus de mise en œuvre; 2) L'adoption de la réduction par le chercheur; et 3) La recherche des essences « scientifiques ». Nous avons veillé à respecter les critères de validité reconnus pour des analyses qualitatives.

L'étude est divisée en trois parties portant respectivement sur le contexte et les assises théoriques et méthodologiques de l'étude, le processus de mise en œuvre locale des amendements à la LPJ et finalement les variations inter-cas de mise en œuvre à la lumière des processus de création et de transfert du sens des amendements à la LPJ. La figure suivante présente la structure de la thèse :



Schémas structure 1 : Structure de la thèse

Chacune des parties de cette thèse comprend trois chapitres. La première partie introduit le contexte et les assises théoriques et méthodologiques. Elle présente au Chapitre 1, le contexte de l'étude. Il est question de poser la problématique de l'étude, la logique théorique de l'objet de l'étude empirique : la LPJ et les évaluations qui en ont été faites, et les questions d'évaluation. Au Chapitre 2, nous présentons une synthèse de l'état de la littérature de la mise en œuvre des politiques publiques et leur évaluation dans une

perspective normative et une perspective interprétative. Et au Chapitre 3, nous présentons notre position épistémologique et nos préférences ontologiques, notre cadre conceptuel ainsi que la méthodologie utilisée pour réaliser cette étude.

La deuxième partie de la thèse comporte quatre chapitres et porte sur l'analyse descriptive du processus d'adoption des amendements de la LPJ et celui de la mise en œuvre locale dans chacun des trois CJ. Dans le Chapitre 4, nous décrirons les principaux objectifs et impacts attendus des amendements. Nous mettrons en contexte le processus d'adoption de ces amendements. Et finalement, nous exposons les amendements qui seront analysés en particulier dans le cadre de cette thèse. Au Chapitre 5, nous présentons le processus de mise en œuvre au CJ1. Au Chapitre 6, nous décrivons le processus de mise en œuvre locale au CJ2. Et enfin, nous exposons le processus de mise en œuvre locale du CJ3 au Chapitre 7.

Enfin, la troisième partie s'intéresse à l'analyse inter-cas et regroupe les trois derniers chapitres de cette thèse. Dans un premier temps, au Chapitre 8, nous présentons les variations de mise en œuvre locale et les adaptations apportées par chacun des CJ. Dans un deuxième temps, nous proposerons une lecture interprétative du processus de mise en œuvre en nous intéressant à la création et au transfert du sens des amendements de la LPJ, au Chapitre 9. Finalement, nous consacrons le Chapitre 10 à analyser le degré de succès ou d'échec de la mise en œuvre. Il ne sera pas question de porter un jugement normatif sur les amendements à la LPJ. Seule une analyse processuelle et programmatique de mise en œuvre sera présentée. Le jugement porté sera construit et interprétatif.

Finalement, la discussion et conclusion générale discute les différents résultats empiriques en lien avec les concepts théoriques et conceptuels. Les principales conclusions seront mises en lumière en soulignant les limites et les principales contributions de la présente évaluation et en dressant une prospective de pistes possibles et pertinentes d'évaluation en continuité des problématiques traitées et les résultats présentés.

I- PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE ET ASSISES THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES

La ***première partie*** introductive de la recherche développée dans le cadre de notre doctorat comprend trois chapitres. Le *premier chapitre* présente le contexte de la recherche en exposant la problématique, la pertinence de cette étude et les questions d'évaluation. Le *deuxième chapitre* développe l'état de la littérature concernant la mise en œuvre des politiques publiques et leurs évaluations. Le *chapitre trois* explique nos perspectives épistémologiques, ontologiques et méthodologiques.

CHAPITRE 1 : Contexte de l'étude

La mise en œuvre des politiques publiques, cette étape cruciale du cycle de politique publique, a soulevé beaucoup d'intérêt auprès des différentes communautés disciplinaires en analyse des politiques publiques, et ce, depuis l'écrit de (Pressman et Wildavsky, [1973] [1979] 1984). L'étude de la mise en œuvre a longtemps été négligée dans la mesure où l'on présumait que la politique serait mise en œuvre comme planifiée par les pouvoirs publics et que les administrateurs (responsables de la mise en œuvre) n'apporteraient aucune modification à la politique publique. La mise en œuvre a été considérée dans une conception « boite noire » où il y a un lien causal entre l'action du gouvernement et ses effets désirés.

Néanmoins, la mise en œuvre ne correspond pas toujours à ce qui a été prévu à l'étape de la conception. Cette non-conformité affecte le niveau de la mise en œuvre. En effet, la nature et la qualité des effets dépendent, au moins en partie, de l'étape de la mise en œuvre. Deux perceptions s'opposent à ce niveau. Certains mettent en avant le fait que les effets, même non attendus, peuvent être positifs pour la population cible. Alors que pour d'autres, toute déviance au plan initial est un échec de mise en œuvre, sinon de la politique. À partir de ce débat, la question de l'écart entre conception (l'étape où la politique a été conçue) et mise en œuvre (l'étape où la politique est mise en œuvre) revêt une importance cruciale quant à l'interprétation donnée aux résultats de l'évaluation et à l'avenir de la politique.

Dans ce contexte, l'évaluation semble jouer un rôle important; qu'elle soit considérée comme une fonction à part entière ou plus encore comme une étape importante du cycle de politique publique. Dans le cadre de ce travail, il nous semble important de préciser que notre vision du rôle de l'évaluation est plus globale (Anderson, 2003) ou orientée vers les

effets (Dye, 2005). Pour nous, l'évaluation doit être présente le long du cycle séquentiel, et s'intéresse autant à la formulation et l'adoption (conception) qu'à la mise en œuvre et les effets.

Cette perspective amène la nécessité de différencier « analyse des politiques publiques » et « évaluation des politiques publiques » (Weiss, 1999). Geva-May et Pal (1999) présentent une analyse comparative intéressante à ce sujet dans leur article *Good fences make good neighbours: Policy evaluation and policy analysis - Exploring the differences*. Pour les auteurs, il y a plusieurs différences entre analyse et évaluation des politiques publiques notamment en termes de finalité et d'angle d'analyse. L'analyse de politique publique devrait produire des recommandations en se basant, entre autres, sur l'information fournie par l'évaluation. De même, les auteurs soutiennent que *« while policy analysis can be said to be prospective, evaluation is retrospective*. » (p. 263). Ainsi, le but principal de l'analyste est de prévenir les écarts et de faire en sorte de les éviter. Alors que, le plus souvent, l'évaluateur constate rétrospectivement les écarts et essaye de les interpréter. Ainsi, nous réalisons une évaluation de politique publique.

Dans le cadre de cette recherche, nous parlons de politiques publiques pour référer à des programmes, des interventions, des lois ou des orientations ou ce que Dye (2005) définit comme « tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire. » (p. 7). En termes de phases de politiques publiques, nous nous intéressons particulièrement à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques, mais en lien avec la phase qui la précède, la conception (qui correspond à la phase de formulation et/ou l'adoption dépendamment des auteurs).

Afin de rendre tangible notre étude, nous avons choisi de mener une évaluation de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ). Les données, provenant de questionnaires, d'entrevues individuelles et d'entrevues de groupe, ont été collectées entre 2007 et 2010 et portent sur trois centres jeunesse du Québec. De plus, une analyse documentaire a été réalisée pour trianguler les données. L'originalité de

cette étude est qu'elle combine trois aspects d'intérêt pour les analystes de mise en œuvre : le processus de mise en œuvre locale, la création du sens des acteurs durant ce processus, le succès ou l'échec de la mise en œuvre. À priori, les études de mise en œuvre s'intéressent à l'une ou l'autre de ces aspects, ce qui ne permet pas d'avoir une analyse générale et détaillée de la mise en œuvre sous ses différents angles et points de vue.

Les études sur la question de la mise en œuvre des politiques publiques présentent des lacunes. D'ailleurs DeLeon et DeLeon (2002) précisent que : « *Since [Lasswell has suggested that policy implementation was one of number of necessary steps or staged in the policy process], it seems, policy implementation as a field of scholarly inquiry and practical recognition has come and gone like an elusive spirit* » (p. 467). En effet, pendant longtemps la mise en œuvre a suscité moins d'intérêt pour les chercheurs. Shoefield (2001) attribue ce manque d'intérêt à l'ascension du nouveau management public et l'accent qu'il a mis sur la conception et l'évaluation de politique et moins sur l'application des politiques en pratique. Dans cette perspective, la problématique que nous voulons aborder dans le cadre de cette thèse présente une double perspective : 1) théorique et 2) empirique.

1.1 Problématique théorique et conceptuelle

L'écart entre conception et mise en œuvre est d'intérêt pour les évaluateurs de politiques publiques. Bien qu'il ne soit pas toujours souligné explicitement, les évaluations de mise en œuvre sont réalisées, généralement, dans une perspective de comparaison entre ce qui a été mis en œuvre et ce qui a été planifié. Les disciplines susmentionnées s'intéressent aussi de façon précise à la mise en œuvre et son évaluation. Néanmoins, ces perspectives disciplinaires sont complémentaires et offrent, ensemble, une vue plus globale et intégrée pour constater, comprendre et interpréter cet écart inévitable entre conception et mise en œuvre des politiques publiques. Le principal enjeu commun est le manque de l'opérationnalisation des évaluations et des mesures de l'écart en question. Les évaluateurs

de programmes sont les plus avancés à cet effet étant donné la relative faisabilité de la mesure de l'écart entre la conception et la mise en œuvre de programmes. Le constat de l'écart dans ce cas-ci est accessible en comparant l'intervention planifiée à l'intervention mise en œuvre. Plus encore, l'intérêt grandissant envers les programmes basés sur les données probantes alimente les écrits en évaluation de programme. Dans ce contexte, le jugement de l'écart est normatif et renvoie souvent à un échec de la mise en œuvre aussitôt que des déviations de la conception sont observées.

A contrario, lorsqu'il s'agit d'une loi, d'une orientation dont les composantes ne sont pas toujours définies clairement et avec précision, comment mesurer et interpréter cet écart? Très peu d'écrits se sont intéressés à la cette problématique pour les politiques publiques de façon générale (loi, orientation, innovation, etc.). Dans ce cas-ci, les évaluateurs n'ont pas de repères « formels » pour comparer la politique planifiée à celle mise en œuvre. Néanmoins, les objectifs de la politique et les hypothèses ayant alimenté la mise en place d'un tel instrument permettront de mener une telle évaluation pour mieux comprendre le rôle des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques et comment les variations d'un site à un autre mènent vers des mises en œuvre différentes ou non et par conséquent à des effets attendus ou non, positifs ou négatifs.

Partant de l'hypothèse qu'un écart entre conception et mise en œuvre existe, il est important de trouver la meilleure approche ou du moins l'approche qui nous permet de comprendre au mieux cet écart de façon à le contextualiser et le lier d'une part, à la conception et d'autre part, aux effets de la politique publique. En effet, Mowbray et ses collègues (2003) reconnaissent qu'il y a toujours un besoin d'adapter les interventions aux besoins locaux : « *there is often a legitimate need to tailor a program model to local circumstances and resources and to the social and cultural needs of local participants (see Hohmann & Shear, 2002).* » (p. 335). Particulièrement dans le domaine des services sociaux, la stricte conformité à l'intervention planifiée n'est pas toujours appropriée, et ce, bien que plusieurs auteurs montrent l'importance de la fidélité dans le maintien des résultats de l'intervention (Mihalic et *coll.*, 2008). Les responsables de la mise en œuvre espèrent

adapter les politiques à leurs contextes : s'ajuster au budget ou au calendrier des organisations; accommoder les préférences des membres du personnel local; adresser directement les besoins et les caractéristiques de leur clientèle; s'ajuster avec la capacité de l'organisation; etc. (Dusenbury et *coll.*, 2003; O'Connor et *coll.*, 2007).

Les travaux en évaluation de programmes sont bien avancés et offrent des approches intéressantes dont plusieurs ont été validées empiriquement. Néanmoins, ces approches ont été pensées pour évaluer des programmes ou des interventions qui puissent être définis comme un ensemble cohérent et structuré d'objectifs, d'activités et de ressources humaines, financières, matérielles et d'information, regroupées pour fournir des produits et services à une population cible prédéfinie (Ridde et Dagenais, 2012, Rossi et *coll.*, 2004). Les programmes ont généralement un cycle de vie typique (Scheirer et *coll.*, 2012), et la mise en œuvre est une phase importante (Pascual et *coll.*, 2011), en ce qui concerne la conception, et affecte les résultats du programme. Backer (2002) définit la mise en œuvre comme «le processus complexe par lequel un programme […] est mis en place dans une communauté ou une organisation, pour être utilisé avec un public cible particulier» (traduction libre, p. 6). Certains auteurs suggèrent de commencer toute évaluation de programme avec une évaluation de mise en œuvre (Pascual et *coll.*, 2011) pour donner un sens aux conclusions de l'évaluation des résultats. L'évaluation de la mise en œuvre implique des questions dérivées sur ce qui doit être mis en œuvre, par qui, quand, dans quelles conditions et comment. Elle documente l'intégrité du programme et mesure la variabilité de l'exécution du programme (Fixsen et *coll.*, 2005, 2009; Scheirer, 1994; Summerfelt, 2003). Mowbray et ses collègues (2003) affirment que l'évaluation ou la recherche n'est plus acceptable si elle néglige la mise en œuvre.

Avant les années 1960, les chercheurs supposaient que les interventions étaient mises en œuvre comme prévu (Maynard et *coll.*, 2013), mais des recherches empiriques démontrent que cette hypothèse n'est pas toujours prouvée. L'adaptation est également devenue un élément important, car le contexte de l'intervention peut nécessiter quelques ajustements.

Ainsi, et depuis longtemps, les chercheurs ont été principalement divisés en deux écoles de pensée pour interpréter l'adaptation ou la variation de mise en œuvre (Penuel et Means, 2004): 1) L'école de fidélité; 2) L'école d'adaptation; et 3) La balance fidélité-adaptation (Backer, 2002).

L'école Fidelity préconise que la mise en œuvre d'un programme suive sa conception prédéfinie, par un nombre de composants relativement bien spécifié; sinon, l'écart entre la conception et la mise en œuvre peut affecter l'efficacité du programme. L'évaluation de la fidélité répond à la question suivante : dans quelle mesure la mise en œuvre d'un programme correspond-elle à la conception originale?

Le concept de «fidélité» est apparu dans le domaine de l'éducation en 1950 et 1960, et actuellement, il est largement utilisé dans les sciences sociales. Nous avons identifié une variété de terminologie utilisée par les auteurs pour décrire le même concept: fidélité, intégrité, mise en œuvre, conformité, qualité de mise en œuvre. En résumé, la fidélité renvoie à la mesure dans laquelle une intervention ou un programme est exécuté comme prévu (Backer, 2002, Breitenstein et *coll.*, 2010, Dusenbury et *coll.*, 2003, Naleppa et Cagle, 2010).

Contrairement à l'école de pensée de la fidélité, l'adaptation de programme appelée aussi «réinvention» (Rogers, 1995) ou «adaptabilité», aborde le défi des paramètres contextuels. Les adaptations peuvent intervenir à différents moments: pré-implémentation, implémentation sur les différents sites ou au cours de l'étude (Morrison et *coll.*, 2009). Backer définit l'adaptation comme :

> [Traduction libre] La modification délibérée ou accidentelle du programme, y compris: a) suppressions ou ajouts (améliorations) des composantes du programme; b) modifications de la nature des éléments inclus; c) changements dans la manière ou l'intensité de l'administration des composantes du programme; (d) les modifications culturelles et autres requises par les circonstances locales. » (2002, p. 4)

Devant la nécessité d'adaptation des programmes, pour les raisons expliquées plus haut, une troisième voie semble émerger «l'équilibre fidélité-adaptation». L'école d'équilibre offre des stratégies flexibles d'adaptation situationnelle basées sur l'innovation, le contexte et l'organisation adoptive. C'est «un processus dynamique, évoluant souvent au fil du temps, par lequel les personnes impliquées dans la mise en œuvre d'un programme« ... »répondent à la fois au besoin de fidélité au programme original et à la nécessité d'une adaptation locale». (traduction libre, Backer, 2002, p. 5)

Empiriquement, les chercheurs soulignant la fidélité lors de l'évaluation de la mise en œuvre accordent peu d'attention à l'adaptation et à ses effets. Ils interprètent souvent l'adaptation comme un élément influant sur l'efficacité du programme. D'autre part, les chercheurs, qui orientent leur évaluation sur l'adaptation, suggèrent que les adaptations peuvent avoir des résultats positifs lorsque la population et l'organisation sont différentes de l'original, d'autres peuvent ignorer les adaptations pouvant altérer le programme original ou reconnaître les effets positifs de l'adaptation. Alors que d'autres recherches empiriques rapportent des résultats d'adaptation ambigus (Solomon et *coll.*, 2006). Comme l'adaptation se produit presque toujours et que « la fidélité absolue est pratiquement impossible » (Skolits et Richards, 2010), l'évaluation de la fidélité seule semble contre-productive (Naleppa et Cagle, 2010). Il est beaucoup plus intéressant d'évaluer les deux constructions ensemble. "Cependant, peu d'études à ce jour fournissent un contexte pour étudier les innovations dans lesquelles la variation et la fidélité sont des dimensions importantes de la mise en œuvre pour les concepteurs." (Penuel et Means, 2004, p. 295)

À partir de ce bref état des avancées dans la réflexion autour de la question de la fidélité et l'adaptation de l'intervention ou du programme lors de sa mise en œuvre, force est de constater que les approches en évaluation de la fidélité et l'adaptation pour mettre en lumière les écarts entre conception et mise en œuvre ne peuvent être appliquées sans enrichissements. En effet, il s'agit là de l'évaluation de cet écart alors qu'il s'agit de la mise en œuvre d'une politique publique dont les contours ne sont pas toujours aussi définis. Il

nous semble que ce manque d'élaboration théorique de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques –dans leur sens large- et son évaluation émane du peu de développement empirique. Très peu de recherches empiriques se sont intéressées à l'écart entre conception et mise en œuvre depuis les premiers travaux sur les études de cas ou ce que DeLeon et DeLeon (2002) identifient comme la première génération des études de mise en œuvre. Les études empiriques que nous avons recensées dans le cadre de cette thèse adoptent une seule perspective d'analyse. Ceci limite la compréhension de ce phénomène et par le fait même risque d'amener des conclusions non contextualisées.

Cet état de fait nous amène à soulever la lacune théorique, conceptuelle et empirique au niveau de l'évaluation de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques –dans leur sens large-. Alors que les approches d'évaluation de programmes offrent une richesse au niveau de l'évaluation, il n'en demeure pas moins qu'un effort d'adaptation et d'enrichissement de ces approches est nécessaire afin de mieux rendre compte de cet écart.

1.2 Problématique empirique

Nous avons soulevé plus haut le peu d'investigations empiriques de l'évaluation de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques (loi, orientation, etc.). Ainsi, empiriquement, notre intérêt porte sur la Loi sur la protection de la jeunesse et spécifiquement la mise en œuvre des amendements de cette loi en 2007.

L'évaluation de la LPJ est exigée par le législateur selon l'article 156.1[3] et 156.2[4] de la même loi. Les dispositions de la loi requièrent respectivement de la commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, un rapport sur la mise en œuvre et du ministère de la Santé et des Services sociaux, un rapport sur les impacts des modifications de la loi aux cinq ans.

Nous allons voir que les deux organismes ont respecté jusqu'à maintenant les exigences du législateur. Néanmoins, aucune coordination interorganismes de ces évaluations n'a eu lieu. Aussi, les liens entre l'évaluation du processus de mise en œuvre et la qualité de celle-ci ne sont pas considérés lors des évaluations, ni l'influence des acteurs et leurs interprétations des amendements de la loi. Enfin, aucune tentative de mise en lien entre le processus et sa qualité et les impacts des modifications de la loi n'a eu lieu.

Afin de mettre en contexte la problématique empirique, nous présenterons une brève genèse de la LPJ, les composantes clés des modifications de 2007, ainsi que les principaux constats des évaluations réalisées des modifications durant les dix dernières années.

Depuis l'entrée en vigueur des modifications de la LPJ et en regard des articles de la loi elle-même, des évaluations ont été réalisées en 2011 et 2015 par la commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) et par une action concertée FRQSC et le ministère de la Santé et des Services sociaux. Le Tableau 1-1 présente une synthèse des évaluations réalisées.

---

[3] 156.1. La Commission doit, au plus tard le 9 juillet 2010 et par la suite à tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier. Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice ou par le ministre de la Santé et des Services sociaux dans les 30 jours de sa réception par le gouvernement ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

[4] 156.2. Le ministre de la Santé et des Services sociaux doit déposer à l'assemblée nationale, dans les mêmes délais que ceux prévus pour la Commission à l'article 156.1, une étude mesurant les impacts de la présente loi sur la stabilité et les conditions de vie des enfants et, le cas échéant, recommander des modifications à la loi.

Tableau 1-1 : Synthèse des thématiques évaluées depuis l'entrée en vigueur des amendements de la LPJ en 2007

	2010-2011	**2015**
CDPDJ	- La collaboration entre les centres jeunesse et les centres de santé et de services sociaux - L'hébergement en unité d'encadrement intensif	- La collaboration entre organismes - Le respect des ordonnances

MSSS	- Implantation des modifications à la LPJ
	  o Modalités et activités de soutien à l'implantation
	  o Perception des modifications par les acteurs
	- Portrait de la stabilité des milieux de vie des enfants placés avant et après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LPJ
		- Évaluation des impacts
		  o Les recours au placement et formalité du milieu substitut
		  o Stabilité
		  o Projets de vie
		- Perspectives des usagers et des milieux d'accueil

Le rapport de la CDPDJ publié en 2011 met la lumière sur plusieurs lacunes dans la collaboration entre les CJ et les CSSS, ce qui entrave l'atteinte de la continuité visée par les modifications à la LPJ (Québec, 2011). Néanmoins, les références personnalisées constituent un élément positif, mais encore limité. En ce qui concerne l'hébergement en unité d'encadrement intensif, la CDPDJ soulève plusieurs ajustements qui sont à apporter, notamment en ce qui a trait à la qualité de l'information transmise. La CDPDJ a formulé plusieurs recommandations afin de pallier aux problématiques soulevées dans le rapport.

Quant au rapport de la CDPDJ publié en 2015 et en continuité de celui de 2011, la commission a évalué la collaboration entre les CJ et les CSSS en considérant le point de vue des acteurs (Québec, 2015). L'analyse des données a été contextualisée par la réforme du réseau de la santé et des services sociaux qui était en cours à ce moment. La commission a

également évalué le respect des ordonnances. Elle souligne que, depuis 10 ans, « plusieurs jugements ont porté sur le non-respect, par le DPJ, d'une ordonnance du tribunal. » (En référence à Papillon, cité dans CDPDJ, 2015, p. 32). Selon la commission et en référence aux articles 92 et 93 de la LPJ -qui prévoient l'exécution de toute mesure ordonnée sans délai-, le non-respect est considéré comme une lésion de droits. La commission a donc formulé plusieurs recommandations à cet effet.

Pour ce qui est des rapports d'évaluation du MSSS, l'évaluation a été réalisée dans le cadre d'action concertée FRQSC et MSSS. La première évaluation s'est intéressée autant à la mise en œuvre des modifications de la LPJ qu'aux impacts sur la stabilité des enfants. En 2010, Turcotte et collègues ont publié le 1er rapport d'évaluation des modifications à la LPJ. Le rapport a documenté, dans le 1er volet, le processus de mise en œuvre des modifications. Le 2e volet, quant à lui s'est intéressé à mesurer les différences entre une cohorte pré-implantation et une cohorte post-implantation en se basant sur des données administratives du système clientèle Projet Intégration Jeunesse (PIJ). Les chercheurs ont soulevé une tendance vers une baisse de l'instabilité des enfants.

L'évaluation des impacts réalisée en 2015, quant à elle, vise à mesurer l'impact des modifications sur cinq dimensions : le recours au placement, la nature des milieux substituts utilisés, la stabilité des enfants placés, les projets de vie privilégiés et les durées de placement (Drapeau et *coll.*, 2015). Dans le 2e volet de l'évaluation, plutôt qualitatif, les évaluateurs ont documenté le point de vue des répondants, des parents d'origine et les parents substituts sur les dispositions de la loi (Drapeau et *coll.*, 2015).

Pour ce qui est de la collaboration entre les DPJ et les ressources du milieu, les deux rapports de 2011 ont soulevé des lacunes. La situation est particulièrement critique lorsqu'il est question d'offre des services de santé et de services sociaux aux parents afin qu'ils se reprennent en main dans les délais fixés par la LPJ. Le manque de ressources et le contexte organisationnel des établissements de santé et des services sociaux expliquent pour une grande part l'état de la collaboration (Bentayeb, 2010; Bentayeb, 2011; Goyette et *coll.*,

2011; Turcotte et *coll.*, 2010, 2011). Cette situation affecte évidemment la continuité des services pour les jeunes.

Ainsi, les évaluations réalisées n'ont pas traité de la question de l'écart entre la conception et la mise en œuvre des amendements de la LPJ de 2007. Il nous parait pertinent de réaliser cette évaluation dans la mesure où, comme souligné plus haut, la loi, elle-même, exige des évaluations régulières afin d'éclairer le législateur dans un processus d'amélioration continue de cette loi au profit des enfants et des jeunes. Ce regard général et intégrateur sur le processus de mise en œuvre des amendements en référence à leur conception et surtout leur application au quotidien dans l'intervention complétera le portrait évaluatif existant.

1.3 Questions d'évaluation

À partir de cette problématique, une étude empirique portant sur une politique et analysée avec une perspective interdisciplinaire montrera comment cette dernière pourrait apporter une vue globale et contextualisée du phénomène étudié. Pour ce faire, nous avons réalisé une évaluation de la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ). L'objectif étant de comprendre comment les composantes clés des modifications à la LPJ en 2007 ont été mises en œuvre en documentant les adaptations réalisées par trois CJ, les mécanismes mis en place ainsi que les facteurs ayant influencé ce processus. Les variations inter-sites seront aussi discutées, mais surtout contextualisées avant de porter un jugement sur la qualité de la mise en œuvre en termes de succès et d'échec.

Ainsi, la présente étude s'intéresse à la question d'évaluation suivante : *au-delà de la constatation de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques, comment expliquer et comprendre cet écart dans une perspective interdisciplinaire?*

Les questions d'évaluation précises sont développées par volet :

- ***Volet théorique – conceptuel***

La revue de littérature développée dans le cadre de ce volet a une visée plus large que seulement une perspective théorique unique. L'objectif ultime est de proposer un cadre conceptuel permettant d'évaluer la mise en œuvre des politiques publiques de façon contextuelle et documentée avant de porter un jugement. Ainsi, les questions auxquelles, nous avons tenté de répondre sont les suivantes :

1- Quel est l'état de l'art concernant l'écart entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques selon les principales disciplines des sciences sociales?

2- Comment la théorie du sensemaking et du sensegiving pourrait situer le jugement de l'évaluation des politiques publiques?

3- Comment juger de la qualité de la mise en œuvre des politiques publiques?

4- Comment intégrer et opérationnaliser des perspectives théoriques différentes pour évaluer la mise en œuvre des politiques publiques?

- ***Volet empirique***

L'apport de cette étude se situe au premier degré dans la construction d'un cadre conceptuel interdisciplinaire pour l'évaluation de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques. Afin de renforcer cette contribution, nous l'avons validé empiriquement en réalisant une évaluation de la mise en œuvre des amendements de la Loi sur la protection de la jeunesse de 2007 dans plusieurs territoires d'application. Ainsi, les questions d'évaluation que nous tenterons de documenter empiriquement sont les suivantes :

L'évaluation de la mise en œuvre des amendements de la LPJ de 2007 dans trois CJ du Québec :

1- Comment chaque CJ a-t-il mis en œuvre les amendements de la LPJ?

2- Quels mécanismes et activités ont été mis en place pour faciliter le processus de mise en œuvre des amendements de la LPJ?

3- Comment le contexte organisationnel de chaque CJ a-t-il façonné le processus de mise en œuvre?

4- Quelles variations de mise en œuvre peut-on observer à travers les trois CJ?

L'influence de l'interprétation et le sens crée et circulé des amendements de la LPJ sur la mise en œuvre :

1- Quels flux et indices ont initié le processus de création du sens des amendements pour les acteurs des CJ?

2- Comment les responsables de la mise en œuvre ont-ils interprété les amendements de la LPJ?

3- Comment les responsables de la mise en œuvre ont-ils créé du sens et l'ont-ils transmis aux intervenants?

4- Comment les intervenants ont-ils créé du sens aux amendements de la LPJ et à quel point le sens créé est-il conforme à celui transmis par les responsables de la Mise en œuvre ?

L'effectivité de la mise en œuvre des amendements de la LPJ :

1- Quelle est la perception des acteurs des CJ du succès ou de l'échec de la mise en œuvre des amendements de la LPJ?

2- Quel est le niveau d'atteinte de l'objectif principal des amendements en termes de stabilité des enfants et de continuité des services selon les acteurs des CJ?

Pour décrire et comprendre les écarts entre conception et mise en œuvre et les variations entre les CJ, les analyses intra-cas et inter-cas seront déployées. Après une description intra-cas de la mise en œuvre (Chapitre 5, Chapitre 6, Chapitre 7), une analyse inter-cas mettant la lumière sur les variations entre les trois CJ sera développée (Chapitre 8). L'analyse inter-

cas du sens crée par les acteurs des trois CJ interprétative, complètera l'analyse descriptive de la mise en œuvre (Chapitre 9). Enfin, nous discuterons du succès et de l'échec de la mise en œuvre pour ces trois CJ (Chapitre 10).

Cette évaluation permettra d'éclairer, d'une part, les gestionnaires sur les dimensions à considérer afin d'améliorer leurs stratégies de mise en œuvre des politiques publiques et d'autre part, les intervenants sur l'importance de leur adhésion et de leur coopération pour la réalisation des objectifs visés. Elle est aussi importante pour la communauté dans la mesure où elle permettra de mieux servir les populations cibles et répondre aux besoins particuliers de chacun sans affecter l'efficacité de l'intervention.

Chapitre 2 : L'écart conception-mise en œuvre des politiques publiques : état de la littérature

Le cycle des politiques publiques est souvent utilisé comme cadre d'analyse. Cette perspective présente autant d'avantages que d'inconvénients. Néanmoins, les auteurs, toutes disciplines confondues, sont d'accord sur l'apport de ce cadre lorsque l'on s'intéresse à certaines phases du cycle en particulier. Dans le cadre de cette thèse, notre intérêt porte principalement sur la phase de la mise en œuvre, mais non comme une étape distincte et isolée. Nous considérons les phases de mise en œuvre et celle de la conception comme un continuum. La mise en œuvre est une phase importante du processus des politiques publiques. Il s'agit de traduire la conception en action.

Ainsi, nous discuterons de l'importance de considérer le continuum conception-mise en œuvre lorsqu'il est temps d'évaluer les politiques publiques. Après une mise en contexte des liens entre mise en œuvre, évaluation et cycle de politiques publiques, nous présentons la littérature au sujet de l'écart entre conception et mise en œuvre selon deux perspectives principales : 1) une analyse normative, et 2) une analyse interprétative.

L'analyse normative est une discussion d'une littérature interdisciplinaire (science politique, sociologie et évaluation de programmes) traitant de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques. L'objectif est de comprendre comment chacune de ces disciplines évalue, explique et juge cet écart. Les théories du succès et d'échec de mise en œuvre viennent alimenter la perspective évaluative de la mise en œuvre. L'analyse interprétative présente une perspective différente, mais complémentaire à la première. Les théories du sensemaking et du sensegiving sont utilisées pour mettre de l'avant une perspective interprétative de la mise en œuvre des politiques publiques.

Nombreux sont les textes qui traitent de la mise en œuvre des politiques publiques. Par ailleurs ceux qui discutent spécifiquement de l'écart entre conception et mise en œuvre le

sont moins. Afin de compléter la perspective normative, nous avons introduit les écrits au sujet des succès et des échecs de la mise en œuvre des politiques publiques. Ces derniers sont par contre moins nombreux. La plupart traitent du succès et de l'échec de la politique publique en général. Nous avons tenté de reprendre tous les textes qui peuvent alimenter notre analyse.

Finalement, certains auteurs particulièrement en science politique et en évaluation de programmes dressent de longues listes de facteurs qui favorisent ou qui font obstacle à la réussite de la mise en œuvre (Bernier, 2010; Durlak et DuPre, 2008; Gerston, 2004; Hassenteufel, 2008; Weimer et Vining, 2011). Les différents facteurs ont deux fonctions principalement : 1) lorsqu'on réalise une analyse ou une évaluation de mise en œuvre, nous pourrions nous y référer pour déterminer lesquels de ces facteurs permettent d'expliquer l'écart entre conception et mise en œuvre; 2) les considérer comme une rétroaction pour les concepteurs et les décideurs publics afin de mieux concevoir les politiques publiques en mettant en place des facteurs plus favorables. À cet effet, Matland (1995) précise :

> *Until now, implementation studies have tended to present long lists of variables that may affect implementation. The conditions under which these variables are important and the reasons we should expect them to be important have been ignored to a large degree or have been treated superficially. […]. Synthesis that merely combines ten variables considered by the top-downers with ten variables considered by the bottom-uppers, without exploring the theoretical relationship between them, is likely to exacerbate the problem.* (p. 153)

Dans cette analyse, nous ne reprenons pas ce type de facteurs de façon déductive. Selon nous, ces variables diffèrent selon les contextes. Plus encore, il est possible que, dans la même organisation, certaines politiques soient reconnues comme un succès alors que d'autres un total échec en fonction, notamment, de l'influence des facteurs contextuels. L'interaction entre le contexte et le processus de mise en œuvre est donc, un facteur important, mais qui dépend de l'analyse empirique plus que conceptuelle. Ainsi, ces facteurs doivent émerger, de façon inductive, de l'analyse empirique de la mise en œuvre.

Par ailleurs, nous avons réalisé une recension plus exhaustive des écrits concernant la théorie du sensemaking et du sensegiving. Nous avons procédé par boule de neige et en itération. À partir des résultats de la première phase de la recension, nous avons pu exploiter la liste des références bibliographiques de nos textes. Nous avons refait ces itérations jusqu'à saturation.

2.1 Mise en œuvre, évaluation et cycle des politiques publiques

Selon Turgeon et Savard (2012), « [l]'idée de considérer les politiques publiques comme un processus n'est pas nouvelle. » (p. 3). En effet, développé par Lasswell en 1956, le processus décisionnel serait composé de sept étapes : intelligence, promotion, prescription, invocation, application, terminaison et évaluation. Dès les années 70, d'autres auteurs ont développé des modèles de processus de politiques publiques autour de la proposition de Lasswell, notamment par Jones (1970). Plus tard, ce processus, composé de plus ou moins d'étapes, est devenu le cadre d'analyse le plus répandu en matière de compréhension des politiques publiques (Hassenteufel, 2008; Sabatier 2007).

Lorsqu'on s'attarde aux politiques publiques, on ne peut ne pas traiter du cycle des politiques publiques (ou approche séquentielle) autant comme le processus qui correspond au cycle de vie de la politique ou encore comme le cadre d'analyse qu'analystes et évaluateurs de politiques utilisent pour étudier les différentes phases des politiques (Cairney, 2011).

Fortement critiqué (Anderson, 2000; Birkland, 2010; Doern et Phidd, 1992; Hassenteufel, 2008; Jann et Wegrich, 2007; Muller, 2009; Sabatier, 2007), le cycle des politiques publiques est toujours d'actualité dans la mesure où il est devenu au fil des ans la façon « classique » d'aborder le processus des politiques publiques (Birkland, 2010; Hassenteuffel, 2008; Muller, 2009, Sabatier, 2007). En effet, « [t]he cycle is still employed in some policymaking

circles […]. However, it is now generally used as an organizing framework for the study of policy. » (Cairney, 2011, p. 6)

Néanmoins, l'utilité et l'utilisation du cycle des politiques publiques ont quelque peu changé.C'est dans ce sens que l'approche développée par Charles O. Jones en 1970 nous offre une démarche logique et interactive que Hassenteufel qualifie de « […] plus dynamique et [donnant] une représentation des politiques publiques comme un flux continu de séquences interdépendantes. » (Hassenteufel, 2008, p. 28). À ce dynamisme, le modèle élaboré par James E. Anderson en 1975 se distingue particulièrement de ses prédécesseurs (Hassenteufel, 2008), notamment par sa simplicité et sa vision plus réaliste des politiques publiques à travers les différentes phases. Aujourd'hui, le cycle de politiques publiques est un modèle simple qui permet de capturer la nature fluide de l'élaboration des politiques qui suit parfois les étapes chronologiquement; et surtout il représente un point de départ pour les stratégies des élaborateurs de politiques publiques (Cairney, 2011, p. 41). Malgré ses limites (Cairney, 2011; Hassenteufel, 2008), il s'agit d'un modèle pratique pour analyser une politique, avec l'objectif d'« expliquer et non de valider une théorie » (Anderson, 2003, p. 24).

Dans un monde idéal et comme l'explique si bien Muller,

> Il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens. On aura d'ailleurs souvent avantage à concevoir une politique publique non pas comme une série de séquences successives, mais comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement. (2009, p. 27)

Néanmoins, en évaluation de politiques publiques, il est rare que toutes les étapes de cycle de politiques publiques soient analysées en même temps. En ce qui nous concerne, nous nous intéressons particulièrement à l'évaluation de la phase de la mise en œuvre, mais en lien avec la phase de la conception, que nous nommons le continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques. En effet, l'étape de l'évaluation est intimement liée à celle de la mise en œuvre (Birkland, 2010; Sabatier 2007) qui elle-même est fortement liée à

l'étape de la formulation et de l'adoption. L'interaction entre ces deux phases est très importante. Une mauvaise décision ou un choix d'un instrument public inapproprié peut mener à des résultats inattendus ou même négatifs. Lorsque l'évaluation ne considère pas les liens et les interrelations entre les différentes étapes, des conclusions inappropriées et des jugements erronés peuvent être formulés. L'évaluation devra considérer le continuum conception-mise en œuvre ainsi que le contexte préconception de la politique et les effets futurs comme l'illustre la Figure 2-1 .

Figure 2-1 : Continuum conception-mise en œuvre

La conception ici renvoie aux deux phases : formulation et adoption. En effet, certains auteurs les regroupent en une phase et d'autres alors, les identifient comme deux phases distinctes. Anderson (2000), par exemple, distingue la phase de la formulation et celle de l'adoption. L'étape de la formulation constitue une étape pré-décisionnelle (Anderson, 2000). L'objectif étant ici d'identifier, de concevoir et de raffiner des alternatives

pertinentes et acceptables pouvant remédier aux problèmes publics auxquels le gouvernement souhaite s'attarder (Anderson, 2000; Birkland, 2010). Par ailleurs, pour Jones (1970), le développement du programme d'actions comprend implicitement le volet prise de décision alors qu'il y a ici une nette différence entre les deux activités. L'adoption d'une politique relève d'un choix assumé par la fonction publique et par le fait même une action règlementée. Lasswell (1956) présente aussi l'étape du choix, mais elle semble se définir plus comme la sélection d'une solution par les autorités.

L'étape de la formulation des propositions consisterait donc selon Anderson (2003), à développer des options et des scénarios pertinents et acceptables pour régler le problème identifié. Les "formulateurs" de ces propositions doivent respecter trois facteurs. L'option doit être orientée vers la cause, entraine des coûts raisonnables et enfin, doit être politiquement acceptable.

Dans une logique de cohérence et de continuité entre les différentes phases du cycle de politiques publiques, la phase suivante devrait porter sur l'opérationnalisation de la politique. Sous forme de règlements législatifs et administratifs, la politique publique est mise à la disponibilité des administrateurs (responsables de la mise en œuvre et employés de 1re ligne), le tout accompagné de directives de mise en œuvre claires afin de préserver l'intégrité du contenu de la politique. Il s'agit d'une étape importante qui nécessite un travail minutieux, mais indispensable afin d'éviter les mauvaises interprétations (Anderson, 2000), d'où l'importance de considérer l'étape de l'adoption.

L'étape de l'adoption consiste à adopter, modifier ou rejeter l'alternative préférée. Ce choix est réalisé en considérant plusieurs critères, entre autres les valeurs (organisationnelles, personnelles, professionnelles, etc.), l'affiliation politique, l'opinion publique, etc. Mais elle comprend également le choix des instruments des politiques publiques qui permettent de la mettre en application (loi, règlementation, programme, etc.). Weimer et Vining (2011) ont même une vision plus large. Ils considèrent que l'adoption commence par la

formulation et finit avec son acceptation formelle comme une loi, une règlementation, une directive administrative ou un autre instrument selon le domaine de politique en question.

La mise en œuvre, quant à elle, commence par l'adoption et continue tant et aussi longtemps que les effets escomptés ne sont pas atteints (Weimer et Vining, 2011). La littérature propose une multitude de définitions pour le concept de la mise en œuvre. Il est donc important de préciser comment nous définissons la mise en œuvre dans le cadre de ce travail particulièrement parce que comme le précisent Knoepfel et ses collègues (2007), « *this term is used both widely and selectively in different countries and/or schools of political and administrative science*. » (p. 187). Néanmoins, les définitions recensées dans la littérature (Baker, 2002; Birkland, 2010; Gerston, 2004; Hill et Hupe, 2002; Knoepfel et *coll.*, 2006; Lascoumes et Le Galès, 2007; Mazmanian et Sabatier, 1983; Stame, 2010) ont un point commun : la mise en œuvre serait un processus (ou un ensemble de processus) qui permet de rendre effective la politique publique. La mise en œuvre suit une approche « *Top-down* » ou « *Bottom-up* » que nous développerons plus loin. Anderson (2000) précise qu'elle suit une approche traditionnelle où la coordination et la coopération sont nécessaires entre les niveaux du pouvoir national, provincial et local et les agences administratives. Le nombre et la variété des participants dans cette étape dépendent de la nature de la politique elle-même. À ce niveau, l'auteur soulève plusieurs enjeux, notamment en lien avec les techniques de contrôle et la conformité ou non à la politique.

Ainsi, la conception et la mise en œuvre représentent deux phases du processus des politiques publiques intimement liées. Le continuum conception-mise en œuvre renvoie au passage de la théorie à la pratique à travers un processus dynamique et non linéaire. La compréhension de ce continuum dans un contexte plus général du processus des politiques publiques permet de rendre compte de la complexité de la réalité de la mise en œuvre en lien avec la formulation et l'adoption. Hill et Hupe (2002) expliquent cet avantage comparativement à la perspective de la théorie de la bureaucratie dans la mesure où la « boite noire » de la mise en œuvre n'est pas ouverte. La mise en œuvre est la conséquence

de ce qui s'est produit aux autres phases du processus des politiques publiques (Hill et Hupe, 2003).

Cela étant dit, il est important de combiner l'avantage analytique que nous accorde la perspective basée sur le processus des politiques publiques avec la reconnaissance de l'interaction entre les différentes phases de ce processus. Dans le cas contraire, nous aurons tendance à considérer la mise en œuvre comme la continuité des directives du gouvernement et des décideurs politiques, ce qui ne semble pas être le cas sur le terrain comme l'affirme Gerston (2004), « *There is no natural law ensuring that the policy adopted today will be carried out as intended tomorrow. Indeed, the relationship between decision-making and implementation is tenuous at best*. » (p. 94-95). À partir de ce constat, nous nous intéressons à l'écart entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, alors qu'on présumait que la mise en œuvre de politiques publiques se fait en conformité, dans la vraie vie, l'écart est quasiment inévitable entre conception et mise en œuvre. Localement, des adaptations sont faites afin de mieux répondre au contexte où la politique est mise en œuvre. Ceci se traduit par des variations inter-sites.

Deux éléments importent lorsqu'on s'intéresse à cet écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques. Le premier concerne la nature de la politique publique et ses instruments. Le deuxième concerne son interprétation lors de l'évaluation. En effet, dépendamment de l'instrument choisi par le gouvernement, l'écart peut être plus ou moins important de même que son interprétation. Cet écart ne sera pas traité de la même façon lorsqu'on parle d'une loi ou d'une orientation gouvernementale où en partant les objectifs et les lignes directrices ne sont pas clairs et parfois même non définis comme nous le précisent Weimer et Vining (2011) : « *yet, the distinction between adoption and implementation does not do justice to the complexity that typically characterizes the policy process. Adopted policies, especially laws, rarely specify exactly what is to be done.* » (p. 263). En effet, lorsqu'on parle d'un programme dont la raison d'être, la cible et les objectifs sont clairement définis, ce qui constitue un « standard » auquel on se réfère pour comparer la mise en œuvre, il serait plus facile d'identifier des écarts le cas échéant.

En conclusion, la conception et la mise en œuvre sont deux phases du processus des politiques publiques en interaction. L'écart entre conception et mise en œuvre est quasiment inévitable. Les évaluations mènent à des jugements de la qualité de la mise en œuvre. Cet état de fait pose des défis majeurs à l'évaluateur qui devra justifier son jugement.

2.2 Une analyse normative du processus de la mise en œuvre des politiques publiques

À travers les différentes disciplines[5] se tracent trois écoles d'évaluation de la mise en œuvre : 1) fidélité ou ce que les autres disciplines identifient comme la 1re génération ou l'approche « *Top-down* »; 2) adaptation ou ce que les autres disciplines identifient comme la 2e génération « *Bottom-up* »; et 3) balance ou ce qu'on nomme en sciences politiques « les approches hybrides » ou 3e génération.

[5] Les trois écoles de pensées ne sont pas un choix. C'est un résultat de la revue de littérature. Il y a trois écoles principalement. L'objectif était de montrer que l'évolution de la littérature est très semblable à travers plusieurs disciplines. L'exercice à la base incluait en plus des trois disciplines présentées à même la thèse (sciences politiques, sociologie et évaluation de programme), a porté sur management et sciences économiques, le résultat, selon nous, n'était pas significatif que nous l'avons écarté.

Tableau 2-1 : Synthèse de l'analyse de la littérature

	Perspective d'analyse de la MEO	Approches d'analyse de la MEO	Jugement de l'analyste/de l'évaluateur
Science politique	• Analyse positive • Analyse normative	• *Top-down* • *Bottom-up* • Synthèse	• Succès de mise en œuvre • Échec de mise en œuvre • Déficit de mise en œuvre ==== Lien entre l'échec ou le succès de la mise en œuvre et l'échec ou le succès de la politique de façon générale.
Sociologie	• Analyse normative	• *Top-down* • *Bottom-up*	• Effectivité • Ineffectivité • Accomplissement de la conception/non accomplissement
Évaluation de programmes	• Analyse normative	• Fidélité • Adaptation • Balance	• Succès de mise en œuvre • Échec de mise en œuvre • Mise en œuvre comme une variable intermédiaire entre conception et effets dont l'impact est documenté lors de l'évaluation.

Le Tableau 2-1 présente une synthèse de l'analyse par discipline et dont le contenu sera développé ci-après.

2.2.1 Écart conception-mise en œuvre : Constats

Les sociologues présentent une analyse plutôt normative de la mise en œuvre des politiques publiques (Hassenteufel, 2008; Lascoumes et Le Galès, 2007). Autant les sociologues que les politologues s'accordent sur l'origine de l'intérêt des sociologues pour la mise en œuvre, et donc la connexion entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie qui remonte à la publication du texte de Pressman et Wildavsky au début des années 1970 (Hassenteufel, 2008; Peck et 6, 2006).

L'objectif de Hassenteufel (2008) est de mettre à jour les décalages entre les décisions prises et leur concrétisation. Il développe la critique sociologique du modèle bureaucratique qui

renvoie à la séparation entre politique et administration. Il remet en question l'objectivité « supposée » des fonctionnaires en expliquant que ces derniers doivent être considérés comme des acteurs sociaux avec des valeurs, des préférences et des systèmes de croyances qui influent leur travail au quotidien. Hassenteufel soulève, à cet effet, l'autonomie dont bénéficient les fonctionnaires : « au final, pour la sociologie des organisations, c'est plus l'autonomie et la non-obéissance aux règlements qui caractérise (sic) le fonctionnement de l'administration que l'obéissance stricte à la hiérarchie et aux règles formalisées juridiquement. » (p. 87)

Les sociologues et les politologues présentent la mise en œuvre principalement selon les deux approches : « *Top-down* » et « *Bottom-up* », ce que les évaluateurs de programmes nomment fidélité et adaptation de mise en œuvre.

La génération « *Top-down* » a émergé durant les années 1970. Son but fut celui de développer une théorie générale de la mise en œuvre (Hill et Hupe, 2002, p. 43). En faisant référence à Parsons (1995), Pülzl et Treib (2007) précisent qu'il s'agit d'études basées sur le modèle de la « boîte noire », et donc, les analystes assument un lien causal direct qui lie les politiques et les résultats observés. Birkland (2010) développe amplement les hypothèses de base de cette approche notamment que les objectifs ainsi que les instruments de la politique sont clairement définis, que le pouvoir est entre les mains d'une seule législation, que la mise en œuvre constitue une chaine à partir du haut, et que les concepteurs de la politique ont une bonne connaissance de la capacité et de l'engagement des responsables de la mise en œuvre.

Pour cette approche, « L'objet de l'analyse est […] de rendre compte des facteurs qui permettent de comprendre le non-accomplissement, ou l'accomplissement (très partiel) des décisions. » (Hassenteufeul, 2008, p. 84). Il paraît évident que les sociologues mettent l'accent sur la contextualisation de l'écart entre la conception et la mise en œuvre. L'objectif est de pouvoir comprendre et non de justifier l'écart. De même, ils accordent une place de choix aux acteurs à cet égard : d'une part, les administrateurs et leur comportement et les

adaptations qu'ils peuvent apporter lors de la mise en œuvre de la politique, et d'autre part, le public cible et sa réaction à la politique publique.

Les évaluateurs partisans de l'école de la fidélité considèrent que les innovations sont constituées d'un nombre relativement bien spécifié de composantes essentielles qui doivent être mises en œuvre avec fidélité sinon cela risque d'affecter l'efficacité (Blakely et *coll.*, 1987). Ainsi, pendant longtemps, les auteurs insistaient sur le besoin sinon l'obligation de suivre le modèle du «programme» pour atteindre les résultats et les effets souhaités. Selon Blakely et ses collègues (1987), il y aurait une perspective plus modérée de cette école représentée par Hall et Loucks (1978). Certaines configurations des composantes peuvent résulter en des mises en œuvre partielles et peuvent, donc, être plus acceptables que d'autres. Pour cette école, tout écart du modèle théorique est considéré comme un déficit de l'efficacité de la mise en œuvre, sinon de l'intervention dans la mesure où on assume que s'il n'y a pas fidélité, les résultats prévus ne seront pas atteints.

Ces hypothèses de base constituent par le fait même les problèmes de cette approche (Birkland, 2010). En effet, il est irréaliste de présumer que les objectifs sont clairement définis étant donné la multiplicité des objectifs de certaines politiques. De plus, il arrive parfois que certains objectifs soient redéfinis pour justifier la continuité d'une politique ou dans d'autres cas, de nouveaux groupes entrent dans le débat et apportent de nouveaux objectifs et des avantages à la politique (Birkland, 2010, p. 266). De même, on ne peut présumer que le gouvernement est une entité individuelle alors que dans plusieurs cas de politiques publiques, le gouvernement travaille en coopération avec d'autres organismes. À cet égard, Anderson (2003) note que les législateurs, les bureaucrates, les tribunaux, les groupes de pression et les organisations communautaires sont impliqués dans la mise en œuvre des politiques. Enfin, une politique ne peut être restreinte à une seule législation; le caractère incrémentaliste de la conception des politiques publiques suppose qu'une politique publique est une collection de politiques séparées et parfois contradictoires.

C'est notamment pour le rôle des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques et de la fragilité du modèle « *Top-down* » mise en évidence à travers l'analyse des échecs ou limites des politiques publiques (Lascoumes et Le Galès, 2007), qu'il y a eu ce renversement d'approche. Ainsi, l'approche « *Bottom-up* » considère « la mise en œuvre […] comme un processus à analyser en tant que telle à partir des acteurs directement impliqués, notamment les agents administratifs au guichet et les publics cibles » (p. 84). En effet, cette approche part des metteurs en œuvre et des bénéficiaires des politiques publiques pour comprendre de façon ascendante les dynamiques suscitées par l'action publique et les obstacles à celle-ci (Lascoumes et Le Galès, 2007).

Ainsi, l'approche « *Bottom-up* » serait une approche plus réaliste à travers la reconnaissance du pouvoir discrétionnaire que détiennent les fonctionnaires (Lascoumes et Le Galès, 2007), un pouvoir qui se développe dans le cadre d'un espace d'appropriation à même ces politiques publiques. Les auteurs mettent l'accent sur l'importance de comprendre la mobilisation des acteurs, les adaptations qu'ils apportent et le jeu des interactions de ces acteurs dans le contexte local de la mise en œuvre de la politique publique (Chambers et Norton, 2016). Néanmoins, il ne faut pas réduire l'explication des différences observées dans l'appropriation locale des politiques publiques aux seuls facteurs culturels selon les auteurs.

Ainsi, il s'agit d'une approche du point de vue des bureaucrates du niveau de la rue « *street-level bureaucrats* » (Birkland, 2010; Lipsky, 1980) ou ce qu'Elmore (1979) nomme « *backward mapping* » dans la mesure où le processus de mise en œuvre et les relations pertinentes sont établis à partir des responsables de la mise en œuvre vers les concepteurs. La mise en œuvre est considérée comme un travail à travers un réseau d'acteurs. Ainsi, les deux principales hypothèses de base de cette approche sont que : 1) les objectifs sont ambigus, ils ne sont pas explicites et peuvent même être en conflit avec d'autres objectifs du même domaine des politiques publiques; et 2) la politique peut être pensée comme un ensemble de lois, de règles, de pratiques et de normes (ex. politique de l'énergie, procédure

criminelle, etc.), ce qui représente une conception plus réaliste du processus de la mise en œuvre (Birkland, 2010). Par ailleurs, Birkland (2010) soulève deux limites à l'approche « *Bottom-up* ». La première, en référence à Paul Sabatier, est qu'elle exagère la capacité des fonctionnaires/responsables de la mise en œuvre d'entraver les objectifs des décideurs dans la mesure où ces acteurs ont des normes et des standards qu'ils sont censés respecter sinon, ils auront des sanctions. La deuxième limite est qu'elle assume que les groupes sont des participants actifs dans le processus de mise en œuvre, ce qui n'est pas toujours vrai.

L'approche « *Bottom-up* » considère ainsi la marge de manœuvre des acteurs et la probabilité que ces derniers apportent des modifications afin d'adapter la politique à la population comme des éléments centraux. À cet effet, l'école de l'adaptation en évaluation de programme présente l'adaptation au contexte, aux besoins de la population cible et à l'organisation comme un fait lors de la mise en œuvre des interventions publiques. Selon les partisans de cette école, plus les responsables de la mise en œuvre sont libres d'apporter des modifications pour répondre aux besoins locaux, plus les résultats seraient positifs. Blakely et ses collègues (1987) présentent une perspective plus radicale de l'adaptation qui suggère que la concentration des fonds de développement du programme initial pour les concepteurs centralisés ou les laboratoires de recherche devrait cesser afin d'éviter le piège de la fidélité au modèle initial. Le jugement de la mise en œuvre, de l'écart entre conception et mise en œuvre ainsi que celui entre mise en œuvre et effets dépendent du contexte local, des types d'adaptation et des effets observés.

Bien que cette approche présente beaucoup d'intérêt, Hassenteufel (2008) soulève deux problèmes à cet égard. Le premier est que cette approche réduit une politique publique à sa concrétisation et le deuxième est qu'elle sous-estime l'impact de la décision sur la mise en œuvre. Hassenteufel conclut qu'« il ne faut donc pas durcir cette opposition entre approche par le haut et approche par le bas, qui sont probablement plus complémentaires qu'opposées, leur usage dépendant notamment du type des politiques publiques (Lane, 1987), ce qui rend une synthèse possible (Sabatier, 1986) » (2008, p. 101)

Cette situation a créé un débat qui a continué jusqu'à la moitié des années 1980. À ce moment, certains auteurs (Sabatier, 1986; Hogwood et Gunn, 1984) reconnaissent la possibilité que les deux approches puissent être compatibles, comme elles adressent des questions différentes (Peck et 6, 2006). Et c'est ainsi que l'on parle désormais d'une troisième génération. Hill et Hupe (2002) et Pülzl et Treib (2007) développent les principaux apports et caractéristiques de la troisième génération (les synthétiseurs selon Hill et Hupe (2002) et les modèles hybrides selon Pülzl et Treib (2007). Selon ces auteurs, les modèles hybrides présentent deux innovations. La première est qu'ils tentent de surmonter les faiblesses des approches « *Top-down* » et « *Bottom-up* » en mettant à côté des aspects normatifs et de focaliser sur les arguments empiriques pour conceptualiser le processus de mise en œuvre. La deuxième est que les auteurs de la 3e génération accordent de l'importance à des facteurs qui avaient reçu jusqu'alors très peu d'attention.

Du côté des évaluateurs de programmes, l'école de la balance fidélité-adaptation semble en émergence (Backer, 2002). L'auteur définit cette balance comme: « *a dynamic process, often evolving over time, by which those involved with implementing a science-based substance abuse prevention program address both the need for fidelity to the original program and the need for local adaptation.* » (Backer, 2002, p. 5). Selon Backer, il y a deux moments où la balance peut avoir lieu : 1) à la fin lorsqu'une décision est prise pour adopter un programme qui a besoin de certaines modifications pour s'adapter aux circonstances locales; et 2) en cours de mise en œuvre, si les résultats/effets souhaités ne sont pas réalisés. Plusieurs tentatives peuvent s'inscrire dans cette voie d'équilibre des deux approches (Backer, 2002; Berman, 1981; Castro et *coll.*, 2004; Chen, 2005; Durlak et DuPre; 2008; Dusenbury et *coll.*, 2003)

2.2.2 Écart conception-mise en œuvre Jugement en termes de succès et d'échec

L'explication de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques amène les analystes et les évaluateurs à porter un jugement en termes de succès ou d'échec. Avant de présenter les différentes perspectives de ce jugement, il nous semble important de distinguer l'échec et le succès de la mise en œuvre de l'échec ou le succès de la politique de façon plus générale. Comme le précisent Patton et ses collègues (2013), « *Policies and programs fail because either the program could not be implemented as designed (program failure), or the program was run as designed but did not produce the desired results (theory failure).* » (p. 344)

L'échec des politiques publiques en général (theory failure), semble susciter l'intérêt de plusieurs auteurs (Bovens et *coll.*, 2001; Bovens et 't Hart, 2016; Kerr, 1976; Lascoumes et LeGalès, 2008; McConnell, 2010a, 2010b, 2014, 2015) et est l'objet prioritaire des analyses et des évaluations des politiques (Patton et *coll.*, 2013). La littérature au sujet de l'échec est très riche (Howlett, 2012). Néanmoins, la définition de ce concept reste floue (Birkland, 2010; Matland, 1995); de même que son opérationnalisation. En effet, les notions de succès et d'échec ont été souvent associées à d'autres concepts comme la performance, l'efficacité et l'atteinte des résultats (Barrett et Fudge, 1981; Ripley et Franklin, 1982). D'autres auteurs ont associé le succès et l'échec des politiques publiques à l'accomplissement de la coopération (Kickert et *coll.*, 1997, cité dans Hill et Hupe, 2002, p. 78).

McConnell (2010a) propose une définition qui combine la perspective de la tradition fondamentaliste (le succès comme un fait identifié positivement) et la perspective de la tradition constructiviste (importance de l'interprétation et du sens). À cet effet, « *A policy is successful if it achieves the goals that proponents set out to achieve and attracts no criticism of any significance and/or support is virtually universal*. » (McConnell, 2010a, p. 351). À l'opposé, l'échec serait « *[…] the mirror image of success: A policy fails if it does not achieve the goals that proponents set out to achieve, and opposition is great and/or support*

is virtually non-existent. […]. Process failures occur when the government is defeated in its ambition to enact legislation or make a decision. » (p. 356-357). La

Figure 2-2 présente une synthèse des catégorisations des principaux écrits au sujet de l'échec et du succès des politiques publiques.

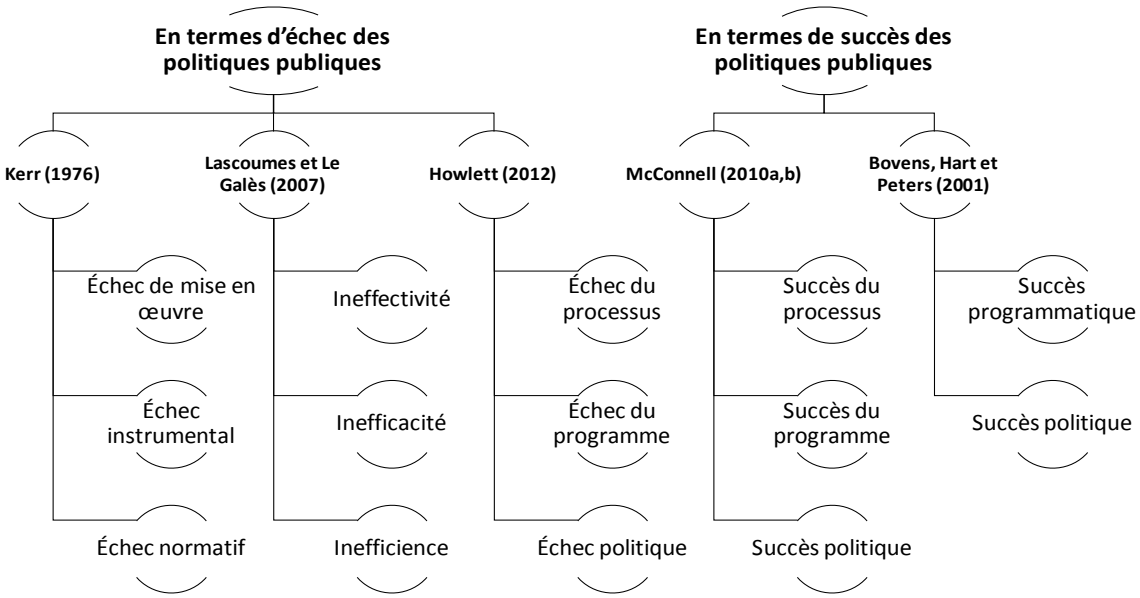


Figure 2-2: Typologies de succès et d'échec des politiques publiques recensées dans la littérature

De ces typologies, on peut constater que l'échec ou le succès de la mise en œuvre des politiques publiques est une des dimensions du succès ou de l'échec de la politique publique de façon générale. Plus qu'une dimension, la mise en œuvre est une composante déterminante et nécessaire pour juger du succès ou de l'échec de la politique : « *If a policy is only partially implemented, it cannot be judged a success or failure until we know why it was not implemented*. » (Patton et *coll.*, 2013, p. 345)

Kerr (1976) réfère à deux ordres d'échec de la mise en œuvre : 1) lorsque la politique ne peut être mise en œuvre et 2) lorsque l'agent responsable de la mise en œuvre n'est pas

capable de réaliser des actions sous aucun ensemble de conditions. Hogwood et Gunn (1984, p. 197) attribuent l'échec de la mise en œuvre à trois facteurs : 1) une mauvaise exécution (la politique n'a pas été mise en œuvre comme prévue); 3) une mauvaise politique (bonne mise en œuvre, mais pas d'effets désirés) et 3) une mauvaise chance (mise en œuvre devrait fonctionner, mais des facteurs hors du contrôle des décideurs publics l'influencent). Lascoumes et Le Galès (2007) discutent de l'ineffectivité comme un défaut dans la mise en œuvre, dans la mesure où les actions d'application concrète n'interviennent pas ou mal. Pour Howlett (2012), l'échec du processus renvoie à des problèmes au niveau des phases du cycle des politiques publiques (mise à l'agenda; formulation et prise de décision (conception); mise en œuvre et évaluation.

De son côté, McConnell (2010a,b) parle du succès du processus qui « *[concern] understanding the means by which societies could and should make collective choices in the public interest*. » (McConnell, 2010a, p. 349). Bovens et ses collègues (2001) distinguent la dimension programmatique du succès de la dimension politique du succès pour répondre à la question, « *does government tackle important social issues, does it deliver solutions to social problems that work, and does it do so in a sensible way (Lasswell, 1971; Lindblom, 1990)?* » (Bovens et *coll.*, 2001, p. 20)

De ce qui précède, il paraît que la définition et l'opérationnalisation de ce qu'est l'échec ou le succès de la mise en œuvre restent des sujets à explorer dans la mesure où ils présentent plusieurs problématiques non encore résolues (Birkland, 2010; Palumbo et *coll.*, 1984). Plus encore, « *[...], things become more complicated when we identify incompatible or vague policy aims at the top that leave us searching for appropriate measures to judge success.* » (Birkland, 2010, p. 39). En appui, Birkland (2010) est d'avis que juger du succès et de l'échec est plus difficile à réaliser comme il arrive parfois que non seulement les objectifs de la politique soient modifiés, mais aussi la population cible. La nature même de la politique publique (loi, décision du tribunal, programme, etc.) amène d'autres enjeux (Palumbo et *coll.*, 1984).

En plus de ces éléments d'opérationnalisation pour la mesure du succès et d'échec, l'appréciation du succès présente un autre enjeu important notamment à cause de la relativité du jugement comme le précise McConnell (2010a), « *[…], politics is frequently partisan, and policies framed as successful by some political actors may be framed as unsuccessful by others (Stone 2002; Fischer 2003).* » (p. 346). « *Success and failure mean different things to different people at different times (Bovens and 't Hart, 1996).* » (Bovens et *coll.*, 2001, p. 20). De plus, le succès et l'échec ne sont pas toujours absolus et peuvent être partiels (Howlett, 2012). En effet, McConnell (2010a) précise que différentes situations sont possibles : 1) succès du processus VS échec des programmes; 2) succès des politiques VS échec des programmes; 3) succès des programmes VS échec des politiques (p. 357-359).

Ainsi, il est important de bien définir les concepts de succès et d'échec et d'opérationnaliser leurs mesures afin de mieux juger la mise en œuvre des politiques publiques.

La nature du succès et de l'échec dépendra ainsi tout autant du contexte et de la position sociale de la personne qui porte le jugement, que de la nature du programme en question et du moment auquel le jugement est porté. Tout ceci cible l'importance de prendre en compte le contexte des programmes.

2.3 Une analyse interprétative du processus de mise en œuvre des politiques publiques

L'évaluation du processus de mise en œuvre consiste à apporter un regard sur les écarts possibles entre la politique planifiée et celle mise en œuvre. Une des critiques de ces évaluations était justement le manque d'une contextualisation de ces écarts afin de mieux les comprendre. Considérer le contexte de la mise en œuvre a en effet apporté des éléments d'interprétation depuis quelques années. Néanmoins, les réactions et les comportements des acteurs durant ce processus de mise en œuvre contribuent, dans une grande part, à expliquer ces écarts. À cet effet, des approches plus interprétativistes de la mise en œuvre auraient tout le mérite d'être exploitées (Yanow, 2000). Dans ce sens,

l'analyse interprétativiste s'intéresse aux significations et à comment ces significations sont communiquées. À cet effet, on en retrouve certaines théories notamment l'appropriation des acteurs locaux développée en sociologie (Lascoumes et LeGalès, 2007) et la discrétion des fonctionnaires « *street-level bureaucrats* » (Lipsky, 1980).

Un des facteurs qui pourrait expliquer la variation des résultats serait l'interprétation de la politique par les fonctionnaires de première ligne responsable de sa mise en œuvre et de l'application (Lipsky, 1980; Spillane, 1998; Spillane, 2000; Spillane, 2004; Sutton et *coll.*, 2018). Avant la mise en œuvre, la politique devra être comprise. Le sens que les responsables de mise en œuvre ont de la politique est un processus cognitif continu (Spillane, 2000; Yanow, 1996). Les directives et les informations que reçoivent ces fonctionnaires des gestionnaires et de la haute direction, jumelées à la machine organisationnelle, elle-même, et modérées par leurs connaissances préalables exercent une influence sur leur interprétation et leur mise en application de la politique publique.

À partir de ces influences, les fonctionnaires ne se conforment pas toujours aux « signaux » transmis par le politique et la haute direction (les cadres), et donc à la politique comme planifiée et pensée. Selon Lipsky (1980), « *Managers are interested in achieving results consistent with agency objectives. Street-level bureaucrats are interested in processing work consistent with their own preferences and only those agency policies so salient as to be backed up by significant sanctions*. » (p. 19). Selon Lipsky (1980), ces perspectives différentes viennent de l'opposition de la nature du rôle des gestionnaires, d'un côté et celui des fonctionnaires. Les premiers mettent l'accent sur les résultats et la performance, alors que les derniers veillent à accomplir les exigences de leur travail. Dans une relation de pouvoir, les fonctionnaires ont la capacité, par leurs propres moyens, de résister aux pressions organisationnelles quant à la conformité aux objectifs de la haute direction (Lipsky, 1980).

Cela dit, le sensemaking dépasse un simple processus cognitif de construction individuelle de sens. Le sensemaker est influencé et influence son contexte. Il est constamment en

interaction avec les autres “sensemakings” individuels. Autrement, chaque sensemaker crée le sens qui correspond à son schéma interprétatif et ses cadres de référence. Ainsi, les sens créés risquent de différer selon les individus (Smircich et Morgan, 1982); d’où l’importance de s’intéresser au niveau collectif de la création de sens (Ingle et *coll.*, 2011; Stensaker et *coll.*, 2008).

Selon Dervin (1995, cité dans Mantere, 2000), « *one way sensemaking differs markedly from other approaches is that it explicitly privileges the ordinary person as a necessary theorist involved in the development of ideas not only for understanding personal worlds but necessarily for understanding collective, historical and social worlds as well*. » (p. 9). Ainsi, le choix du sensemaking vient du fait que cette théorie s’intéresse autant à la création et au développement des significations et du sens individuel qu’à la compréhension des significations et des sens créés par les autres afin d’arriver à construire un sens collectif.

2.3.1 Sensemaking et sensegiving : concepts clés dans la construction et le transfert du sens

Commençons par l’origine littéraire[6] du concept du sensemaking : ”Sense” réfère à la signification et le ”making” est l’activité de création et de construction de quelque chose (Mantere, 2000). Ce qui, selon cet auteur, correspond exactement à ce que Weick et ses collègues (2005) voulaient souligner dans leur définition du concept : Sensemaking serait autant une création qu’une découverte. Le sensemaking n’est pas uniquement un processus d’interprétation de l’environnement, mais aussi un processus de création de cet

[6] L’étymologie du concept remonte à la Grèce classique. Le concept a d’abord pris naissance dans le domaine des études en communication et n’a été articulé que durant les années 1970. Par la suite, le concept a été utilisé dans d’autres domaines notamment les sciences d’information. Selon Dervin (1983), quatre philosophes inspirent la métathéorie et la méthodologie du sensemaking. Il s’agit de Pierre Bourdieu (1930-2002), Michel Foucault (1926-1984), Hans-Georg Gadamer (1900-2002), et Jurgen Habermas (1929). Gross (2010) explique que le point commun entre le travail de Dervin et les quatre philosophes se trouve dans leur lien avec Hegel pour s’inscrire dans une approche phénoménologiste.

environnement (Mantere, 2000). En effet, « *Sensemaking has been more recently described as "the cognitive act of taking in information, framing it and using it to determine actions and behaviors in a way that manages meaning for individuals" (Evans, 2007, p. 161)*. ». Ainsi, le sensemaking pourrait être appréhendé comme une boucle de rétroaction entre la réception de l'information, son interprétation et son utilisation pour prendre des décisions et mettre en place des actions.

Weick (1995) associe le sensemaking à d'autres processus comme la compréhension, l'interprétation et l'attribution[7]. Néanmoins, il souligne ce qui distingue le sensemaking des autres processus. Pour cela, Weick (1995) définit sept propriétés du sensemaking qui le rendent unique :

- Le sensemaking s'ancre dans l'identité de l'individu; ce dernier se considère comme le texte à interpréter. L'individu fond dans son environnement et est en interaction avec d'autres. La position et l'identité de l'individu modèrent et influencent sa création du sens ainsi que ses perceptions.
- Le sensemaking est rétrospectif. Il est un moyen pour voir le futur à travers ce que reflète le passé. Le sens vient de l'anticipation des résultats d'une décision pour ensuite lui donner une signification. On attribue beaucoup de poids aux expériences passées. Pour Weick, le sensemaking peut dépasser le présent pour adresser des questions au sujet du futur, ce qui permet d'avoir une combinaison de perspective rétrospective-prospective.
- Le sensemaking crée l'environnement. Les acteurs deviennent des agents actifs dans la construction de leurs environnements.

[7] En psychologie sociale, le concept d'attribution causale désigne un processus par lequel les personnes expliquent et jugent autrui et l'environnement dans lequel elles évoluent en inférant les causes des comportements et des évènements.

- Le sensemaking est un processus de nature social. Il s'opère durant les interactions des acteurs. Les réalités subjectives se transforment en réalité organisationnelle.
- Le sensemaking est continu. Comme la réalité est en construction continue, cela nécessite une création continue du sens de cette réalité afin que les acteurs se sentent confortables et en contrôle.
- Le sensemaking est axé sur les indices sélectionnés du flux continu. Ceci signifie que les interprétations sont, à la base, biaisées. L'acteur sélectionne, subjectivement, les indices de son environnement. D'autres indices échappent à son interprétation.
- Le sensemaking focalise sur la plausibilité plutôt que sur l'exactitude. Les acteurs tentent de prendre des décisions souvent en se basant sur les probabilités et l'intuition, plutôt que sur des études scientifiques.

Ainsi, le sensemaking est un processus activé par les perturbations des flux et des indices de l'environnement de l'individu. Il est donc un processus cognitif, caractérisé par les sept dimensions de Weick, qui débute avec une situation de choc ou de chaos. L'acteur lie ces signes à un ou des cadres de référence pour donner un sens à un événement, à une action, etc. (Ankerstjerne, 2012). Selon Spillane (2004), le sensemaking n'est pas simplement un processus de décodage, mais plutôt un processus actif d'interprétation basé sur les expériences, la connaissance, les croyances et attitudes du sensemaker (p. 76), qui constituent les divers cadres de référence qui lui sont accessibles. Cette relation entre l'indice et le cadre de référence est influencée par le contexte, notamment lors de la sélection des indices, mais aussi lors de l'interprétation de ces indices selon les cadres de référence propres au sensemaker. Par conséquent, la réaction à ces signaux et indices diffère d'une personne à une autre (Vlaar et *coll.*, 2008, p. 232).

Les sept propriétés du sensemaking sont actives dès qu'il y a des divergences dans les observations et les prévisions des acteurs et continuent jusqu'à ce que le sensemaker

atteigne un niveau acceptable de compréhension. Néanmoins, ce ne sont pas toutes les propriétés qui sont représentées, tout dépend de la situation. Certaines seront plus significatives que d'autres (Ankerstjerne, 2012). Cette relation que crée le sensemaker d'une manière spécifique créée un nouveau sens, une nouvelle compréhension (Ankerstjerne, 2012; Weick et *coll.*, 2005).

Du moment où les indices et les flux sont continus dans le temps, le sensemaking est aussi un processus évolutionnaire (Weick et *coll.*, 2005) : « *sensemaking can be treated as reciprocal exchanges between actors (Enactement) and their environments (Ecological Change) that are made meaningful (Selection) and preserved (Retention).* » (Weick et *coll.*, 2005, p. 414). Le mot « *enactment* » transmet l'idée que les gens génèrent leur environnement à travers leurs actions de faire sens de ces actions (Smircich et Stubbart, 1985 cités par Bean et Hamilton, 2006). Le processus d'*enactment* englobe plus particulièrement les activités de détection (noticing) et de sélection des flux[8] (braketing). Ceci dit, bien qu'il soit évolutionnaire, le sensemaking n'est pas toujours aussi intensif, dans la mesure où la vie organisationnelle comprend des routines et des stéréotypes.

À cet effet, Jeong et Brower (2008) déterminent trois phases qui constituent le processus du *sensemaking* : 1) le constat (noticing) : « *noticing is a process in which individual actors single out some problematic stimuli as cues for further conscious processing out of their streams of experience in the situations that they face.* » (p. 229); 2) l'interprétation: « *Interpretation is a process in which individual actors actively grasp "the modes of being" (Moran, 2000, p. 232) of cues that they notice.* » (p. 230); 3) l'action : trois aspects de l'action sont critiques; un comportement, une opération contrôlée et en lien avec les deux éléments précédents (p. 231-232). Les trois phases illustrent bien le lien entre le passé et le futur à travers le processus du sensemaking. En effet, celui-ci considère autant le passé pour comprendre le pourquoi des actions des acteurs que le futur pour définir le comportement

[8] « *Braketing* » traduit litéralement est la « mise entre parenthèses » des éléments. Ce qui signifie les isoler du flux, leur donner une valeur particulière.

qui suivra (Peck et 6, 2006). Weick réfère à ces deux éléments comme des interruptions « *What's the story here?* » et « *Now, what should I do?* » (p. 410)

Comme la mise en œuvre se déroule dans un contexte d'échanges et d'interactions, nous mettons à contribution la théorie du *sensegiving* pour représenter les flux de connaissances entre différents acteurs de différents niveaux hiérarchiques dans le processus de mise en œuvre. Pour Maitlis et Lawrence (2007), le sensegiving serait un processus où les acteurs s'influencent mutuellement à tous les niveaux de l'organisation : leaders, gestionnaires intermédiaires, et employés. En effet, le *sensegiving* est le processus par lequel on tente d'influencer le *sensemaking* et la construction du sens des autres (Stensaker et *coll.*, 2008, p. 166). Tout comme le sensemaking, le sensegiving est un processus interprétatif où l'influence des acteurs passe par un langage évocatif et persuasif (Maitlis et Lawrence, 2007).

Gioia et ses collègues (1994) discutent le lien entre le sensemaking et le sensegiving et la relation entre les deux perspectives. Le sensemaking correspond à la construction et la reconstruction du sens par les parties prenantes pour développer un cadre approprié permettant la compréhension de la nature du changement (Gioia et *coll.*, 1994; Gioia et Chittipeddi, 1991). Le sensegiving, quant à lui, tente d'influencer le sensemaking et la construction du sens des autres pour les orienter vers une redéfinition de la réalité organisationnelle que les sensegivers préfèrent (Gioia et Chittipeddi, 1991). Autrement, le sensegiving consiste en la création du sens pour les autres. Le sensegiver tente de créer un sens pour lui-même, mais aussi tente de transmettre ce sens aux autres (Ankerstjerne, 2012). En somme, ceci correspond aux signaux que le sensemaker reçoit de son environnement (Ankerstjerne, 2012).

Dans cette configuration, un individu peut essayer volontairement d'orienter le processus de *sensemaking* de son ou ses interlocuteurs. Il s'engage alors dans un processus de *sensegiving*, défini comme « *[the] process of attempting to influence the sensemaking and meaning construction of others toward a preferred redefinition of organizational reality.* »

(Gioia et Chittipeddi, 1991, p. 442)

Tous les acteurs au sein d'une organisation peuvent ainsi potentiellement être sources de tentatives de *sensegiving* envers leur entourage, qu'ils s'agissent des leaders organisationnels (Bartunek et *coll.*, 1999; Corley et Gioia, 2004; Gioia et Chittipeddi, 1991), de gestionnaires intermédiaires (*middle cadres*) (Balogun et Johnson, 2004; Balogun, 2003; Westley, 1990), d'employés ou d'autres parties prenantes (Maitlis, 2005). Ces processus d'interactions sociales peuvent être verticaux ou horizontaux (Balogun et Johnson, 2004), et ont des formes et des résultats variés selon l'implication des différents types d'acteurs (leaders, parties prenantes) (Maitlis, 2005).

Pour atteindre leur objectif de sensegiving, les acteurs peuvent mobiliser des ressources variées : un langage évocateur, la construction de récits, des histoires et de symboles (par ex. Gioia et Chittipeddi, 1991), des savoirs tacites utilisés comme ressources symboliques (Rouleau, 2005), l'expression d'émotions positives ou négatives (Maitlis et Sonenshein, 2010).

Celui qui a du pouvoir peut chercher à jouer sur les sept dimensions du processus de *sensemaking* de l'individu qu'il cherche à dominer : les relations sociales qui sont encouragées ou découragées, les identités qui sont valorisées ou non, les significations rétrospectives qui sont acceptées ou discréditées, les indices qui sont mis en valeur ou effacés, les mises à jour qui sont encouragées ou découragées, les standards de précision ou de plausibilité utilisés, l'approbation de l'action proactive ou réactive comme mode préféré de lutte (Weick et *coll.*, 2005, p. 418).

Pour y arriver, ce n'est pas tant la place formelle au sein de l'organisation qui semble être déterminante (Lines, 2007; Maitlis et Sonenshein, 2010). La maîtrise de ressources (rares), notamment l'expertise, semble plus significative. Hope (2010) montre que cette maîtrise a permis aux cadres qu'il a observés de développer un pouvoir lié au contrôle de la participation aux processus de décision, leur permettant ainsi de jouer sur les processus de *sensegiving* envers les décideurs.

Durant le processus du sensemaking et du sensegiving, l'autre y apparaît parfois passif, miroir ou référence identitaire involontaire, inconsciemment actif lorsqu'il prend le rôle d'un témoin engageant, source de rétroaction, ou d'un socialisateur, ou au contraire résolument engagé dans sa volonté d'influencer le processus de *sensemaking* de son interlocuteur. Cependant, dans la très grande majorité de ces approches, il est à noter que le *sensemaker* reste passif, soumis face aux influences et tactiques de l'autre pour orienter son processus de *sensemaking*.

Le sensemaking est maintenant bien établi et a été appliqué à travers une multitude de recherches, à différents niveaux (intrapersonnel, interpersonnel, petits groupes, organisationnel, et national), et selon différentes perspectives (Dervin, 2003). En effet, plusieurs études empiriques ont utilisé la théorie du sensemaking comme méthodologie ou comme objet. Nous présentons quelques exemples afin d'illustrer l'utilisation empirique de cette théorie.

Dans une étude empirique utilisant la théorie du sensemaking, Denis et ses collègues (2009) ont utilisé la méthode d'histoires de cas pour rendre compte de la dynamique relationnelle entre les acteurs en termes de création du sens, les relations actuelles et futures et les interactions. Dans la présentation des histoires, les auteurs ont documenté les antécédents historiques, la composition de l'équipe à travers le temps, la désignation et le rôle des « *sense-makers-in-chief* », le rôle des agences et consultants externes dans les activités du sensemaking ainsi que les dynamiques qui en résultent entre l'organisation et le sensemaking et l'influence de ceci sur la stratégie de changement et la stabilité (Denis et *coll.*, 2009, p. 234-233).

La notion du « *sense-makers-in-chief* » revêt une importance cruciale. Cet acteur a pour rôle de développer la coopération des autres membres de l'organisation et la génération de nouvelles opportunités pour le sensemaking et le sensegiving. Dans ce sens le sensemaking et le sensegiving se complémentent (Denis et *coll.*, 2009). D'ailleurs, le sensemaker in chief semble jouer un double rôle comme sensemaker et comme sensegiver. Alors que certains

acteurs ont un rôle central dans cette dynamique, le sensemaking est un exercice collectif (Denis, Lamothe et Langley, 2001).

Gioia et Chittipeddi (1991) ont utilisé le concept du sensemaking et du sensegiving pour analyser une stratégie de changement engagé par un nouveau président dans une grande université publique multicampus. Les auteurs définissent les CEO comme les acteurs responsables de la mise en place des directifs et des plans stratégiques de l'organisation et de l'encadrement des actions qui permettront la réalisation de ces plans. Le rôle du CEO porte sur les stratégies de la formulation et la mise en œuvre et l'initiation d'un changement stratégique qui peut être perçue comme un processus où les CEO créent un sens altéré de l'organisation et s'engagent dans des cycles d'activités de négociation et de construction sociale pour influencer les parties prenantes pour accepter cette vision.

Les auteurs s'intéressent principalement à deux questions : 1) le processus à travers lequel les CEO et/ou la haute direction ont fait évoluer la vision qui a servi de cadre interprétatif pour le changement; et 2) les moyens par lesquels cette vision a été communiquée et a influencé les parties prenantes malgré les résistances, s'il y a lieu. Les auteurs concluent que les CEO et ultimement la haute direction peuvent être considérés comme des architectes et des facilitateurs de la stratégie de changement. Les actes de création du sens et de transfert du sens de l'interprétation d'une nouvelle vision de l'institution constituent les principaux processus de promotion et de gestion du changement.

Ankerstjerne (2012) a utilisé la théorie du sensemaking afin de comprendre comment les membres d'une organisation bénévole « *Save the Children Youth Denmark* (SCY) » ont créé un sens du changement de leur organisation et comment cette création de sens a été influencée et facilitée par les gestionnaires de l'organisation.

Enfin, l'étude de Bean et Hamilton (2006) s'intéressent au processus de *sensemaking* de travailleurs « nomades » en réponse à des efforts de *sensegiving* des leaders de leur entreprise en réduction d'effectifs. Les auteurs montrent que les *followers*, ne font pas tous sens de la même façon des actions et discours de leurs leaders.

2.3.2 Du sensemaking individuel au sensemaking organisationnel

Le sensemaking individuel est une compréhension subjective des signaux et des indices en se basant sur les cadres de référence et les connaissances précédentes de chaque sensemaker. Au micro –niveau d'analyse intrasubjective (Wiley, 1988)–, l'analyse est prioritairement un phénomène de communication intersubjective (Hernes, 2008). L'analyse intrasubjective se situe au plan individuel de la création du sens par les individus dans une organisation (Allard-Poesi, 2005).

Au niveau macro, Wiley (1988) définit trois niveaux du sensemaking : intersubjectif; subjectif générique et extrasubjectif.

Le sens intersubjectif devient distinct du sens intrasubjectif lorsque les croyances, les sentiments et les intentions individuels sont synthétisés et intégrés dans des conversations où l'on réfère au « nous » plutôt que le « je ». La création collective du sens prend toute sa place lorsque l'acteur utilise le « on » ou le « nous » pour référer à la vie organisationnelle (Czarniawska-Joerges, 1992). Il s'agit d'un dépassement d'interactions où les normes sont partagées, il s'agit plutôt d'une forme de réalité sociale.

La subjectivité générique est un niveau marqué par l'inclusion des organisations dans l'analyse. Dans ce sens, une organisation devient « *a network of intersubjectively shared meanings that are sustained through the development and use of a common language and everyday social interaction*. » (Walsh and Ungson, 1991, p. 60). L'intersubjectivité devient la focale du sensemaking à chaque fois que différentes facettes du sens d'un changement émergent et qu'il y a eu besoin de nouvelles synthèses. Wiley (1988) décrit le passage de l'intersubjectivité à la subjectivité générique ainsi : « *Intersubjectivity is emergent upon the interchange and synthesis of two, or more, communicating selves. Only later, logically speaking, do we have still another emergence, in which interaction (or 'interactional representations') synthesizes into Durkheim's social structure or collective consciousness*. »

(p. 258). À travers notamment la routinisation (Berger and Luckmann, [1967] (1986); Czarniawska-Joerges, 1992; Weick, 1995), s'opère cette transition entre l'intersubjectivité et la subjectivité générique. Lorsque les mêmes personnes, tous les jours, aux mêmes moments et à la même place, réalisent leurs activités, ces derniers deviennent mutuellement définis, plus mutuellement dépendants, plus prédictibles et plus sujets à une compréhension commune encodée dans un langage commun. Les notions individuelles sont remplacées par des notions génériques ou partagées, ce qui représente l'identité organisationnelle.

Ce partage de modèles communs permet au processus collectif de *sensemaking* de s'appuyer principalement sur une construction générique (application de procédures, d'instructions, de cadres d'analyse couramment utilisés dans l'organisation[9]) lorsque l'équivocité de la situation est faible, c'est-à-dire quand les membres de l'organisation sentent qu'un vocabulaire générique s'impose naturellement, sans questionnement (Allard-Poesi, 2003). Sans intervenir consciemment dans le processus de *sensemaking* de son interlocuteur, l'influence de l'autre semble avoir atteint un degré supérieur. De révélateur et activateur, il devient transmetteur, diffuseur : socialisateur.

La subjectivité générique ne disparait pas complètement lorsque les personnes interagissent pour synthétiser un nouveau sens. Le processus de construction du sens, reposant sur des vocabulaires partagés, ne peut avoir lieu que lorsque l'équivocité de la situation est faible (Allard-Poesi, 2003). Quand un sens ne s'impose pas, quand l'équivocité de la situation est forte, les acteurs s'engagent dans une construction intersubjective du sens. La question centrale est alors celle des dynamiques par lesquelles les membres de l'organisation confrontent, échangent, synthétisent leurs différents cadres (Weick, 1995). Selon Weick, il y a toujours une perte de la compréhension commune lorsque

[9] Certains auteurs mettent la notion du *sensemaking* en relation avec la notion du « stock de connaissance » développée par Shutz (1967 cité dans Jeong et Brower, 2008) et par Berger et Luckman [1967] (1986). En effet, c'est à partir des connaissances, des valeurs et des croyances que les acteurs locaux comprennent les politiques publiques et les mettent en œuvre.

l'intersubjectif est traduit en générique. Dans le processus de construction générique, les membres de l'organisation s'appuient sur des ressources qu'ils pensent partager, des « vocabulaires » qui leur fournissent des répertoires de sens « prêt-à-l'emploi ». Ces ressources communes sont celles qui pourront notamment être mobilisées par les acteurs pour justifier leurs actes, et par leur entourage pour développer des attentes sur le comportement de ces acteurs. Ces ressources communes sont transmises dans les processus de socialisation, par contact avec « les autres ».

Le dernier niveau est celui d'une analyse extrasubjective où il n'est plus question de soi générique, mais plutôt d'un soi objectif. Les notions partagées ont été objectivées.

Le processus du sensemaking s'intéresse à l'élaboration collective du sens au sein des organisations et non à l'élaboration d'un sens collectif. Pour que l'action continue, il faut que les sens créés sans être identiques ou partagés soient néanmoins articulés. Dans ce sens, Weick conçoit l'organisation comme un ensemble de comportements interreliés, s'appuyant sur la notion de structure collective développée initialement par Allport (Allard-Poesi, 2003; Czaraniawska, 2006). Faire sens ensemble ne veut cependant pas dire partager le même sens. L'action organisée telle que Weick la conçoit ne nécessite qu'un partage minimal (Weick, 1995).

Par ailleurs, le processus du sensemaking est ancré dans l'interdépendance entre les individus : le processus est autant pratique que social. Il est pratique, car l'individu est engagé dans une activité ou il a besoin d'en savoir assez pour continuer son projet. Il est social, car les activités et les projets des uns et des autres sont interdépendants. De plus, il prend sa source et son sens dans l'*organizing* : les routines qui s'entrecroisent, la spécialisation des individus, la compréhension des individus de leurs rôles, expertise et statut, les phénomènes de pouvoir et les coalitions de groupes d'intérêts, l'impact structurant du système d'information sur la perception des individus de leur environnement, l'impact du système d'incitations qui encouragent ou découragent de s'intéresser aux anomalies (Weick, 1995).

CHAPITRE 3 : Paradigme d'évaluation

Nous nous intéressons au continuum conception-mise en œuvre des politiques et les questions de recherche tentent de mettre la lumière sur ce passage en documentant les variations de mise en œuvre et en accordant une importance à l'interprétation et la création du sens des acteurs. Nous tenterons de documenter l'interaction entre les processus, les structures et les acteurs et leur création individuelle et collective du sens.

Méthodologiquement, l'étude des processus de politique est complexe, notamment parce qu'il est difficile de déterminer le début et la fin ainsi que les contours et les limites de l'objet d'analyse. Ontologiquement, il s'agit d'un éloignement de la pensée positiviste avec ces contours et limites pour mettre l'accent plutôt sur les acteurs, leurs relations, leur interprétation et comment ils créent le sens individuellement et collectivement.

Nous allons dans ce chapitre préciser nos perspectives ontologiques et épistémologiques qui soutiennent le cadre conceptuel proposé. Ensuite, nous développerons la méthodologie utilisée dans le cadre de cette recherche.

3.1 Considérations ontologiques et épistémologiques

Howlett et ses collègues (2009) reconnaissent que l'étude[10] des politiques publiques serait une tâche exigeante qui nécessite de dépasser la seule analyse de l'intention officielle du gouvernement traduite dans les lois, les règlements et les rapports officiels pour une analyse qui considère les acteurs impliqués dans le processus de prise de décision et leurs

[10] Howlett, Ramesh et Perl (2009) distinguent : l'analyse des politiques et l'étude des politiques. La première renvoie à l'évaluation formelle et à l'estimation des impacts et des résultats en utilisant des données quantitatives généralement. L'objectif étant d'évaluer les effets directs et indirects des politiques en utilisant des statistiques et des analyses d'inférence. La deuxième est plus large et dépasse l'analyse des programmes individuels et de leurs effets pour s'intéresser également à leurs causes, leurs présuppositions et les processus qui ont amené à leur adoption.

capacités d'influence et d'action. Néanmoins, les auteurs réfèrent à une perspective épistémologique positiviste pour évaluer les résultats des politiques publiques. Par ailleurs, lorsqu'on réalise une analyse positiviste de la mise en œuvre d'une politique, celle-ci porte un jugement sans nécessairement se questionner sur le pourquoi et le comment. Ainsi, l'analyse ne répondra pas aux questions comme "*why a policy was not implemented as intended and failed, or why it may have succeeded despite poor implementation*." (Howlett et *coll.*, 2009, p. 8). Au contraire, le jugement est porté en considérant uniquement et de façon acontextuel les résultats des politiques publiques.

Bien qu'elle soit la dernière phase du cycle de politique publique, l'évaluation concerne toutes les phases de ce cycle (McKenzie et Wharf, 2010). L'évaluation de la mise en œuvre est particulièrement importante dans la mesure où les résultats de ce type d'évaluation risquent de modifier notre compréhension du problème, les objectifs ou les activités prévues initialement (McKenzie et Wharf, 2010).

Pendant longtemps, l'évaluation a été imprégnée du paradigme positiviste (Vlassopoulou, 2005). La façon d'appréhender l'objet d'évaluation et la considération même du processus de définition des problèmes sociaux, de l'intervention de l'État et sa mise en œuvre ont constitué pendant longtemps un débat en évaluation de programmes entre positivisme et constructivisme (Dubois et Marceau, 2005; Vlassopoulou, 2005). « L'une et l'autre de ces positions ont des implications directes sur la façon de percevoir, d'analyser, d'évaluer les politiques publiques. » (Vlassopoulou, 2005, p. 3)

Dernièrement, les études interprétatives de mise en œuvre sont de plus en plus utilisées (Spillane et *coll.*, 2002), et ce sous différentes nominations, notamment « "*interpretation*," "*cognition*," "*learning*," "*sense-making*," and "*reading*" » (p. 392). Les auteurs sont d'avis que la perspective de la compréhension et de l'interprétation des politiques par les responsables de la mise en œuvre n'est pas suffisamment explorée comme composante du processus de la mise en œuvre. L'étude de la mise en œuvre n'a pas toujours réussi à rendre compte de la complexité de la création humaine du sens (Coburn, 2001, cité dans Spillane

et *coll.*, 2002). Les auteurs qui s'intéressent à cette perspective explorent, entre autres, les liens que font les agents de la mise en œuvre entre leurs connaissances préalables et les nouvelles idées et comment ils les comprennent. Ils s'intéressent également aux dynamiques entre l'histoire organisationnelle, l'expertise professionnelle, les réseaux formels et informels et comment ils influencent le sensemaking des agents de la mise en œuvre (Coburn, 2001, cité dans Spillane et *coll.*, 2002; Hill, 1999; Lin, 2000; Spillane, 1998; Spillane, 2000; Yanow, 1996).

De leur côté, Pülzl et Treib (2007) introduisent l'approche interprétativiste comme une alternative des trois générations d'approches d'analyse de la mise en œuvre (développées au Chapitre 2). Cette approche reconnaît l'importance de regarder le processus de politique publique comme un ensemble où l'on ne peut regarder la mise en œuvre sans regarder la conception des politiques publiques. Les auteurs décrivent cette approche ainsi :

> *The interpretative approach to policy implementation departs from a different ontological stance […]. It considers the strict distinction between facts and values underlying the positivist philosophy of science as untenable, and it challenges the possibility of neutral and unbiased observations…While traditional analysis concentrates on explaining the implementation gap between policy intention and outcome, interpretative analysis focuses on the analysis of "how policy means" (Yanow, 1996).* (Pülzl et Treib, 2007, p. 99-100)

Les auteurs interprétativistes ont beaucoup développé les bases épistémologiques de cette approche. L'approche interprétative ne peut être comparée à la pensée positiviste. Elle a ses propres bases épistémologiques et son mérite se retrouve dans ses standards et normes (Hatch et Yanow, 2003). En effet, il ne s'agit pas d'isoler et mesurer objectivement ni de développer des généralisations. Il est ici question d'interpréter les expériences et les comportements pour donner du sens (Rubbin et Babbie, 2005). L'analyse interprétative s'intéresse ainsi aux significations et comment celles-ci sont communiquées.

Alors que plusieurs évaluations s'intéressent prioritairement à l'analyse et la mesure des résultats et des effets des politiques publiques, nous nous intéressons aux processus qui permettent de traduire la théorie (les intentions du politique, du légiste, etc.) à la pratique

(en termes de mise en œuvre et application). Nous nous intéressons à la compréhension intersubjective, à l'interface de la politique, de son application pratique et des relations qui les lient aux acteurs. Les individus créent le sens et construisent leur réalité. La création du sens est influencée par les préconstruits et contribuent aux modifications et aux adaptations des construits individuels et collectifs. La contextualisation de la mise en œuvre et les relations entre acteurs internes et externes à l'organisation sont au cœur de l'analyse.

3.2 Cadre conceptuel d'évaluation de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques

Nous présentons dans cette section le cadre conceptuel[11] que nous avons développé à la lumière de la littérature explorée. Ce cadre a pour but de rendre compte des adaptations locales et des variations inter-sites, de contextualiser l'écart entre conception et mise en œuvre afin de mieux l'interpréter avant de porter un jugement sur la qualité de la mise en œuvre. Il a guidé l'évaluation de la mise en œuvre des amendements de la LPJ amendements de la LPJ en 2007. Il s'agit d'un réseau de concepts interreliés qui offrent, ensemble, une meilleure compréhension du phénomène étudié (Jabareen, 2009). Comme tout cadre conceptuel, celui-ci trouve ses bases dans les considérations ontologiques et épistémologiques développées au point 3.1. Les concepts qui y figurent ont un rôle ontologique et épistémologique (Jabareen, 2009) et en découlent des théories[12] qui nous

[11] Un cadre conceptuel est le niveau le plus général de la représentation de la réalité. Il montre aussi bien toutes les variables que les interrelations entre ces variables qui symbolisent un phénomène en particulier. Schlager (2007) définit le rôle d'un cadre conceptuel comme suit: « *A conceptual framework identifies a set of variables and relationships that should be examined to explain a set of phenomena, a framework can provide anything from a skeletal set of variables (or variable sets) to something as extensive as a paradigm.* » (p. 322). Les modèles et les théories découlent des cadres conceptuels.

[12] La « théorie », dans son sens strict est celle qui permet au chercheur d'analyser, d'interpréter et de comprendre des phénomènes. Une théorie se base, généralement, sur certaines valeurs identifiées comme importantes au niveau du cadre conceptuel. Il s'agit d'un ensemble de propositions qui lient certains concepts dans le but, a priori, est de « prédire » les résultats en fonction de certaines variables et a posteriori d'expliquer et d'interpréter certains aspects du phénomène que l'on cherche à comprendre. Selon Sabatier

permettront d'analyser et de discuter les résultats empiriques. Il présente les deux caractéristiques importantes : 1) n'est pas seulement une collection de concepts, mais un construit dans lequel tous les concepts, leurs relations et interrelations jouent un rôle intégral; 2) n'offre pas un modèle causal, mais plutôt une approche interprétative de la réalité sociale (Jabareen, 2009, p. 51). Certaines parties du cadre conceptuel ont été développées et présentées sous forme de modèle[13] afin d'expliciter les liens entre les concepts et les sous-concepts.

Nous avons vu que les approches d'évaluation de la mise en œuvre connaissent plus ou moins la même évolution historique, peu importe la discipline (sociologie, science politique, évaluation de programmes). En passant d'une approche « *Top-down* » au début des années 1970 où la fidélité à la conception était la norme et toute déviance était considérée comme un échec de la mise en œuvre, à une approche « *Bottom-up* » axée sur les acteurs, leur pouvoir discrétionnaire et leur autonomie et marge de manœuvre pour adapter la politique au contexte local. Selon les politologues, nous serons rendus à une génération hybride qui tente d'exploiter les avantages des deux approches, ce que les évaluateurs de programme appellent la balance fidélité-adaptation. Selon cette approche, les écarts entre conception et mise en œuvre ne constituent pas ipso facto un échec de la mise en œuvre. L'interprétation de cet écart devra être située contextuellement.

Conceptuellement et méthodologiquement, les auteurs en évaluation de programme semblent plus avancés sur cette question (Bentayeb, soumis). L'évaluation de programme offre une alternative pertinente pour évaluer la mise en œuvre et expliquer l'écart entre

---

(2007), « *A theory is a logically related set of propositions that seeks to explain a fairly general set of phenomena*. » (p. 321)

[13] Le modèle peut être considéré comme une partie du cadre conceptuel qui cherche à comprendre ou à tester certaines hypothèses en ne choisissant que certaines variables (Ostrom, 1990, cité dans Schlager, 2007, p. 294). Le but est d'aller explorer les liens entre ces variables spécifiques et les résultats qu'elles produisent. En le comparant au cadre conceptuel et à la théorie, Schlager nous renseigne que « *A model is a representation of a specific situation. It is usually much narrower in scope than the relevant conceptual framework and theory, and it should contain specific assumptions about the values of critical variables and the nature of specific relationships*. » (p. 323)

conception et mise en œuvre des politiques publiques. Une phase importante du cycle de politique publique reconnue par plusieurs autres disciplines (Anderson, 2003; Dye, 2005; Gerston, 2004; Weimer et Vining, 2011), l'évaluation de programmes est aussi une discipline à part entière qui offre un éventail intéressant d'approches théoriques et méthodologiques pour l'évaluation de la mise en œuvre et particulièrement, en termes d'écart entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. D'ailleurs, l'importance de l'évaluation pour une bonne mise en œuvre est reconnue par plusieurs auteurs comme l'affirment DeLeon et DeLeon (2002) :

> *Most implementation scholars agree on the importance of program evaluation as a key to good implementation (Mazmanian and Sabatier 1983; Browne and Wildavsky 1984), viewing evaluation as a way assess the implemented program and make suggestions as to how it can be improved. As Browne and Wildavsky attest (p. 205), in many ways implementation and evaluation are completely interactive in practice, although necessarily remaining distinctive in concept*. (p. 475)

La meilleure approche pour rendre compte de l'écart serait d'évaluer autant les conformités que les adaptations réalisées. Plus important encore est le fait d'arriver à interpréter ces écarts en considérant les particularités contextuelles, les besoins initiaux et la conception afin de documenter les variations inter-sites. L'état de la littérature au sujet du succès et de l'échec des politiques publiques nous renseigne sur le fait que le succès (ou l'échec) peut signifier différentes choses pour différentes personnes à différents moments (Bovens et *coll.*, 2001). Pour cela, ils doivent être compris dans le contexte global de la mise en œuvre de la politique publique (Giacchino et Kakabadse, 2003).

Ainsi, il apparait important de dépasser la perspective de l'analyse du continuum conception et mise en œuvre axée sur l'évaluation et le jugement en termes de succès et d'échec, pour intégrer une composante permettant d'une part de situer et contextualiser les résultats de l'évaluation de ce continuum et d'autre part de justifier le jugement. C'est dans cette perspective que nous avons développé le cadre conceptuel interdisciplinaire et interprétatif (CCII) pour l'évaluation du continuum conception-mise en œuvre.

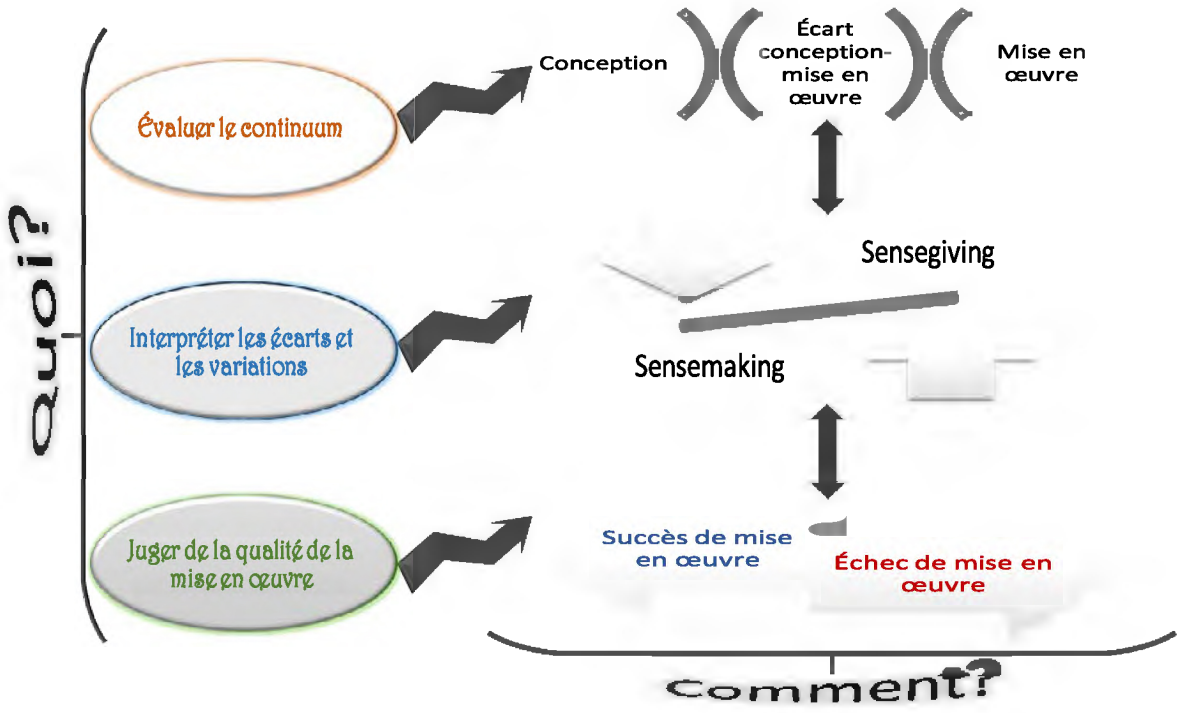


Figure 3-1: Cadre conceptuel interdisciplinaire et interprétatif pour l'évaluation du continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques

Ainsi, le cadre conceptuel utilise autant les théories d'évaluation de mise en œuvre que celles de l'analyse des succès et d'échec. Néanmoins, il crée un pont entre les deux en introduisant des concepts des théories du sensemaking et du sensegiving pour avoir une interprétation et une compréhension de la réalité sociale. Les concepts sont interreliés et répondent à des questions complémentaires. Le CCII comprend trois composantes : 1) évaluer le continuum; 2) interpréter les écarts et les variations; et 3) juger la mise en œuvre. Nous décrirons et opérationnaliserons les différentes composantes de ce cadre dans ce qui suit.

3.2.1 Évaluer le continuum

Parmi les perspectives d'évaluation développées au Chapitre 2, un angle de vue intéressant est celui de l'adaptation et de la fidélité. En effet, la formulation des politiques suit une logique théorique, généralement testée, qui permet de choisir les mécanismes à mettre en place pour mieux répondre au besoin ou à la problématique à la base de l'intervention gouvernementale. La mise en œuvre de la politique devrait donc être conforme à la logique ou à la théorie sous-jacente afin d'atteindre les résultats attendus, ce qu'on appelle : la fidélité de la mise en œuvre. Dans le cas contraire, des adaptations locales peuvent être apportées pour répondre à des besoins spécifiques de la population servie ou pour s'ajuster à des contraintes et des particularités organisationnelles. Les deux cas de figure ont leurs avantages et inconvénients. L'enjeu est de trouver le juste équilibre pour préserver l'efficacité de la politique tout en répondant adéquatement aux particularités.

Les évaluateurs de programmes définissent l'écart entre conception et mise en œuvre selon trois perspectives : fidélité, adaptation et balance entre la fidélité et l'adaptation (Backer, 2002). Selon O'Donnell (2008), l'adaptation et la fidélité de la mise en œuvre sont deux construits différents et doivent être mesurées et liées aux résultats séparément. Bien que certains auteurs aient distingué, conceptuellement, les techniques de collecte de données sur l'adaptation de celles utilisées pour la mesure de la fidélité (Blackely et *coll.*, 1987), les études empiriques ne distinguent pas des approches pour évaluer séparément la fidélité et l'adaptation. Les mêmes approches sont utilisées pour analyser la mise en œuvre qu'il y ait fidélité ou adaptation ou les deux. Par ailleurs, les mesures de la fidélité sont plus développées.

Century et ses collègues (2010) ont recensé quatre principales approches pour mesurer la fidélité : 1) l'approche des cinq dimensions; 2) l'approche des composantes critiques; 3) l'approche structure et processus ou; 4) une combinaison de ces approches. Les caractéristiques de chacune des approches sont énumérées au Tableau 3-1.

Tableau 3-1 : Approches de mesure de la fidélité de la mise en œuvre

	Auteurs	**Principes**
Les cinq dimensions	- Inititiée par Dane et Schneider (1998); - Utilisée, entre autres, par Desunbury et *coll.* (2003), Fagan et *coll.* (2008), Mihalic (2002), O'Donnell (2008)	5 dimensions : l'adhésion; l'exposition; la qualité de la livraison; la réceptivité et la différenciation du programme.
	- Bonification proposée par Durlak et DuPre (2008) : 8 dimensions	+ 3 dimensions : le suivi des conditions du groupe contrôle (nature et intensité des services rendus); l'étendue du programme (taux d'engagement et de représentativité des participants); l'adaptation (changements apportés au programme lors de la mise en œuvre).
	- Bonification proposée par Carroll et *coll.* (2007) : 7 dimensions	+ 2 dimensions : la complexité de l'intervention; et les stratégies de facilitation. Catégorisation des 7 dimensions : 1) l'adhésion : contenu, couverture, fréquence et durée; 2) les modérateurs : complexité de l'intervention, stratégies de la facilitation, qualité de la livraison et réceptivité du participant.
Les composantes critiques	Fixsen et *coll.* (2005, 2009) Backer (2002)	Nommées aussi composantes-noyaux; composantes essentielles ou composantes de base du programme. Il s'agit des éléments indispensables pour l'atteinte des résultats positifs.
L'approche structure et processus	Mowbray et *coll.* (2003) O'Donnell (2008)	2 critères de la fidélité : 1) cadre pour la prestation du service (structure); et 2) les façons dont les services sont rendus (processus). Une approche en deux phases : 1) mettre l'emphase sur la structure dans la phase initiale d'évaluation pour que les critères de fidélité soient développés; et 2) lorsque le programme a fait ses preuves, il faut plus d'investissement dans les critères de processus.

Par ailleurs, ces approches présentent plusieurs défis pour les évaluateurs. L'approche des cinq dimensions soulève des problématiques d'application et du choix des dimensions à opérationnaliser. Néanmoins, cette approche est appropriée pour évaluer des programmes ou des politiques très circonscrits avec des éléments concrets, évaluables et même mesurables. Par contre, lorsqu'il s'agit d'évaluer une politique plus large dont les limites sont plutôt floues, il serait plus pertinent d'adopter « L'approche des composantes critiques ». Cette approche met l'accent sur les composantes clés du programme que

Backer (2002) définit comme suit : « *Those elements of a program that analysis shows are most likely to account for its positive outcomes*. » (p. 5). L'utilité et l'importance de définir ces composantes sont justifiées parce qu'elles permettent de 1) maintenir le niveau de conformité nécessaire pour l'effectivité (Álvarez et *coll.*, 2018) et 2) mieux « gérer » les adaptations et dans certains cas, analyser les variations pour les mises en œuvre multisites. L'approche des composantes critiques nécessite un effort supplémentaire et de la précision pour définir les composantes (Carroll et *coll.*, 2007; Morrisson et *coll.*, 2009), notamment en utilisant la modélisation ou la théorisation (Chen, 2005; McLaughlin et Jordan, 2004; Porteous, 2012). Enfin, l'approche structure et processus présente des défis en termes de temps, comme l'évaluation se fait en deux étapes.

Lorsque l'évaluation est multi-site, l'évaluation de l'écart entre conception et mise en œuvre présente plusieurs défis supplémentaires de contextualisation pour chaque site et de comparaison entre les différents sites. Par ailleurs, l'évaluation est encore plus pertinente. Ceci permet de voir comment la mise en œuvre varie d'un site à un autre selon le contexte particulier de chacun des sites. L'évaluation des variations est importante dans la mesure où elle permettrait de comparer des contextes de mise en œuvre différents (Denis et Champagne, 1990) et d'évaluer les variations qui, interprétées, permettent de porter un jugement documenté en termes de succès et d'échec. D'ailleurs, une des questions pour évaluer la mise en œuvre selon Denis et Champagne (1990) est d'évaluer l'influence du milieu d'implantation sur le degré de mise en œuvre de l'intervention dans le but de comprendre le degré de mise en œuvre.

Nous proposons d'évaluer la mise en œuvre de politiques publiques en utilisant des approches développées en évaluation de programmes. Nous avons choisi d'une part l'approche des composantes clés (Backer, 2002) et l'approche de l'analyse de la variation de la mise en œuvre selon le contexte (Denis et Champagne, 1990).

L'approche des composantes clés présente plusieurs avantages. Premièrement, elle est supportée autant par les partisans de la fidélité que ceux de l'adaptation ; une des exigences

d'une adaptation « acceptable » est la connaissance de la théorie du programme (Kalafat et *coll.*, 2007; Noonan et *coll.*, 2009). L'utilité et l'importance de définir ces composantes sont justifiées parce qu'elles permettent de mieux « gérer » les adaptations. À cet effet, Noonan et *coll.* (2009) rapportent que, dans la littérature, il est assumé que les adaptations sont moins menaçantes à l'effectivité et l'efficacité du programme lorsque les composantes essentielles sont maintenues et implantées en conformité à la théorie du programme, parfois même cette réinvention est reliée à des résultats plus positifs (Kallemeyn et *coll.*, 2018). Ensuite, alors que les autres approches présentées à la section précédente s'avèrent difficilement applicables empiriquement, l'approche des composantes clés offre une bonne alternative si l'on dispose de données suffisantes et de qualité au sujet de la politique à évaluer afin d'identifier ces composantes en ayant recours à la modélisation logique ou la théorisation.

Une fois les composantes clés identifiées, il sera important d'évaluer les variations à travers les différents sites où la politique a été mise en œuvre, selon les adaptations apportées; d'où la pertinence de l'utilisation de l'approche de Denis et Champagne (1990). Afin de circonscrire les variables de mise en œuvre, nous adoptons le cadre de Durlak et DuPre (2008). Ainsi, il sera question d'évaluer la mise en œuvre des composantes clés de la politique et des variations multisites selon les variables de Durlak et DuPre (2008) reprises à la Figure 3-2.

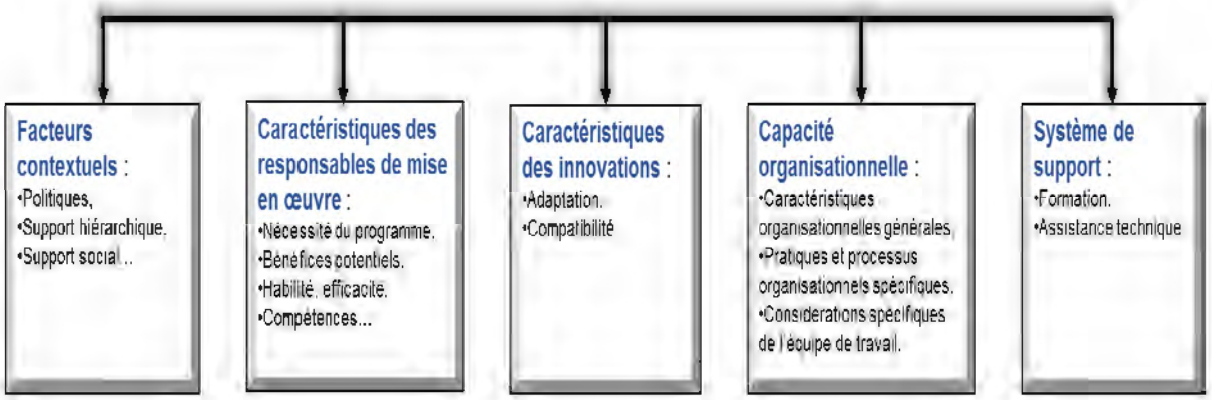


Figure 3-2 : Variables du cadre conceptuel de Durlak et DuPre (2008)

Nous avons re-catégorisé les facteurs présentés par Durlak et DuPre (2008) de façon à ce que les catégories soient plus flexibles et adaptées à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques. Le schéma à la Figure 3-3 illustre le cadre théorique utilisé.

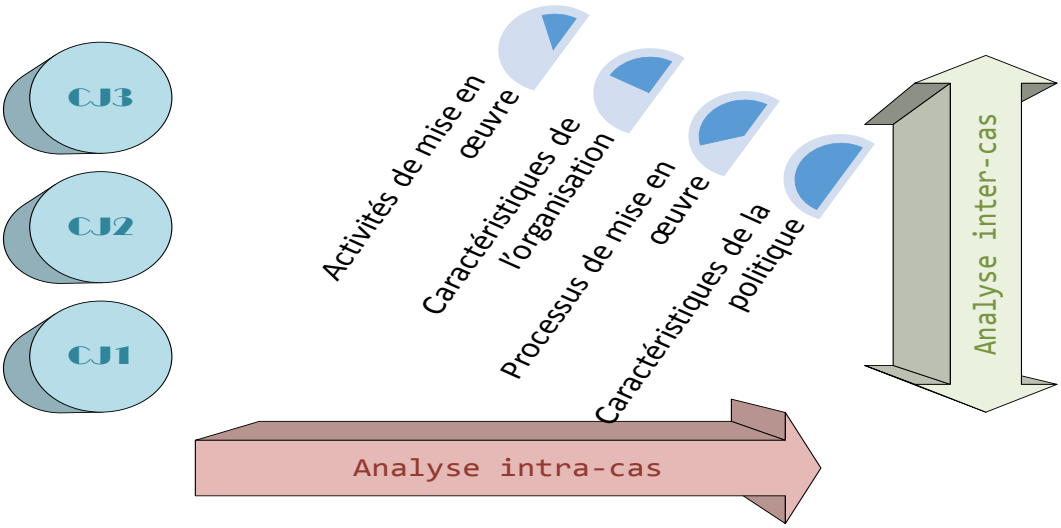


Figure 3-3 : Cadre théorique d'évaluation de la mise en œuvre intra et inter-sites

Nous distinguons essentiellement deux catégories de caractéristiques qui influencent le processus de mise en œuvre. La première regroupe les caractéristiques de l'organisation. Cette catégorie réfère aux facteurs contextuels, au système de support, aux conditions de travail, etc. La deuxième catégorie comprend les caractéristiques propres à la politique en termes de pertinence, faisabilité et adhésion. Le processus de mise en œuvre des composantes clés de la politique est évalué pour chaque site. Il développe l'implantation des composantes clés de la politique en considérant les compatibilités et les adaptations. Les variations sont mises en lumière en considérant les facteurs inclus dans les deux

catégories de même que les activités de mise en œuvre. Ces dernières réfèrent à toutes les activités préparatoires planifiées pour la facilitation de la mise en œuvre de la politique publique (mise sur pied de comité, formation, rencontre, etc.).

3.2.2 Interpréter les écarts et les variations

La première composante du CCII permet à l'évaluateur de décrire le processus de mise en œuvre et de décrire les écarts entre conception et mise en œuvre et\ou les variations entre les différents sites. Bien que les contextes de mise en œuvre soient considérés lors de l'évaluation, il n'en reste pas moins que des approches plus interprétativistes de la mise en œuvre ont leur mérite d'être exploitées comme expliqué au point 2.3. Dans ce sens, l'analyse interprétativiste s'intéresse aux significations et comment ces significations sont communiquées. Nous basons l'interprétation de la mise en œuvre des politiques publiques sur la théorie du sensemaking et la théorie du sensegiving.

Rappelons que les théories du sensemaking et du sensegiving sont complémentaires et leurs processus interreliés. Le

Tableau 3-2 dresse une synthèse des principales caractéristiques du sensemaking que nous avons retenues.

Tableau 3-2 : Caractéristiques du sensemaking

3 phases (Jeong et Browen, 2008)	**7 propriétés (Weick, 1995; Weick et *coll.*, 2005)**	**4 niveaux d'analyse (Wiley, 1988)**
- **Le constat** - **L'interprétation** - **L'action**	- S'ancre dans l'identité de l'individu - Rétrospectif - Crée l'environnement - Processus de nature sociale - Continu - Axé sur les indices du flux continu	- Intrapersonnel - Intersubjectif - Subjectif-générique - Extrasubjectif

	- Focalise sur la plausibilité plus que sur l'exactitude	

Rappelons que le sensegiving est un processus où les acteurs s'influencent mutuellement à tous les niveaux de l'organisation : leaders, gestionnaires intermédiaires, et employés (Maitlis et Lawrence, 2007). Il s'agit en fait du processus par lequel on tente d'influencer le *sensemaking* et la construction du sens des autres (Stensaker et *coll.*, 2008, p. 166).

Le schéma à la Figure 3-4 présente le cadre théorique qui sous-tend la deuxième composante du CCII pour l'évaluation du continuum conception et mise en œuvre des politiques publiques.

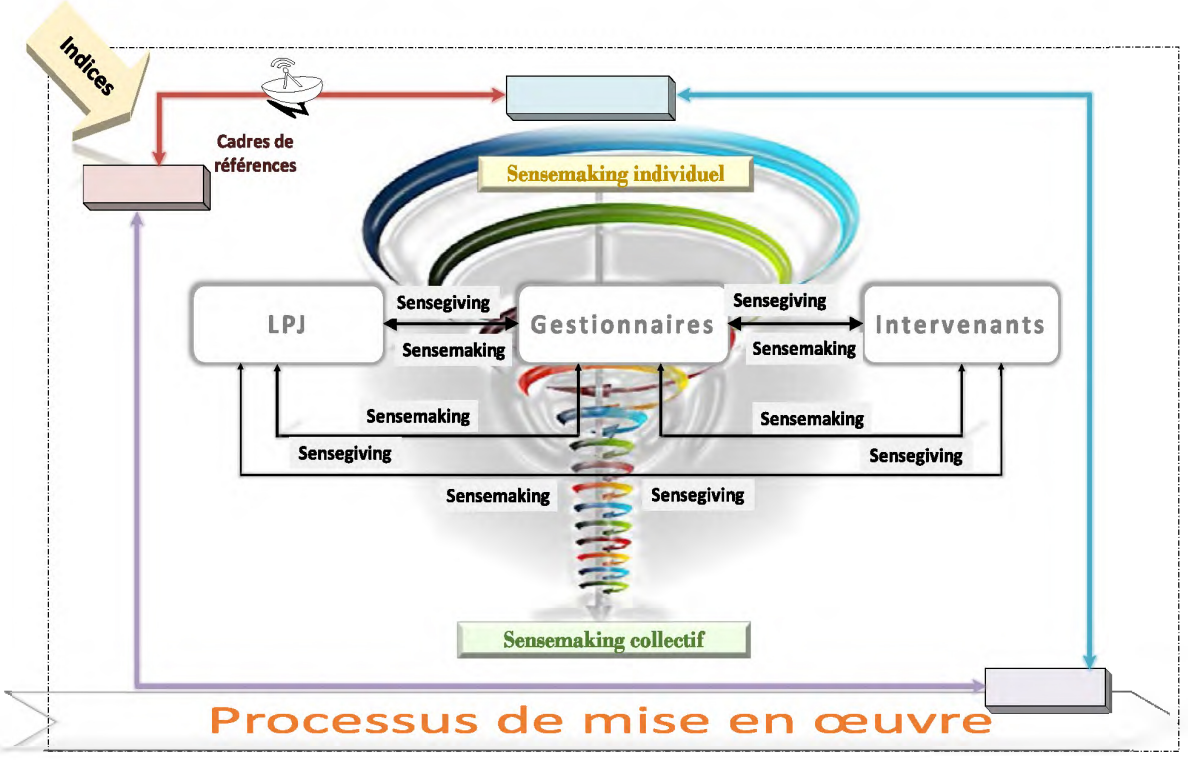


Figure 3-4 : Cadre théorique du sensemaking et du sensegiving

Le modèle met en valeur le fait que les processus du sensemaking et du sensegiving ne sont pas linéaires et ne suivent pas une trajectoire prédéfinie. L'un n'est pas le prérequis de

l'autre. Sensemaking et sensegiving se passent en parallèle, à des niveaux différents jusqu'à atteinte d'un sens collectif intersubjectif. Néanmoins, étant donné que l'organisation et son environnement évoluent et se transforment continuellement, les processus de sensemaking et de sensegiving sont continus et itératifs.

3.2.3 Juger la mise en œuvre

Les concepts de succès et d'échec des politiques publiques sont bien présents dans la littérature analysée. Nous avons soulevé plus haut le caractère normatif de la plupart des analyses de la mise en œuvre à travers les quatre disciplines traitées. Ainsi, une fois l'écart observé, il est jugé « *Evaluation involves assessing the extent to which a policy was successful*. » (Cairney, 2011, p. 39). En effet, l'évaluation de la mise en œuvre amène à porter un jugement sur la qualité de la mise en œuvre, mais aussi sur la politique dans sa globalité. Les perspectives d'analyses recensées nous offrent un éventail pertinent de possibilités pour inclure cette dimension dans l'analyse.

Ainsi, la dernière composante du CCII permet d'apporter un regard complémentaire de l'évaluation de la mise en œuvre en jugeant du succès ou de l'échec. Néanmoins, le succès et l'échec seraient jugés de façon construite; non seulement à partir de la première composante, mais également de la deuxième composante. Dans cette perspective, le renforcement de l'évaluation traditionnelle (comparer l'intervention mise en œuvre à l'intervention planifiée) par la théorie du sensemaking (pour interpréter l'écart constaté) et par le cadre conceptuel du succès de la politique publique nous permet de mieux saisir le continuum conception et mise en œuvre dans une approche interprétative où le jugement est construit.

Nous avons vu que plusieurs auteurs s'intéressent au succès et à l'échec des politiques publiques de façon générale. Nous nous intéressons particulièrement, au succès et à l'échec de la mise en œuvre en lien avec la conception.

Nous nous intéressons aux aspects programmatiques et processuels du succès ou l'échec de la mise en oeuvre (selon Bovens et *coll.*, 2001) ou ce que McConnell (2010a,b) nomme, respectivement, le succès du programme et le succès du processus. Le succès du processus réfère à la conception et la mise en œuvre de la politique. On s'intéresse au processus ayant produit la politique (les rapports précédents l'adoption de la LPJ). Le succès du programme met l'accent sur la vérification empirique du succès de la politique publique. Comme illustré au

Tableau 3-3, nous utilisons les variables et indicateurs développés par McConnell (2010a,b) pour opérationnaliser les deux aspects.

Tableau 3-3 : Les dimensions, variables et indicateurs du succès des politiques publiques (adapté de McConnell, 2010a,b)

Dimensions	Variables\Indicateurs
Succès du processus	• Préserver les objectifs et les instruments de politique • Conférer une légitimité • Bâtir une coalition durable • Symboliser l'innovation
Succès du programme	• Réaliser les objectifs • Produire les résultats désirés • Créer des bénéfices pour la population cible • Satisfaire les critères du domaine de la politique

La dimension processus réfère à la conception et la mise en œuvre de la politique. On s'intéresse au processus ayant produit la politique (conception). Elle a pour objectif de légitimer le processus qui a permis d'adopter la politique. Il s'agit de préserver les valeurs qui sous-tendent le choix de l'instrument public. Ensuite, la deuxième variable du succès du processus vérifie à quel point la politique publique permet de conférer une légitimité. Elle dépend de la perception des parties prenantes et des citoyens à l'égard du processus d'adoption de la politique. Une coalition durable réfère aux groupes d'acteurs ou des

ressources du milieu, ou encore des groupes de citoyens ou associations qui soutiennent la politique et supportent ses objectifs. Enfin, la dernière variable du succès du processus à analyser est le caractère innovateur de la politique publique.

Pour ce qui est du succès du programme, il s'agit notamment d'évaluer la réalisation des objectifs et d'estimer les résultats et les bénéfices pour la population cible. Les objectifs sont analysés dans une perspective de fidélité à ce qui a été prévu lors de la phase d'adoption. Il s'agit autant des objectifs bureaucratiques de mise en œuvre que des objectifs spécifiques. En lien avec les objectifs, les résultats pour la société de façon générale et sur la population cible sont une variable complémentaire pour juger du succès ou de l'échec de la mise en œuvre des politiques publiques. L'analyse des bénéfices pour la population cible peut être réalisée en se basant sur des critères comme la classe, le territoire, le genre, la religion ou la race. Ensuite, le jugement du succès du programme nécessite d'analyser le niveau de concordance de la politique avec d'autres politiques du même domaine. Il s'agit des standards, indicateurs de succès reconnus dans le domaine de la politique en question.

Le succès et l'échec restent relatifs (Marsh et McConnell, 2010; McConnell, 2010a,b). Ainsi, le jugement se définit sur une échelle de cinq appréciations : 1) le succès de politique; 2) le succès durable; 3) le succès conflictuel; 4) le succès précaire; et 5) l'échec de politique.

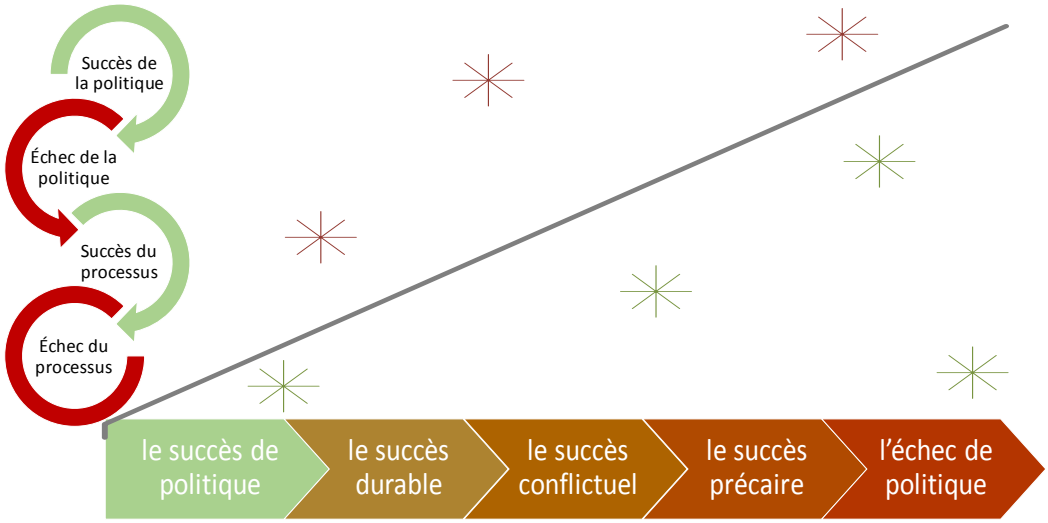


Figure 3-5 : Cadre théorique pour l'évaluation du succès et d'échec de la mise en œuvre des politiques publiques (basé sur McConnell, 2010)

La

Figure 3-5 présente le cadre théorique du succès et de l'échec pour les deux dimensions de McConnell (2010a,b) retenues dans le cadre de cette évaluation. Le succès et l'échec ne sont pas toujours absolus. Les dimensions de succès et d'échec (processus et programme) peuvent être jugées selon l'échelle de 5 appréciations :

- ✓ Le succès de politique : objectifs clairs et atteints;
- ✓ Le succès durable : ex. l'interdiction de fumer dans les lieux publics;
- ✓ Le succès conflictuel : le succès est contesté entre les partisans et les opposants;
- ✓ Le succès précaire : déviations majeures des objectifs originaux et enfin;
- ✓ L'échec de politique : les objectifs ne sont pas atteints que même les partisans perçoivent avec regret l'échec de la politique publique.

Diverses combinaisons de succès et d'échec sont donc possibles. Le succès (ou l'échec) de la mise en œuvre des amendements de la LPJ n'est pas un fait. Il est le résultat de notre

interprétation d'un ensemble de perceptions d'acteurs, de données quantitatives produites par les CJ eux-mêmes et de notre jugement d'évaluateur.

3.3 Méthodologie

Notre perspective épistémologique et ontologique façonne la méthodologie utilisée dans le cadre de cette étude. Comme le précisent Yanow et Ybema (2009), lorsqu'on opte pour un paradigme interprétativiste,

> *organizations […] are to be understood, instead, as objectifications of an intersubjective, social process of constructing realities (Berger et Luckmann, 1966). […] understanding would come […] through subjective, hermeneutic and phenomenological, systematically interpretive sense-making – that conducted through participant-observer, ethnographic, and other interpretive methods […]. » (Yanow et Ybema, 2009, p. 46)*

Ainsi, nous avons priorisé des méthodes phénoménologiques pour réaliser cette analyse interprétative.

La phénoménologie trouve son origine en deux points de départ. Le premier est le fait que le chercheur agit dans une perspective de production de connaissance. Le deuxième est que l'étude des individus se faisait à travers la compréhension ou le *verstehen* (concept développé par Wilhelm Dilthey et Max Weber). Le *verstehen*, comme méthode des sciences humaines permet de clarifier les interprétations des individus de leurs propres actions et expériences ainsi que celles des autres dans un contexte donné. Ce qui permet de situer cette compréhension dans une posture de subjectivité et d'intersubjectivité (Yanow, 2013).

Sans pour autant vouloir faire de la question de l'approche phénoménologique un objet d'étude dans le cadre de cette thèse, nous voulons préciser que l'approche utilisée ici s'inscrit dans l'approche phénoménologie herméneutique. Alors que certains auteurs ne les distinguent pas, d'autres alors précisent clairement la différence entre les deux approches (Laverty, 2003). Laverty reconnait que les deux méthodologies ont plusieurs similitudes tout en énumérant leurs différences. Ainsi, ils les nomment phénoménologie herméneutique et

phénoménologie qu'ils attribuent à Heidegger et à Husserl respectivement. Il ne s'agit pas pour nous de faire de l'herméneutique dans le sens de Gadamer (1960/1998) qui considère l'herméneutique comme le processus de co-création entre le chercheur et le participant. Bien que cette perspective ait ses mérites, la méthodologie utilisée dans le cadre de cette thèse ne nous le permet pas. Nous utiliserons donc le terme phénoménologie herméneutique comme utilisé et défini par Laverty (2003). Ce choix est justifié principalement par deux raisons. Seule la phénoménologie herméneutique nous permet de considérer l'individu comme partie du monde qu'il contribue à construire. Aussi, comme elle met l'accent sur les aspects ontologiques plutôt qu'épistémologiques, elle permet de mettre la lumière sur les relations et les interrelations entre les acteurs qui créent le sens de la politique individuellement et collectivement (Laverty, p. 31-32).

Dans ce qui suit, nous développerons l'approche d'évaluation, la nature des données et la stratégie d'analyse et finalement les éléments de validité de l'étude.

3.3.1 Approche d'évaluation

Nous avons opté pour une stratégie de recherche basée sur l'étude de cas multiples, de type instrumental (Stake, 2003). Yin (2003) définit l'étude de cas comme :

> *an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident…[It also] copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple courses of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result benefits from the prior development of theoretical proposition to guide data collection and analysis.* (p. 13-14)

Yin (2003) et Stake (2003) mettent en valeur l'importance du contexte lorsqu'on opte pour l'étude de cas comme approche. Nous allons analyser la mise en œuvre de la LPJ dans son contexte spécifique afin de mieux comprendre ce phénomène (Miles et Huberman, 2003). L'évaluation couvrira trois centres jeunesse du Québec. Comme nous nous inscrivons dans un paradigme interprétativiste, nous considérons a priori, le contexte et l'histoire comme

des éléments primordiaux dans l'analyse des données. Dans le cadre d'une recherche évaluative, l'étude de cas permet de comprendre comment le programme se traduit dans un contexte local et réel d'application (Denis et Champagne, 1990).

Aussi, il est important d'insister sur la nature instrumentale des études de cas. En effet, il s'agit d'une thèse en administration publique portant sur l'analyse et l'évaluation des politiques publiques qui traite d'une problématique transversale. Le volet empirique de la thèse se veut une validation du cadre conceptuel développé avec un apport en termes de résultats d'évaluation aux intervenants, gestionnaires et pouvoirs publics dans le domaine de la protection de la jeunesse. À cet effet, Stake (2003) estime que l'étude de cas instrumentale est particulièrement indiquée dans les situations où le chercheur veut illustrer des phénomènes préalablement définis dans un modèle théorique. Aussi, Mucchielli (1991) l'énumère parmi les techniques d'analyse situationnelle, ce qui correspond à l'utilisation que nous faisons de l'étude de cas, car, « le cas est d'un intérêt secondaire ; il joue un rôle de support, facilitant notre compréhension de quelque chose d'autre » (Stake, 1994, p. 237). Le domaine de la protection de la jeunesse fournit en fait un site d'observation permettant de découvrir et de suivre à la trace des processus particuliers, mais il est lui-même accessoire. C'est une occasion pour observer, analyser des dynamiques et en extraire des conclusions susceptibles d'enrichir l'univers des connaissances.

Enfin, il est important de souligner que pour préserver l'anonymat des CJ et des acteurs participants, nous ne présentons pas de données sur la particularité de chacun des CJ (exemple : territoire, nombre de jeunes desservis, nombre d'employés, etc.). Ces données, quoique pertinentes, permettront d'identifier facilement les trois CJ étudiés. C'est pourquoi il n'était pas possible d'utiliser des données socioéconomiques régionales pour expliquer et contextualiser les variations et les particularités de chacune des trois régions.

3.3.2 Données empiriques

Nous avons eu accès aux données collectées entre 2007 et 2010 par une équipe de recherche[14] chargée de l'évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse sur la stabilité et les conditions de vie des enfants. Cette recherche a été subventionnée par le Fonds de recherche du Québec - société et culture (FRQSC) dans le cadre d'une action concertée avec le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Ainsi, il s'agit d'une analyse secondaire de données primaires telle que définie par Heaton (2004) :

> *In qualitative research secondary analysis is more narrowly conceptualized as a methodology for the study of non-naturalistic or artefactual data derived from previous studies, such as fieldnotes, observational records, and tapes and transcripts of interviews and focus groups*. (p. 6)

Plusieurs raisons peuvent justifier l'analyse secondaire, notamment pour tenter de répondre à d'autres questions non considérées au moment de la collecte de données (Heaton, 2004). Le but est de générer de nouvelles connaissances, de nouvelles hypothèses ou pour supporter des théories existantes dans un contexte où les opportunités sont limitées pour conduire des recherches primaires à cause des considérations éthiques ou des coûts élevés. En effet, l'analyse que nous avons menée dans le cadre de cette étude est différente de ce qui a été réalisé par l'équipe de recherche lors de l'exploitation primaire des données (voir Turcotte et *coll.*, 2011). Nous avons apporté un nouveau regard et des réponses à des questions différentes.

[14] Les données empiriques ont été collectées par une équipe de recherche chargée de l'évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse sur la stabilité et les conditions de vie des enfants. Cette recherche a été subventionnée par le Fonds de recherche du Québec - société et culture (FRQSC) dans le cadre d'une action concertée avec le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). L'équipe de recherche comprend les chercheurs suivants : Daniel Turcotte, Université Laval; Sylvie Drapeau, Université Laval; Sonia Hélie, CJM-IU; Marc Bigras, UQAM; Michèle Brousseau, CJQ-IU; Danny Dessureault, UQTR; Marie-Hélène Gagné, Université Laval; Martin Goyette, ENAP; Marie-Andrée Poirier, Université de Montréal; Ève Pouliot, UQAC; Marscrie-Christine Saint-Jacques, Université Laval; Marie-Claude Simard, CJQ-IU; Geneviève Turcotte, CJM-IU.

La tradition de l'analyse secondaire s'est développée aux États-Unis, au sein de la sociologie au début du XXe siècle par des sociologues universitaires, par exemple Robert Park et Ernest Burgess (Dale, 1993). Durant les années 1950-1960, la montée de l'informatisation a mis l'analyse secondaire au coeur des débats ces dernières années notamment avec le groupe QUALIDATA (Qualitative Data Archival Resource Centre) qui a organisé en 2005 plusieurs journées d'étude et plusieurs publications sur le sujet (Moore, 2017). Cheg et Phillips (2014) suggèrent deux approches d'analyse secondaire : 1) 'research question-driven' approach et 2) 'data-driven' approach. Pour la première approche, le chercheur a des hypothèses ou des questions préalables et ils cherchent les réponses dans un corpus de données empiriques, alors que pour la 2e approche, le chercheur explore les données et essaye de trouver des questions à explorer à travers ces données. Pour ce qui est des types d'analyse secondaire, Heaton (2004) identifie cinq types :

1) supra analysis (nouvelles questions empiriques, théoriques ou méthodologiques);

2) supplementary analysis (une analyse supplémentaire qui dépasse la première analyse des questions d'origine);

3) re-analysis (une 2e analyse pour vérification et corroboration des premiers résultats);

4) amplified analysis (combine des données provenant de plusieurs études pour élargir l'échantillon); et

5) assorted analysis (combine des données primaires et des données secondaires).

Ainsi, notre étude s'inscrit dans une approche orientée par de nouvelles questions de recherche. Nous avons identifié la problématique et les questions avant d'explorer les données empiriques.

L'analyse secondaire présente néanmoins plusieurs défis dont plusieurs sont soulevés comme des limites et des critiques. Heaton (2000) a traité de quatre défis suite à une revue systématique de 55 études ayant utilisé une analyse secondaire : 1) la compatibilité des données avec l'analyse secondaire dans le sens où il faut qu'il y ait une cohérence entre

l'objectif de l'analyse et la nature et la qualité des données primaires. 2) la posture du chercheur secondaire : a-t-il pris part à l'étude originale? 3) l'accès aux détails méthodologiques et le déroulement de la collecte de données; 4) les considérations éthiques.

L'objet de l'évaluation dans le cadre de l'analyse primaire était l'implantation des modifications à la LPJ en 2007. La préparation des outils de collecte de données était basée sur la littérature en évaluation des programmes et des politiques publiques. Ceci nous permettait de garantir un minimum de cohérence entre notre analyse secondaire et la nature des données primaires. D'autant plus, nous étions impliquées dans le processus préparatifs et nous avions accès au contexte des décisions et des choix méthodologiques faits par l'équipe. Ainsi, nous avons le privilège de re-analyser des données dont nous connaissons le contexte du déroulement de la collecte. Nous avions également accès aux détails concernant le design de l'étude, les méthodes, etc.

Pour ce qui est des considérations éthiques, de plus en plus, les chercheurs et équipes de chercheurs demandent l'autorisation des participants lors de la 1re collecte pour pouvoir faire des analyses secondaires. J'étais étudiante à la maitrise dans le cadre de l'étude originale et j'ai signé un formulaire d'engagement à la confidentialité. Concrètement et au-delà du formulaire, j'ai gardé l'anonymat des trois sites en m'assurant de supprimer toute indication ou mention permettant de reconnaitre de quelque façon que ce soit le site ou les participants.

La principale critique que l'on fait de l'analyse secondaire est que le chercheur n'a pas lui-même vécu la situation d'enquête et en particulier, n'a pas fait l'expérience de la relation d'entretien. Cependant, on le sait, dans la majorité des cas, le chercheur premier, celui qui a analysé les données et publié les résultats, n'a pas nécessairement conduit lui-même les entretiens, soit qu'ils aient été réalisés collectivement, soit qu'il ait recouru à des assistants de recherche voir à un interviewer professionnel. Aussi, on reproche le fait que le chercheur second n'ait pas la possibilité de retourner au terrain quand il ou elle réalise que des

informations lui manquent, ce qui n'est pas spécifique à l'analyse secondaire : l'information qu'un chercheur recueille sur son terrain n'est jamais complète, à la fois parce que certaines informations sont de fait inaccessibles et parce que toute recherche se heurte à des contraintes matérielles, notamment des délais impartis à la réalisation et la publication. Même si c'est à des degrés différents, analyse première et secondaire rencontrent donc fondamentalement les mêmes difficultés (Bishop, 2007; Moore, 2017).

Enfin, on reproche au chercheur second la perte de la contextualisation des données de terrain. Moore nous dit que toute analyse implique une autre contextualisation. Elle suggère que la réutilisation des données devrait être considérée comme un processus de recontextualisation, au lieu de s'enfermer dans la question de la reconstruction du contexte (ou plutôt des contextes) d'origine. De plus, que ce soit pour une analyse primaire ou secondaire, à la phase d'analyse et d'écriture, on sait qu'il est nécessaire de rompre avec le terrain, de prendre de la distance, afin d'être en mesure « d'objectiver » les acteurs rencontrés ou du moins, leurs actions. En ce sens, toute analyse comporte bien une part de ré-analyse (Bardin, 2013). Cela dit, lorsque le chercheur peut minimiser les enjeux et les contraintes, il écope de plusieurs avantages notamment financiers, en termes de temps, bénéficie d'un accès à des données nombreuses et de qualité (la plupart du temps), découvre plusieurs éléments intéressants et nouveaux -du moins on l'espère- sans sursolliciter les participants.

Les données que nous avons exploitées ont été collectées en utilisant diverses techniques de collecte de données : 1) des entrevues individuelles; 2) des entrevues de groupes; et 3) des questionnaires qualitatifs en ligne. Plusieurs niveaux d'acteurs ont participé à la recherche : des intervenants, des chefs de service et des directeurs. En tout, 159 personnes ont participé à une entrevue individuelle ou de groupe et 384 ont répondu au questionnaire quantitatif. Toutes les structures des trois centres jeunesse (CJ) sont représentées. Des critères de sélection ont été définis par l'équipe de recherche afin d'avoir un échantillon des plus diversifiés : 1) des représentants de chaque secteur (DPJ, AM, ÉO, Révision,

Contentieux, adoption, etc.); 2) les intervenants doivent avoir une expérience de plus de trois ans au sein du CJ; 3) des représentants de chaque palier hiérarchique.

32 entrevues individuelles ont été réalisées avec les directeurs et certains chefs de service. De même, 19 entrevues de groupe ont été effectuées auprès des intervenants et des comités d'usagers ou groupe de famille d'accueil. Les entrevues ont abordé, entre autres thèmes, les facteurs d'influence de la mise en œuvre dans l'environnement global et dans le contexte organisationnel; le soutien formel à l'implantation; les caractéristiques des acteurs et leur niveau d'appropriation de la Loi; le niveau d'intégration dans les pratiques et la perception des acteurs quant aux impacts sur les enfants et leurs parents, etc.

Pour ce qui est du questionnaire en ligne,

> au total, 384 personnes ont rempli le questionnaire élaboré pour connaître les perceptions des acteurs qui appliquent la LPJ, soit 313 intervenants et 71 chefs de service, réviseurs ou conseillers cliniques. Cet échantillon correspond à 37 % des intervenants et à 68 % des chefs de service visés. (Turcotte et *coll.*, 2011, annexe 1, p. 6)

Les questionnaires ont abordé des thèmes comme le partenariat des CJ et des ressources du milieu; le soutien organisationnel pour la mise en œuvre des nouvelles modifications; les impacts des nouvelles modifications sur le rôle des acteurs dans l'organisation; etc.

Dans une perspective constructiviste, toute sorte de documents permet d'acquérir de la connaissance à propos d'un sujet. Chaque document est une représentation de l'auto-perception négociée de l'organisation (Mik-Meyer et Justesen, 2010). Néanmoins, un document ne devra pas être analysé sans considérer son contexte socialement construit. Ainsi, nous avons également réalisé une recension de la documentation qui concerne l'adoption et la mise en œuvre des amendements de la LPJ. Il s'agit de : 1) documents ministériels et administratifs; 2) documentation organisationnelle produite par les trois CJ lors de la phase de mise en œuvre (les rencontres des comités, les documents de travail, les cahiers de formation, etc.); 3) bilans des DPJ ainsi que les rapports de gestion des trois CJ; 4) mémoires déposés à la commission parlementaire avant l'adoption des amendements

de la LPJ; et 3) articles de presse publiés au sujet des amendements de la LPJ ou sur leurs effets.

Nous avons analysé tous les bilans des DPJ publiés entre 2007 et 2017. Nous nous sommes intéressés aux données et informations concernant les signalements, le taux de rétention et le taux de transfert vers les ressources du milieu. Nous avons également analysé les données quantitatives publiées dans les rapports de gestion des trois CJ[15] de façon agrégée pour éviter de divulguer l'identité des CJ à l'étude. Les données utilisées représentent la situation moyenne des trois CJ. De plus, les acteurs des CJ ont discuté lors des entrevues individuelles et de groupe de leur perception des effets des modifications.

Pour les mémoires déposées à l'Assemblée nationale, nous avons répertorié 76 mémoires au total. Nous n'avons considéré que les mémoires déposés par des acteurs collectifs. Les mémoires qui ne représentent que le point de vue personnel de leur auteur n'ont pas été analysées. À cet effet, 25 mémoires rédigés par des personnes individuellement et ne représentant que la position de la personne ayant rédigé le mémoire (ex. sociologue, chargée de cours U2S, avocate, etc.) ou représentant la position d'organisation faisant partie du système de protection de la jeunesse (DPJ, ACJQ, groupe de recherche de l'institut universitaire du CJM, etc.).

Pour ce qui est des articles de presse, 69 articles ont été trouvés sur Internet avec la requête : « Loi sur la protection de la jeunesse ou LPJ ou DPJ ou protection de la jeunesse ». 49 articles ont été retenus dont quelques-uns discutaient du même sujet, mais selon des sources différentes. Les 30 articles non retenus concernaient des CJ nominatifs –soit un des trois CJ à l'étude ou un autre-. Le critère d'inclusion principal est que l'article porte sur la protection de la jeunesse ou les DPJ du Québec de façon générale.

[15] À noter que nous avons analysé les rapports publiés entre 2006 et 2015. Les formats des rapports à partir de 2015-2016 sont différents à cause de la restructuration du réseau de la santé et des servces sociaux. À partir de cette date, les rapports sont publiés en termes de CISSS ou CIUSSS et non par CJ.

3.3.3 Analyse des données

L'objet de notre étude est le continuum conception-mise en œuvre. Ainsi, il sera question d'analyser, pour chacun des CJ, le processus de traduction des nouvelles dispositions de la LPJ en pratique. À partir de cet objet, nous nous sommes intéressés à trois unités d'analyse correspondant aux composantes du cadre conceptuel développé au point 3.2 : 1) la mise en œuvre locale; 2) le transfert et la création du sens; 3) l'effectivité de la mise en œuvre.

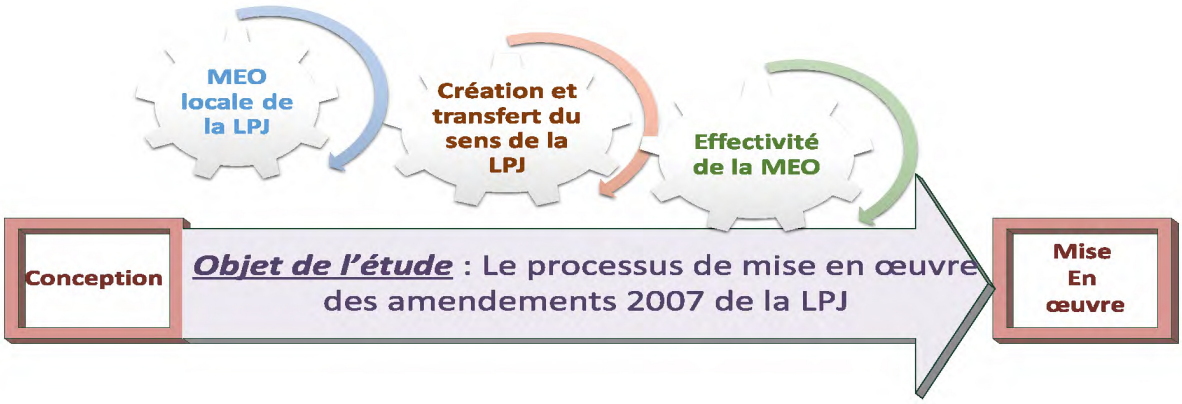


Figure 3-6 : Unités d'analyse des données empiriques

Aux fins d'analyse, nous avons utilisé le logiciel de traitement et d'analyse des données Nvivo 10, ce qui nous a permis de regrouper toutes les données et de les croiser selon différents critères (par CJ, par type d'acteurs, etc.). Il s'agit des retranscriptions des entrevues de groupe et des entrevues individuelles ainsi que des documents recensés. En effet, les documents administratifs, les rapports d'évaluation et les documents de mise en œuvre de la LPJ ont été analysés qualitativement et ont permis de trianguler les données collectées via entrevues. Pour les données du questionnaire, nous avons utilisé le logiciel SPSS 21. Certaines analyses descriptives et des analyses de comparaison ont été élaborées et seront présentées dans l'article.

Méthodologiquement, la phénoménologie herméneutique nécessite deux éléments complémentaires. Le premier est phénoménologique. La recherche doit être descriptive et doit rendre compte des expériences et des principes organisateurs qui donnent forme et sens au monde vécu (Kvale, 1996; Osborne, 1994; Polkinghorne, 1983). Le deuxième élément est herméneutique. La recherche doit être interprétative et doit se concentrer sur les significations historiques, leurs développements et effets autant individuels que sociaux (Laverty, 2003).

Concrètement et afin d'analyser nos données, nous avons utilisé la démarche en trois étapes de la phénoménologie scientifique de Giorgi (1997) :

1) La production d'une description concrète et détaillée d'expériences spécifiques vécues par les personnes durant le processus de mise en œuvre.
2) L'adoption de la réduction par le chercheur.
3) La recherche des essences « scientifiques ».

Pour commencer l'analyse, nous avons lu attentivement la transcription des entrevues à plusieurs reprises. Nous avons procédé à un dépouillement et une organisation de ces données par cas, par source de données et par type d'acteur. Nous avons codé les données, dans une première phase, à partir des thématiques et concepts utilisés par les participants. Ensuite, nous avons réalisé une analyse de contenu thématique. L'analyse qualitative des entrevues individuelles et de groupe a été effectuée d'abord de manière verticale; c.-à-d., pour chacun des cas étudiés. Ensuite, une analyse horizontale a permis d'identifier les variations de mise en œuvre et les stratégies d'adaptation et d'appropriation à travers les trois cas. Plusieurs allers-retours ont eu lieu entre les discours des acteurs, la théorie et le cadre conceptuel qui sous-tend cette évaluation. Le choix des extraits d'entrevues ou de documents a été fait au fur et à mesure du codage par thématiques. Plusieurs citations peuvent sembler longues, mais l'objectif était de garder le contexte du discours des acteurs (Georg, 2010).

L'analyse intra-cas repose sur la description et l'exploration de ce qui se passe à la phase de la mise en œuvre et comment cela se passe en référence à la phase de la conception (Miles et Huberman, 2003; Campenhoudt et Quivy, 2011). Les données descriptives sont présentées sous différents formats, notamment des formats chronologiques pour exposer le processus de mise en œuvre et la succession des activités de mise en œuvre, ainsi que des formats à groupements conceptuels afin de souligner les facteurs et les mécanismes qui ont influencé la mise en œuvre des modifications à la LPJ (Miles et Huberman, 2003). La description de la mise en œuvre dans chaque CJ amènera l'explication contextuelle et construite du processus et de ses particularités. La question ici serait d'expliquer le pourquoi de ce qui a été décrit précédemment (ce qui se passe et comment cela se passe). À ce niveau, l'approche descriptive « se borne au donné, et la raison en est qu'une description suffisamment riche comporte par elle-même une explication du phénomène. » (Giorgi, 1997, p. 350). À la limite de la description, commence l'explication et l'interprétation.

L'explication serait une « description qui s'enchaîne… qui place un fait ou une loi en relation avec d'autres faits ou lois » (Kaplan, 1964 cité dans Miles et Huberman, 2003, p. 256). Par ailleurs, « les bonnes explications lient nécessairement les explications données par les personnes que nous étudions aux explications que nous développons en tant que chercheurs. » (Miles et Huberman, 2003, p. 257). Ce qui nous amène à l'interprétation comme un des moments interprétatifs (Yanow, 2000). Il s'agit d'interpréter l'interprétation des acteurs. Nous nous basons sur le sens construit par les participants en lien avec les thématiques du cadre conceptuel. Ainsi, les explications seront le fruit d'un dialogue entre la théorie (cadre conceptuel), le sens créé par les participants (les données empiriques) et les questions d'évaluation.

L'analyse inter-cas sera basée sur les thématiques croisées par acteurs ou par catégories créées de façon à comparer les différentes conclusions par cas. À partir d'une « réduction phénoménologique » des analyses intra-cas et une analyse fine des variations de mise en œuvre d'un CJ à un autre, nous visons à saisir le processus qui a mené le phénomène étudié

à l'état actuel en cherchant à identifier les causes et les conditions qui y ont contribué à partir du sens créé et véhiculé par les acteurs des CJ. La finalité de ce processus méthodologique est de présenter des conclusions scientifiques qui se maintiennent « le plus durablement dans un contexte donné. » (Giorgi, 1997, p. 351)

L'analyse du succès ou de l'échec de la mise en œuvre des modifications à la LPJ présente plusieurs défis. L'analyse de l'atteinte des objectifs se base sur les objectifs ministériels et seuls les documents ministériels et les entrevues individuelles et de groupe seront analysés dans la perspective d'estimer l'atteinte de ces objectifs. La mesure des bénéfices pour la population cible -une des variables du succès programmatique du cadre de McConnell (2010, a,b)- se base sur des critères comme la classe, le territoire, le genre, la religion ou la race. Comme ne nous détenons ces données et dans la mesure où nous voulons préserver l'anonymat des trois CJ étudiés, cette variable ne sera pas analysée. Ensuite, le jugement du succès programmatique nécessite d'analyser le niveau de concordance des amendements de la LPJ avec d'autres politiques du domaine de la politique. Il s'agit des standards, indicateurs de succès reconnus dans le domaine de la politique en question. Il aurait été, par exemple, possible de comparer avec la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSS). Néanmoins, comme aucun indicateur de succès n'est établi, nous n'avons pas de point de comparaison.

3.3.4 Validité de l'étude

La qualité de cette étude trouve son fondement dans le paradigme interprétativiste. Yanow (2013) définit les critères standards de scientificité des recherches interprétativistes. Ces critères, logiquement différents de ceux utilisés pour des recherches post positiviste, sont rencontrés :

> *when interpretive research is done well (meaning according to its own established and accepted procedures), it is, in point of fact, carefully designed and crafted and systematically carried out. Thickly descriptive work is rich in its detail and rigorous in*

its argumentation. "Interpretive" does not mean "impressionistic". Its systematicity, however, is different from that of quantitative methods; interpretive methods have their own procedural criteria. (Yanow, 2013, p. 100)

En effet, certains auteurs proposent des critères alternatifs de la validité des recherches qualitatives (Uwe, 2009; Guba et Lincoln, 1985). Dans le cadre de cette évaluation, nous avons adopté les critères de Whittemore et ses collègues (2001) qui nous semblent exhaustives et couvrent tous les aspects discutés par d'autres auteurs. Les auteurs proposent une reconceptualization des critères de validité des recherches qualitatives. Comme illustré à la Figure 3-7, ils distinguent les critères primaires, les critères secondaires et les techniques.

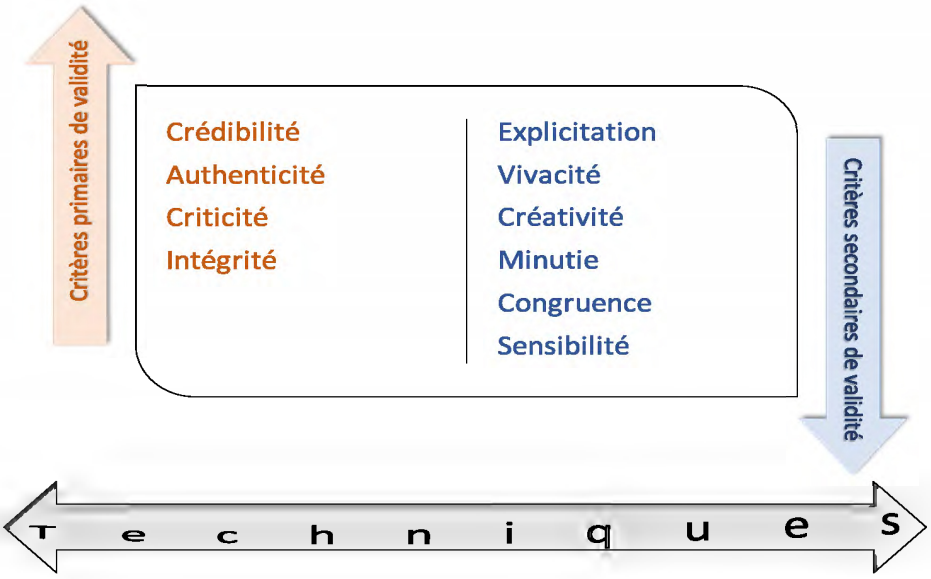


Figure 3-7 : Critères de validité des recherches qualitatives, traduit et adapté de Whittemore et *coll.* (2001, p. 530)

Pour chacun de ces critères, nous allons présenter la définition donnée par les auteurs et les techniques que nous avons adoptées pour y répondre dans le cadre de notre étude.

3.3.4.1 Critères primaires de validité

La crédibilité (*credibility*) réfère à la validité descriptive selon Maxwell (1996), et est donc en lien avec l'interprétation des données « *Assuring credibility refers to the conscious effort to establish confidence in an accurate interpretation of the meaning of the data (Carboni, 1995)* » (p. 530). L'interprétation des données, comme expliqué plus haut, constitue un des fondements de la présente évaluation. La grande partie des données qualitatives exploitées sont des entrevues individuelles ou de groupe où les participants, de positions hiérarchiques et de territoires différents, ont exprimé leurs perceptions et ont décrit leurs expériences et les significations qu'ils attribuent aux nouvelles modifications de la LPJ. Afin d'augmenter la crédibilité des résultats présentés, nous avons utilisé les logiciels informatiques (NVivo 10) qui facilitent l'analyse et permettent au chercheur de s'assurer de ne négliger aucune donnée disponible. Pour assurer la « plausibilité » des données et la « crédibilité » des analyses, nous avons intégré une description minutieuse du contexte de l'action et de la définition de la situation par les acteurs (Charmillot et Dayer, 2007). Pour ce faire, nous avons décrit de la façon la plus exhaustive et uniforme possible du processus de mise en œuvre locale des amendements de la LPJ pour les trois CJ étudiés. Ainsi, l'analyse présentée est le reflet des significations et des expériences vécues et perçues par les participants, ce qui correspond à la validité interprétative selon Maxwell (1996) et répond au deuxième critère primaire de Wittemore et ses collègues (2001), à savoir l'authenticité (*authenticity*) « […] *that involves the portrayal of research that reflects the meanings and experiences that are lived and perceived by the participants (Sandelowski, 1986)*. » (p. 530)

Notre posture épistémologique et notre distance de l'objet d'étude nous ont permis de garantir une criticité (*criticality*) dans le cadre de cette évaluation. Il s'agit d'une évaluation ouverte et l'analyse est critique de tous les aspects de l'étude. En effet, nous avons pu garder une articulation entre objectivité et subjectivité. L'objectivité suggère une distanciation entre le chercheur et l'objet de recherche. La subjectivité réfère à l'implication du chercheur dans la compréhension de l'objet de la recherche (Sayer, 2000). Dans le cas

de cette étude, l'objectivité permet d'examiner et d'analyser les données, particulièrement parce qu'il s'agit d'une analyse secondaire de données que nous n'avons pas collectées nous-mêmes ; ce qui nous permet cette réflexivité par rapport à l'objet de la recherche, et en même temps un esprit critique pour analyser les données. Par ailleurs, la subjectivité a tout à fait sa place dans la mesure où un regard critique sera porté sur l'analyse. La connaissance du domaine[16] et la familiarité avec l'équipe de recherche[17] et le processus de collecte de données initiale permettent, néanmoins une certaine implication vis-à-vis de l'objet de recherche étant donné l'importance de l'enjeu social du sujet et de son impact sur toute la société. Cela dit, Sayer (2000) atteste que cette subjectivité est acceptable. Pour cet auteur, la séparation entre les valeurs (objectivité 1) et la « vérité » (objectivité 2) ne tient pas compte de la réalité de la recherche en sciences sociales. Enfin, afin de répondre au dernier critère primaire de validité, l'intégrité (*integrity*), les extraits des transcriptions des entrevues montrent que l'interprétation est valide et qu'elle provient des données empiriques. À d'autres égards, les données analysées proviennent de plusieurs sources. Il s'agit de la stratégie de « data triangulation » (Robson, 2002, p. 174). Plus encore, les techniques de collecte utilisées (entrevues individuelles et de groupe et les questionnaires) sont reconnues dans le domaine des sciences sociales et particulièrement dans le domaine de la protection de la jeunesse (Charlesworth et Born, 2003).

3.3.4.2 Critères secondaires de validité

Les deux premiers critères concernent la présentation explicite ou l'explicitation des résultats et la vivacité (respectivement, *explicitness* et *vividness*). Ces critères sont satisfaits avec une présentation de descriptions denses et fidèles et avec clarté de façon à ce que les

[16] En effet, nous avons mené une évaluation de la collaboration interorganisationnelle dans le domaine de la protection de la jeunesse dans le cadre de notre maitrise en évaluation de programmes.

[17] Nous avons assisté à toutes les réunions de l'équipe de recherche et nous avons participé activement à l'élaboration des outils de collecte ainsi qu'à la rédaction des chapitres concernant la collaboration et publiés dans le rapport d'évaluation en 2011.

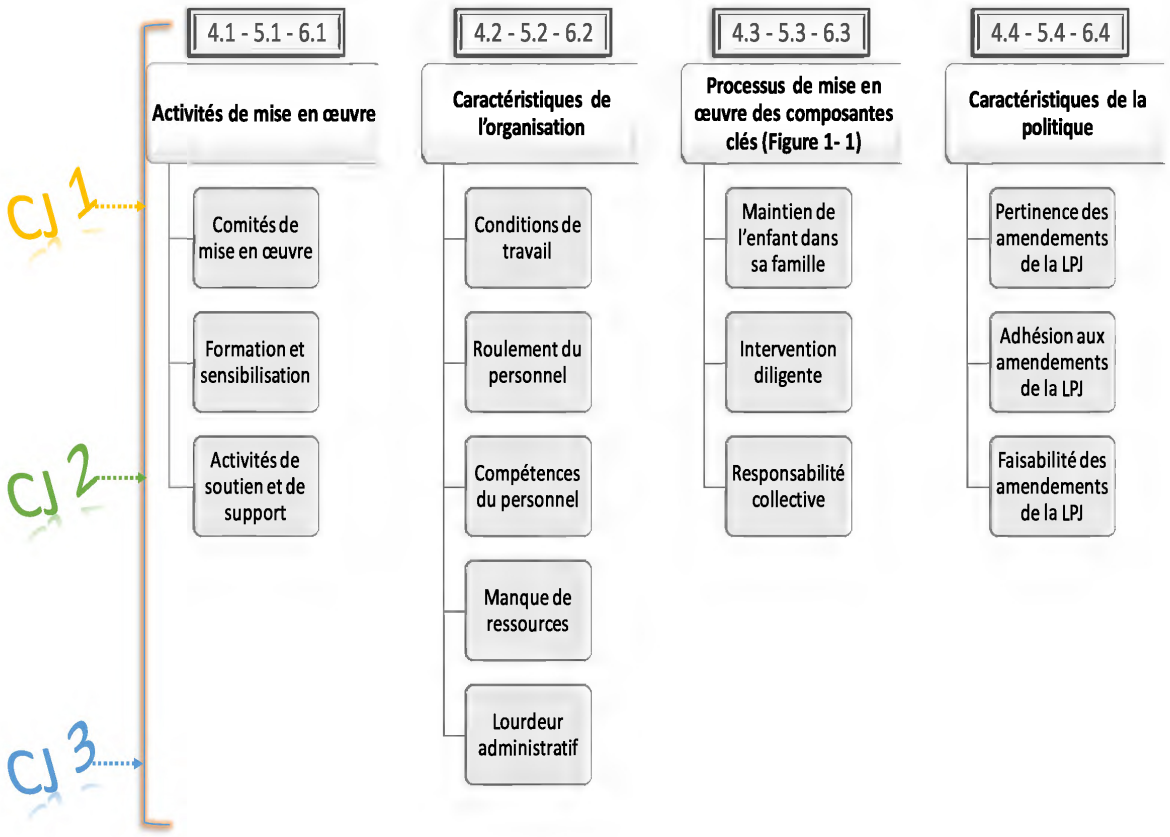
utilisateurs de la recherche soient capables de comprendre le phénomène et le contexte décrit. La créativité a sa place en recherche qualitative en équilibre avec la scientificité. Ainsi, le troisième critère secondaire est la créativité (*creativity*) qui se transpose à travers, par exemple, l'utilisation d'une nouvelle méthodologie, la flexibilité dans le processus de recherche, des façons imaginatives d'organiser, présenter et analyser les données. En effet, nous avons eu recours à des graphiques et des tableaux afin de synthétiser notre analyse et mettre en perspective les liens entre les différentes thématiques analysées. L'analyse selon le cadre conceptuel construit spécifiquement dans le cadre de cette étude, est en soi une forme de créativité.

Néanmoins, cette créativité ne devrait pas miner l'attention que le chercheur devra porter aux liens entre les thèmes et au développement profond et complet des idées. Une attention particulière a donc été portée à la question de la saturation et à la consistance des résultats de notre analyse, ce qui remplit le critère de la minutie (*thoroughness*). Les composantes de l'étude (les questions d'évaluation, la méthode et les résultats) doivent être congruentes.

Enfin, la recherche devra être sensible à la nature humaine, culturelle et aux contextes sociaux. La dignité humaine et le respect des participants devront, idéalement, être démontrés (la sensibilité – *sensitivity*). En effet, la collecte de données pour l'étude originale a été soumise à un processus d'éthique exigeant. Avant de commencer la collecte, l'équipe de recherche a obtenu plusieurs certificats d'éthique du comité éthique à la recherche désigné par le Ministère de la Santé et des Services sociaux (Comité d'éthique à la recherche du Centre Jeunesse de Montréal-Institut Universitaire et Comité d'éthique à la recherche du Centre Jeunesse du Québec-Institut Universitaire). Aussi, afin d'exploiter ces données, j'ai signé un consentement à la confidentialité et au respect des exigences éthiques stipulées entre les chercheurs et les CJ, notamment en matière de confidentialité et d'anonymat.

II- DEUXIÈME PARTIE : de la conception à la mise en œuvre locale des amendements de la LPJ

Cette partie regroupe quatre chapitres. Le *premier chapitre* expose les principaux objectifs des amendements, une vue générique sur le processus d'adoption ainsi que le choix des amendements qui seront analysés plus en profondeur dans le cadre de cette étude. Ensuite, chacun des *trois chapitres suivants* décrit un cas correspondant à la mise en œuvre des modifications de la LPJ dans un des CJ. Il s'agit ici de présenter les résultats de la première composante du cadre conceptuel d'évaluation (développé et présenté au point 3.2). La première composante consiste à évaluer le continuum. Pour ce faire, nous avons défini quatre éléments à analyser à travers les cas (Figure 3-3), à savoir : 1) les activités de mise en œuvre; 2) les caractéristiques de la politique; 3) le processus de la mise en œuvre des composantes clés de la politique; et 4) les caractéristiques de l'organisation. La structure détaillée des chapitres 5, 6 et 7 est présentée à la figure suivante :



Schémas structure 2 : Structure des chapitres 5, 6 et 7 présentant l'analyse intra-cas

À travers les trois chapitres, nous développons ces éléments pour chacun des CJ.

CHAPITRE 4 : LES AMENDEMENTS À LA LPJ

Afin de permettre au lecteur de comprendre l'évaluation empirique, nous allons dans un premier temps, présenter les objectifs sous-jacents aux amendements de 2007. À la deuxième section, nous documentons le processus d'adoption des amendements à la LPJ. Enfin, nous allons développer les composantes clés que nous avons choisies d'approfondir dans le cadre de cette étude.

4.1 Les objectifs et les impacts attendus des amendements de la LPJ

Les toutes premières percées dans le domaine de la protection de la jeunesse ont vu le jour en 1920 avec la loi d'adoption. Mais, ce n'est qu'en 1979 que le Québec reconnaissait formellement aux enfants le droit à la sécurité et à la protection par l'adoption et la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ). Depuis, cette loi a beaucoup évolué, et plusieurs modifications y ont été intégrées afin de la rendre de plus en plus efficace et pertinente. Les principales modifications datent de 1984 et de 1994, mais d'autres réformes ont affecté l'application de la LPJ notamment la modification du Code civil en 2002 et la réforme du réseau de la santé en 2003. En 2004, le rapport Dumais a produit plusieurs recommandations de modifications de la loi. En 2007, de nouveaux amendements ont été mis en œuvre dans les 16 centres jeunesse du Québec.

Les dernières modifications en 2007 visent six objectifs principaux (Québec, 2006) illustrés au Tableau 4-1.

Tableau 4-1 : Les impacts désirés des amendements de la LPJ en 2007 (adapté de Québec, 2006)

Objectifs	Impacts désirés
FAVORISER LA CONTINUITÉ ET LA STABILITÉ POUR LES ENFANTS	• Réduction des multiples placements et déplacements des enfants placés et diminution des conséquences négatives liées à l'instabilité des enfants. • Prise en compte plus rapide des besoins de continuité des soins et de stabilité des liens des enfants dans les décisions sociales et judiciaires. • Efforts systématiquement faits pour impliquer le parent durant le placement pouvant favoriser sa mobilisation en vue de la réintégration de l'enfant dans le milieu familial ou déterminer son incapacité à s'investir auprès de son enfant. • Reconnaissance plus formelle de l'importance des membres de la famille élargie et des proches de l'enfant pour assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie à l'enfant. • Avec la tutelle, option supplémentaire pour assurer la stabilité aux enfants de façon permanente • Suivi des impacts des nouvelles dispositions législatives sur la stabilité des enfants.
PROMOUVOIR LA PARTICIPATION ACTIVE DE L'ENFANT ET DE SES PARENTS AUX DÉCISIONS ET AU CHOIX DES MESURES	• Participation accrue de l'enfant et des parents aux décisions qui les concernent et à la résolution de leurs problèmes. • Utilisation accrue de moyens permettant de conclure des ententes à la satisfaction de toutes les personnes concernées, tant au niveau social que judiciaire. • Diminution du recours à la judiciarisation. • Diminution de l'utilisation des nombreuses procédures judiciaires. • Diminution de la durée des procédures judiciaires. • Réduction du temps passé au tribunal pour les enfants, les parents et pour tous les intervenants.
S'ASSURER DU CARACTÈRE EXCEPTIONNEL DE L'INTERVENTION D'AUTORITÉ DE L'ÉTAT DANS LA VIE DES FAMILLES	• Possibilité de mieux cibler les enfants qui ont besoin d'une intervention des services de protection de la jeunesse et de leur offrir plus rapidement les services requis. • Possibilité d'orienter et d'accompagner de façon personnalisée les autres jeunes et leur famille vers des services appropriés, en 1re ligne, par exemple. Éviter également une intrusion de l'État dans leur vie. • Meilleure compréhension et interprétation commune de la loi par toutes les personnes concernées. • Participation plus grande de l'ensemble des ressources à la protection des enfants : augmentation de la responsabilisation collective vis-à-vis des enfants.

CONCILIER LA PROTECTION DES ENFANTS ET LE RESPECT DE LA VIE PRIVÉE	• Possibilité pour le DPJ d'avoir accès à des renseignements nécessaires pour mieux évaluer la situation des enfants et ainsi mieux assurer son mandat de protection. • Plus grande continuité de l'intervention et meilleur suivi des enfants à travers le temps en raison de l'élargissement de la divulgation de l'information par le DPJ, de la constitution d'un registre des enfants signalés et de l'allongement des délais de conservation. • Concernant l'information pouvant être diffusée par les médias, protection équivalente assurée à tous les enfants signalés aux services de protection de la jeunesse, et non pas aux seuls enfants dont la situation a été judiciarisée.
MODERNISER LES PROCESSUS JUDICIAIRES	• Plus grande souplesse dans l'application de la procédure judiciaire. • Témoignage et déclaration d'un enfant facilités et obligation pour le juge de bien expliquer à l'enfant et aux parents les décisions prises par le tribunal. • Accélération du traitement de certains dossiers, tout en respectant l'intérêt et les droits de l'enfant. • Réponse plus adaptée aux besoins des enfants et de leurs parents.
BALISER LE RECOURS EXCEPTIONNEL À L'HÉBERGEMENT DANS UNE UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF	• Encadrement plus rigoureux du recours à l'hébergement dans un lieu davantage contraignant pour l'enfant et application plus uniforme dans tous les établissements. • Meilleur équilibre entre le droit d'un enfant à la protection et son droit à la liberté. Procédure qui garantit le respect des droits reconnus à l'enfant. • Non-recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif comme mesure disciplinaire.

Pour chacun des six objectifs, nous allons présenter la logique théorique[18] du point de vue politique des changements à la loi. En lien avec les objectifs, les résultats sont une variable complémentaire pour juger du succès ou de l'échec de la mise en œuvre des amendements de la LPJ. Il est important de souligner que notre lecture de ces objectifs à la lumière des données empiriques nous amène à en faire une analyse globale au Chapitre 10. À notre avis, les six objectifs sont interconnectés et complémentaires pour atteindre la stabilité des enfants et la continuité des services qui leur sont offerts. En effet, la participation des

[18] Il ne s'agit pas de démontrer que les modifications à la LPJ sont basées ou non sur une théorie ou si la LPJ puisse être considérée comme une *Evidence-Based Policy*. Bien que cet exercice soit tout à fait pertinent, il ne fut pas partie des objectifs de cette thèse.

parents et des enfants dans le processus, la modernisation des processus judiciaires et la précision du caractère exceptionnel de l'intervention des CJ dans la vie des familles, en respect de leur vie privée, de même que l'encadrement intensif pour les adolescents viennent renforcer et soutenir l'atteinte de l'objectif ultime de la continuité des services et de la stabilité de ces enfants.

Les données sur les placements des enfants étaient alarmantes. Non seulement la proportion des enfants placés en dehors de leur milieu familial était importante, mais ces enfants connaissaient plusieurs allers-retours dans leur milieu familial et des déplacements d'une ressource à une autre (Québec, 2006). Dumais et ses collègues (2004) réfèrent aux effets indésirables que ces déplacements ont sur l'attachement et le développement de ces enfants, et qui sont encore plus importants lorsque l'enfant est plus jeune.

À partir de ces constats, le législateur a apporté des modifications à la LPJ afin de pallier à ces problématiques. Il a insisté sur l'importance de la stabilité des enfants. Principalement, il a mis l'emphase sur les délais de placement et sur les alternatives de placement. Tout d'abord, il a insisté et clarifié le principe du maintien de l'enfant dans son milieu familial. Ce principe renvoie à l'importance de privilégier le placement auprès de personnes significatives pour l'enfant. En parallèle et durant le processus de protection, les parents doivent être impliqués afin de renforcer leur sentiment de responsabilité, notamment. Le but étant de maximiser les chances de retour de l'enfant dans son milieu familial, tout en prévoyant une alternative lorsque cela n'est pas possible. Ensuite, le législateur a défini des durées maximales de placement en fonction de l'âge de l'enfant : 12 mois lorsque l'enfant a moins de 2 ans ; 18 mois lorsqu'il est âgé de 2 à 5 ans ; et 24 mois lorsqu'il est âgé de 6 ans et plus.

La finalité ici est double. D'une part, le législateur vise à minimiser le délai des situations provisoires dont se trouvent les enfants suite à la prise en charge de leur situation par le DPJ. D'autre part, ces mêmes délais sont applicables également aux parents qui doivent se prendre en charge pour favoriser le retour de leur enfant. Au terme de ces délais, le tribunal

a un rôle à jouer : 1) en cas de mesure volontaire, le tribunal devra être saisi si la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis; 2) en cas de mesure ordonnée, le tribunal devra rendre une décision visant un projet de vie permanent à l'enfant[19]. Afin de favoriser ce retour vers le milieu familial et soutenir les parents dans leur propre prise en charge durant les délais maximaux de déplacement, le législateur a également favorisé l'augmentation de la fréquence des révisions pour les enfants placés et a élargi la gamme d'options possibles pour assurer une plus grande stabilité de ces enfants, en introduisant des dispositions sur la tutelle[20]. Pour soutenir les parents et par le fait même, augmenter les chances pour un retour en milieu familial, le droit des parents de recevoir des services adéquats est inscrit dans la loi. Enfin, pour s'assurer de la durabilité des impacts attendus de la LPJ sur la stabilité et les conditions de vie des enfants, le législateur y a inséré l'obligation de réaliser périodiquement une étude sur les impacts de la loi par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

À la fin de ces durées, chacun de ces enfants devrait avoir un projet de vie. Cette modification, accompagnée des autres modifications connexes (favoriser le placement chez des personnes significatives, augmenter la fréquence des révisions de ces placements et impliquer les parents dans ce processus sont certains des amendements apportés dans ce sens) vise à faciliter et favoriser l'atteinte de l'objectif ultime, à savoir la la stabilité des enfants. En effet,

L'esprit de la loi amendée renforce le caractère exceptionnel de l'intervention de la DPJ et l'antériorité de l'intervention sociale sur l'intervention judiciaire. Pour ce faire, certains mécanismes ont été activés notamment la participation active des enfants et des parents

---

[19] Le tribunal pourra passer outre aux durées maximales prévues pour trois motifs : 1) si le retour de l'enfant dans son milieu familial est envisagé à court terme ; 2) si l'intérêt de l'enfant l'exige ; et 3) pour des motifs sérieux, notamment dans les cas où les services prévus n'auraient pas été rendus.

[20] Les dispositions particulières concernant la tutelle concernent : 1) la possibilité pour un juge de la Chambre de la jeunesse de désigner un tuteur à l'enfant ; 2) la possibilité de verser une aide financière à un tuteur qui assume la garde d'un enfant, selon des conditions fixées par règlement ; et 3) un enfant sous tutelle pourra maintenir des liens avec ses parents, ses grands-parents ou d'autres personnes significatives pour lui, si ces liens sont jugés dans son intérêt.

dans le processus. L'intervention vise, au premier abord, à les mobiliser vers la recherche de solutions. Aussi, le législateur a réitéré la nécessité de la collaboration entre le directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) et les ressources du milieu. Alors que le DPJ a la responsabilité exclusive de recevoir et d'analyser les signalements (art. 38.2 de la LPJ), la responsabilité de protéger en signalant toute situation où la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut-être compromis (art. 38 de la LPJ) est une responsabilité collective; elle incombe autant aux parents qu'à toute la communauté. À cet effet, la LPJ est venue renforcer la communication entre les différents partenaires (art. 39.1 et art. 51 de la LPJ). Les partenaires ont désormais l'obligation de tout mettre en œuvre pour rendre les services requis, que ce soit dans un cadre volontaire (art. 55 de la LPJ) ou ordonné (art. 92 de la LPJ). Afin de maximiser l'impact positif sur la continuité des services et la stabilité des enfants, le législateur a renforcé la collaboration entre le DPJ et les ressources du milieu, et a tenté de faciliter la procédure judiciaire. La gamme des mesures de protection pouvant être prises par le tribunal pour mieux répondre aux besoins des enfants a été élargie. En même temps, le délai maximal à l'intérieur duquel le tribunal devra rendre un jugement écrit a été fixé à 60 jours, à l'exception des décisions pour des mesures provisoires.

À cet égard et afin de simplifier la procédure judiciaire et diminuer les délais pour les jeunes et leurs parents, le législateur a modifié les dispositions de la LPJ afin de rendre la procédure plus souple et rapide. En effet, les amendements permettent aux enfants et à leurs parents de bénéficier d'une procédure rapide où tout moyen technologique disponible pour entendre et juger les demandes, particulièrement les situations urgentes, sans la comparution des témoins, est mis à contribution. Aussi, le DPJ a la possibilité de formuler des recommandations dans le rapport d'évaluation de la situation de l'enfant avec l'obligation du tribunal d'en prendre connaissance avant de décider des mesures appropriées. De plus, le délai maximal dont dispose le tribunal pour rendre un jugement écrit est fixé à 60 jours, à l'exception des décisions pour des mesures provisoires.

Dans le cadre des processus judiciaires, un autre objectif des amendements concerne la promotion de la participation active de l'enfant et de ses parents aux décisions et au choix des mesures. Comme on l'a vu plus haut, il arrive que certains cas se rendent en judiciarisation, même si la LPJ favorise l'intervention sociale. 1 situation sur 2 est soumise au tribunal après évaluation, et 3 enfants sur 4 sont pris en charge en vertu d'une ordonnance du tribunal (Québec, 2006). Cependant, un allongement des délais judiciaires a été constaté; ces recours engendrent des coûts élevés et une perte de temps autant pour les intervenants, que pour les parents et les enfants. Ainsi, des modifications ont été apportées à la LPJ afin de limiter ces effets.Tout d'abord, la loi a encouragé la participation[21] des parents et des enfants et a inscrit dans la mesure du possible de mettre en place et privilégier les moyens qui permettront aux parents et aux enfants de participer activement à la prise de décision et aux choix des mesures. Les parents et les enfants ont également la possibilité d'être accompagnés et assistés par une personne de leur choix lorsqu'ils désirent obtenir des informations ou lorsqu'ils rencontrent le DPJ. Ensuite, plusieurs mesures favorisant l'atteinte d'une entente entre les parties ont été introduites. Par exemple, l'extension du délai accordé au DPJ pour appliquer des mesures de protection immédiate passant de 24 à 48 heures ; et l'introduction d'une procédure de révision accélérée des ordonnances judiciaires sans nécessité de se présenter au tribunal.

De plus, un des objectifs des modifications à la loi concernait l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Le législateur avait pour objectif de baliser le recours exceptionnel à cette mesure. Afin de minimiser l'espace d'interprétation quant à l'encadrement intensif pour des jeunes placés en centre de réadaptation, le législateur a apporté des précisions pour mieux le définir et a insisté sur le caractère exceptionnel de cette mesure. La distinction de cette mesure d'une mesure disciplinaire a été clarifiée. Les amendements précisent des motifs et des circonstances justifiant le recours à cette mesure tout en accordant la possibilité au jeune et à ses parents de contester une telle décision. Si une telle

[21] Les données empiriques réfèrent plus à l'implication des parents de façon générale dans le processus de protection de leur enfant et non spécifiquement lorsqu'il y a mesure judiciaire.

décision est prise par le centre, le DPJ devra obligatoirement, systématiquement et sans délai, en informer la CDPDJ.

À travers tous ces processus visant la protection des enfants, respecter la confidentialité et la vie privée de ces enfants et de leurs parents présente des défis. Un des objectifs des amendements de la LPJ est en effet de « concilier la protection des enfants et le respect de la vie privée ».

Effectivement, lorsque la DPJ traite la situation d'un enfant, elle n'avait pas toujours accès à l'information pertinente lui permettant de prendre les bonnes décisions, notamment les informations détenues par un professionnel d'un autre établissement, à moins d'obtenir le consentement des personnes concernées ou l'ordre du tribunal. Aussi, l'autorisation de consulter les dossiers des personnes mises en cause par un signalement (parents ou autres) est limitée aux seuls cas d'abus sexuel, abus physique et absence de soins menaçant la santé de l'enfant. Ensuite, lorsque des situations nécessitent un accès rapide aux informations concernant l'enfant, il n'était pas possible de savoir si l'enfant a déjà fait l'objet d'un signalement dans une autre région. Enfin, les délais de conservation de l'information au sujet des enfants exigeaient la destruction des dossiers entre 6 mois et 5 ans, ce qui entraînait une perte importante de renseignements pertinents et utiles particulièrement s'il y a un nouveau signalement.

Dans un autre ordre d'idées, la divulgation d'informations confidentielles au sujet d'un enfant par le DPJ lorsqu'elles permettront d'assurer la protection d'un enfant n'est pas prévue par la loi. Par ailleurs, lorsque les mesures sont volontaires, aucune disposition n'interdit la diffusion des informations concernant l'enfant et ses parents, ce qui permet de les identifier.

Ainsi, et afin d'assurer la protection de l'enfant, le législateur a permis au DPJ d'avoir accès aux renseignements confidentiels de l'enfant, ses parents ou toute personne mise en cause par un signalement, lorsque ces renseignements sont en lien avec le motif de compromission. Lorsque le signalement est retenu, le DPJ peut consulter tout dossier de

l'enfant tenu par un autre établissement ainsi que tout dossier du parent ou la personne mise en cause par le signalement avec autorisation du tribunal. Afin d'avoir des renseignements de l'enfant suite à un signalement dans d'autres régions, un registre des enfants signalés aux services de protection de la jeunesse, à l'usage exclusif des DPJ et de la CDPDJ est rendu disponible. Aussi, il est désormais possible de conserver de l'information contenue au dossier de l'enfant tenu par le DPJ au-delà des délais prescrits, avec l'autorisation du tribunal.

Du côté de la DPJ, il est possible de divulguer des renseignements confidentiels pour assurer la protection d'un enfant, au profit d'autres services de protection de la jeunesse à l'extérieur du Québec, ou à un établissement ou un organisme dans les cas d'abus sexuels, d'abus physiques et de négligence grave. Il est par ailleurs interdit de diffuser toute information permettant d'identifier le jeune ou ses parents par les médias, à moins d'une ordonnance par le tribunal.

Concrètement et pour plus de cohérence, l'article 35.4 de la LPJ donne accès au DPJ ou toute personne qu'il autorise (art. 32 de la LPJ) d'obtenir des renseignements confidentiels détenus par des partenaires concernant un enfant, ses parents et toute personne mise en cause par un signalement afin de mieux analyser et évaluer un signalement. Pour tout motif de protection et lorsque le signalement est retenu, le DPJ, s'il le juge nécessaire, ou toute personne qu'il autorise pourrait consulter le dossier d'un enfant tenu par un partenaire dans le domaine de la santé, il en est de même du dossier d'un parent ou d'une personne mise en cause par un signalement. Dans ce cas-ci, l'autorisation du tribunal qui devra juger de la nécessité de ces renseignements pour évaluer la situation de l'enfant est requise au préalable (art. 36 de la LPJ). Enfin, le DPJ ou une personne qu'il autorise peut maintenant, sans l'autorisation de la personne concernée ni celle du tribunal, transmettre des renseignements confidentiels à un autre service de protection de la jeunesse à l'extérieur du Québec (art. 72.6 de la LPJ), de même qu'au procureur général, à la police, à un organisme du réseau de la santé et des services sociaux, de même qu'au milieu scolaire ou de garde de l'enfant (art. 72.7 de la LPJ).

4.2 Mise en contexte du processus d'adoption

Après avoir présenté les objectifs sous-jacents les amendements de la LPJ en 2007, nous allons discuter du processus d'adoption du projet de loi et des acteurs qui ont soutenu ce processus d'adoption et celui de la mise en œuvre.

Tout d'abord, un nombre élevé de mémoires déposés à l'Assemblée nationale pour le projet de loi 125 en 2005 démontre, à notre avis, à quel point des acteurs autant individuels qu'organisationnels et collectifs se préoccupent de la protection de la jeunesse. En effet, au total, nous avons répertorié 76 mémoires déposés à l'Assemblée nationale. Les consultations publiques ont duré 9 jours et au moins 72 personnes morales ou physiques ont été écoutées, certains parmi eux ont également déposé un mémoire.

Malgré une bonne représentativité de l'opinion des organisations responsables de la protection de la jeunesse démontrée par le nombre de mémoires déposées (ACJQ, CJ, avocats de la chambre de jeunesse, groupes de recherche spécialisés en protection de la jeunesse, etc.), les intervenants et les éducateurs qui travaillent directement auprès des enfants et leurs familles ne sont pas toujours et forcément consultés. D'ailleurs en lien avec le manque d'adéquation des modifications de la LPJ aux cas des adolescents, par exemple, cet intervenant du CJ2 regrette cette lacune :

> Qu'on nous consulte plus souvent, pas aux 3 ans. J'ai l'impression que nous, surtout à l'ado, qu'on est le dernier chainon dans la boîte alors que les autres services devraient être en soutien avec nous. On ne nous demande jamais notre avis, vous êtes là à cause de la Loi. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

L'analyse des mémoires déposés à l'Assemblée nationale lors de la consultation pour le projet de loi 125 nous permet de voir que le processus d'adoption a été démocratique et participatif. Les organismes ont pu exprimer leur opinion et suggérer des modifications ou

des précisions. Cependant, notre analyse ne nous permet pas de confirmer le poids de ces avis et opinions dans les modifications qui ont été finalement adoptées.

Par exemple, en lien avec les fondements théoriques des changements de la LPJ, le RACQ ainsi que le secteur de pédiatrie sociale et de pédopsychiatrie du CHU Sainte-Justine ont contesté les principes de la théorie d'attachement et sa pertinence pour les enfants en protection de la jeunesse.

> D'après la théorie de l'attachement, c'est entre l'âge de 8 et 24 mois que se situe la période critique où se construit chez le tout-petit un lien émotif significatif avec la personne qui lui procure quotidiennement l'affection et les soins essentiels à son bien-être physique. […]. Par ailleurs, nous avons fréquemment observé à notre clinique des enfants qui s'étaient heureusement attachés à des parents d'accueil, soit très tôt après la naissance, soit après avoir vécu un certain temps dans un milieu pathogène et finalement placés en famille d'accueil. Toute rupture des liens d'attachement ainsi créés dans le milieu d'accueil pour retourner dans leur milieu d'origine est pour ces enfants un événement profondément traumatique. On observe chez eux des comportements régressifs, une grande insécurité affective et une stagnation de leur développement. Leur estime de soi et leur capacité d'attachement en sont souvent irrémédiablement compromises. (CHU Sainte-Justine, 2005, p. 5-6)

Ce point de vue est appuyé par les résultats de l'étude des impacts de la LPJ (Hélie et *coll.*, 2014) cités plus haut. En effet, les chercheurs montrent que plus les tentatives de réintégration dans la famille d'origine sont nombreuses, plus les risques que la DPJ ait à intervenir sont élevés. Ce constat est encore plus vrai chez les tout-petits.

Le RACQ (2005) renchérit la position du CHU Sainte-Justine en ce sens qu'il confronte la théorie de l'attachement aux théories de l'apprentissage social (les liens affectifs de l'enfant se construisent avec les personnes qui répondent au mieux à ses besoins primaires). Le RACQ met l'accent sur l'importance de la permanence des liens versus la qualité de ces liens pour les enfants. Dans ce contexte, les délais maximaux ne font plus sens pour le RACQ a moins de mettre l'énergie en quantité et en qualité pour soutenir les parents afin de prioriser un projet de vie (retour en milieu familial) avant d'envisager d'autres projets.

Du côté des acteurs des CJ, les modifications à la LPJ sont arrivées dans un contexte particulier. Ils sont d'avis que des efforts pré-adoption auraient dû être faits pour mieux

préparer l'arrivée de ces amendements. Certains intervenants pensent qu'il y a un lien entre la façon dont se sont déroulées l'adoption et la mise en œuvre des amendements de la LPJ en 2007 et Paul Arcand, qui aurait joué un rôle important en influençant ce processus :

> **AH** : quand la loi a été adoptée, c'était dans un contexte de scandale à la suite du film d'Arcand. […]. Peut-être que je déborde, mais je trouve que, à la protection de la jeunesse, on est toujours en train de se justifier. On n'a pas une bonne crédibilité. On passe souvent pour les méchants. Et je ne sens pas qu'avec les changements à la loi ça va changer. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

> **J** : on gagnerait à être mieux connu du public on a été victime de salissage. On ne fait rien pour contrebalancer cette image. Ça faciliterait notre travail auprès des parents, des écoles, des collaborateurs. Il y a des intervenants CLSC, qui sont anti DPJ, dans les universités. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

> Les médias n'ont pas aidé. On a créé une fiction autour des changements et des attentes. On s'est fait avoir, car les gens arrivent avec des attentes qui peuvent jouer contre nous. Les gens sont arrivés à l'adoption Paul Arcand a dit…qu'on pourrait adopter… C'était au début là on en parle plus. Des gens se sont embarqués dans des projets à haut risque. Mais quand on est vulnérable on n'entend pas toujours ce qu'on nous dit ils reviennent plus tard en disant vous ne nous aviez pas prévenus. Oui on l'avait fait, mais ils n'ont pas voulu entendre. Ça a beaucoup été nourri dans les médias. (Entrevues individuelles, Chef de service, CJ2)

Certains acteurs participants à l'évaluation ont également fait référence aux recherches effectuées dans le domaine de la jeunesse et comment celles-ci ont éclairé les amendements à la LPJ.

> Pourtant, le bien-fondé de ça, j'espère avoir une lecture juste sur les projets de vie qu'on réussit et ce que ça donne, mais actuellement je n'ai pas accès à ces informations informatiques là parce que chez nous on fait des changements donc on n'a pas les tableaux de bord souhaités. Moi je trouve ça tellement fondamental ce qu'on a fait comme changement, je serais ben malheureux d'apprendre qu'on a manqué notre coup. Parce que c'est évident avec la recherche et l'avancement des connaissances par rapport au développement de l'enfant et toute notre histoire en protection, qu'on sait que si je ne suis pas capable rapidement de stabiliser un enfant (continuité des soins et tout ça) on va le scraper cet enfant-là c'est sûr, et c'est ça mon inquiétude. (Entrevues individuelles, DPJ, CJ1)

Cependant, les acteurs des CJ semblent tendre vers l'évidence que les amendements ont appuyé les pratiques déjà en place :

> On a redonné à l'enfant sa place. C'est une loi pour les enfants. (Entrevues individuelles, Chef de service, CJ3)

> Avant que les amendements arrivent, il y avait dans la pratique des choses qui cliniquement se faisaient, la loi est venue mettre des mots légaux sur ce qu'on faisait. C'est intéressant c'est des choses qu'on peut utiliser au tribunal, on peut camper nos interventions et avoir un discours commun au tribunal, ça, c'est important que les juges, les avocats on ait un discours commun. […] c'est venu préciser. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

> On en fait [des placements en famille élargie], mais pas plus. Dans la loi au départ c'était le premier lieu à privilégier la famille élargie. Au niveau de l'intervention, on a juste continué à le faire. On avait déjà le réflexe de vérifier si on ne pouvait pas faire un "confié à". C'est juste que là on a un peu plus de pression de ne pas l'oublier. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Il s'agit de principes qui devaient être appliqués, mais qui n'étaient pas prescrits de façon formelle dans la loi. Les modifications viennent rappeler et préciser les principes fondamentaux que les acteurs des CJ reconnaissent et parfois même appliquent sans que ce soit formel.

4.3 Les composantes clés de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ)

Comme le montrent les deux sections précédentes, les amendements à la LPJ sont nombreux. Les intentions et les prescriptions du législateur derrière chacun des amendements sont diverses et interconnectées. Dans le cadre de cette étude, nous n'avons pas la prétention d'évaluer distinctement chacun des amendements. Nous avons donc procédé au choix de certaines composantes clés des amendements de 2007 présentés à la Figure 4-1. Ces composantes ne renvoient pas uniquement aux dispositions prescrites dans la loi, elles renvoient également à certains mécanismes opérationnels mis en place pour atteindre certains des objectifs de la loi (ex. projet de vie). La Figure 4-1 présente une vue globale des composantes clés, des mécanismes et des activités de mise en œuvre qui seront principalement analysés dans le cadre de cette thèse.

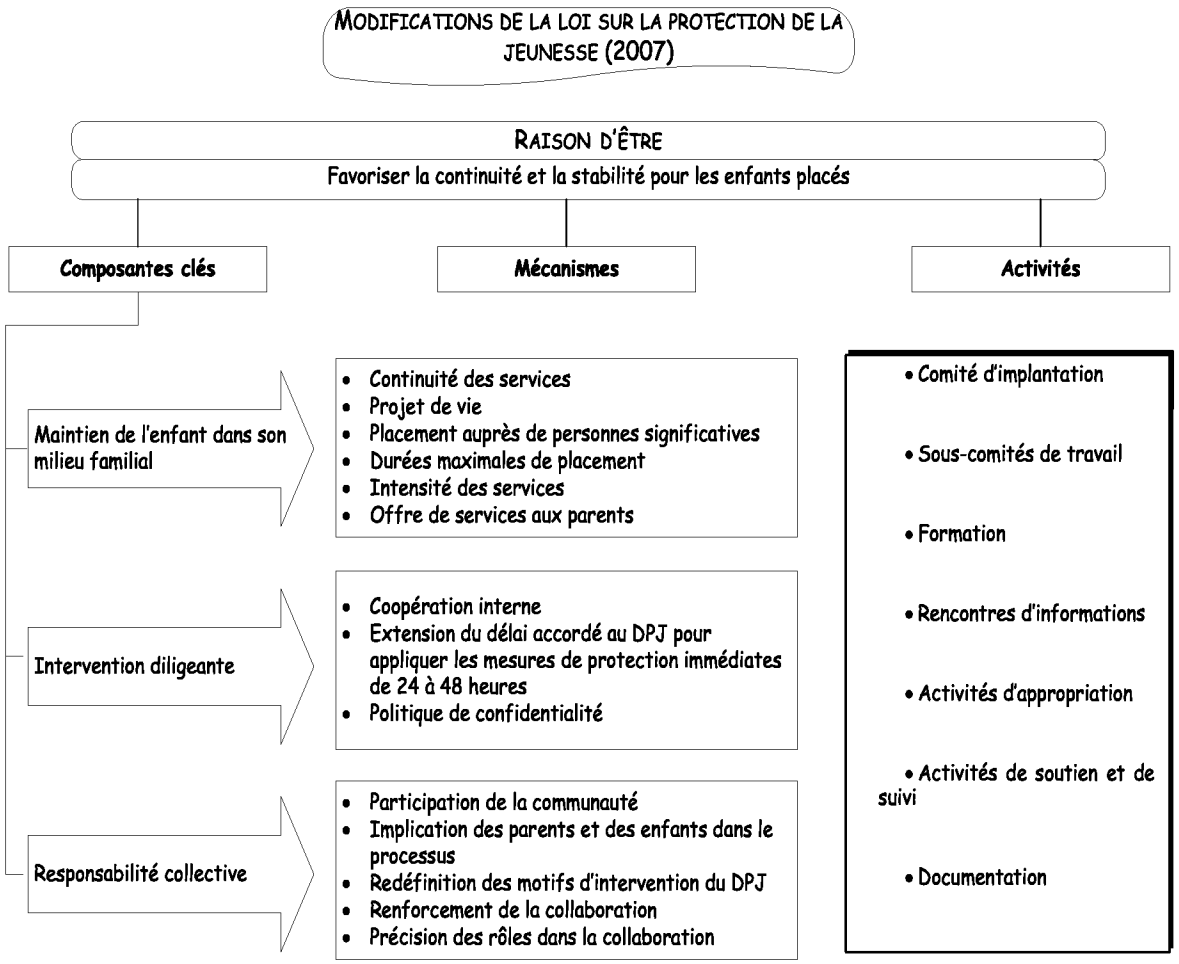


Figure 4-1 : Les composantes clés des amendements de 2007

Le choix de ces composantes est basé sur les rapports d'évaluation de 2010-2011 triangulés avec les données empiriques. Bien que rendre compte de l'exercice réalisé pour produire cette thèse soit linéaire, la définition des composantes clés a été un processus itératif. Plusieurs allers-retours entre les données empiriques, le choix des composantes clés et la structuration des éléments d'opérationnalisation de ces composantes ont eu lieu pour rendre le tout cohérent.

La stabilité d'un enfant passe, en priorité, par son maintien dans son milieu familial, ou à défaut, lui procurer un milieu de vie le plus stable possible, le plus rapidement possible et à

long terme. Afin de favoriser le maintien de l'enfant dans son milieu familial, le législateur a mis en place des mécanismes comme les durées maximales de placement, l'intensité des services et le placement auprès des personnes significatives. Lorsque ces mécanismes ne portent pas ses fruits, des projets de vie les plus adaptés et appropriés pour les enfants selon leurs réalités et leurs âges sont alors mis à exécution.

Les durées maximales de placement sont de 12 mois si l'enfant a moins de deux ans; de 18 mois si l'enfant est âgé de deux à cinq ans; et de 24 mois si l'enfant est âgé de six ans et plus. Les parents disposent donc des mêmes délais pour se reprendre en main. Cette situation demande une plus grande intensité de services de la part des intervenants du CJ et des partenaires aussi. Le projet de vie demeure une notion importante aux yeux des acteurs du CJ2. Plusieurs options s'offrent à cet effet, notamment l'adoption, la tutelle, le placement à long terme ou la réinsertion de l'enfant dans son milieu familial.

Le législateur a tenté, à travers, les amendements à la LPJ à outiller les intervenants et leur fournir un cadre d'intervention cohérent avec les objectifs à atteindre. Comme on va le constater à travers les trois chapitres suivants, les intervenants ont soulevé principalement la simplification des procédures liées à l'accès à l'information (confidentialité des données du jeune et sa famille); la prolongation du délai alloué au DPJ pour les mesures d'urgence, passant de 24h à 48h; le renforcement de la coordination interne et de l'implication active des enfants et de leurs parents dans le processus de prise de décision les concernant.

Les parents sont les premiers responsables de leurs enfants, néanmoins la LPJ en fait une responsabilité collective. L'enfant, ses parents, le CJ et les ressources du milieu et la communauté de façon générale sont responsables de l'enfant, sa sécurité et son développement (art. 2.3). Afin d'assurer la stabilité des enfants et l'accessibilité aux différents services, la collaboration entre les centres jeunesse et les différents partenaires impliqués œuvrant pour les services aux jeunes est nécessaire. En effet, la LPJ a précisé encore plus les responsabilités du DPJ d'un côté et celles des ressources du milieu de l'autre.

Tous les CJ, à travers le Québec, ont mis en place des activités pour préparer l'arrivée et l'entrée en vigueur des modifications à la LPJ. Il s'agit d'activités planifiées autant au niveau régional que local. Principalement, il y a eu des programmes de formation, des séances de sensibilisation, des rencontres d'information, etc.

La majorité des centres jeunesse du Québec ont mis en place un comité local composé des membres du centre jeunesse (10 comités); d'autres ont opté pour un comité régional qui est composé entre autres de représentants du CJ et des CSSS (3 comités). Trois (03) CJ n'ont pas créé un comité formel responsable de la mise en œuvre des nouvelles modifications de la LPJ. Ce mandat a été confié à des comités existants. Les mandats de ces comités variaient d'un CJ à un autre selon les besoins de chaque région. Les thèmes qui revenaient souvent sont : l'encadrement intensif, la confidentialité, le concept de protection, etc. Rares étaient les comités où le partenariat constituait un mandat distinct. Il est pertinent de mentionner que le DPJ est toujours membre des comités locaux qui regroupaient des directeurs et des cadres intermédiaires, et est souvent le responsable administratif de la mise en œuvre sauf dans deux cas où ce rôle a été confié à des cadres. Un seul CJ se démarque par la présence d'intervenants dans son comité. La plupart de ces comités focalisaient sur la formation, très peu s'orientent vers les partenaires. La majorité de ces comités ont amorcé leurs travaux préparatoires aux amendements de la LPJ à l'automne 2006 à l'exception de deux comités qui ont commencé en juillet 2007. Les rencontres se sont échelonnées sur 10 à 18 mois. Les comités se sont rencontrés[22] en moyenne huit fois. Les particularités des trois cas étudiés dans le cadre de cette rechercher seront développées aux chapitres 5, 6 et 7.

La formation du Programme national de formation (PNF) a été planifiée et a eu lieu dans tous les CJ du Québec. Il s'agit d'

> un système de développement continu des compétences dont le but est de maintenir un très haut niveau de qualité dans les pratiques, les processus et la gestion des centres jeunesse et des CLSC. S'adressant à la fois aux gestionnaires et

[22] La fréquence des rencontres était très variable.

> aux intervenants, le PNF vise à leur permettre de tenir à jour les connaissances et les habiletés requises pour les fonctions qui leur sont confiées. (PNF, 2003, p. 1)

Dans la très grande majorité des régions du Québec, la formation et la sensibilisation se sont déroulées tel que prévu. Quelques ajouts de groupes ont été faits pour répondre à la demande des partenaires. De plus, certains CJ ont pris l'initiative d'organiser des activités en vue de favoriser l'appropriation des modifications de la loi, particulièrement pour les partenaires, mais aussi à l'interne. Ces initiatives étaient dans la plupart des cas initiées par le DPJ. De plus quelques activités visant l'approfondissement de certaines modifications en particulier ont eu lieu (projet de vie et tutelle, par exemple).

Plusieurs autres activités ont eu lieu. Les priorités accordées à chacune d'elles étaient différentes d'une région à une autre. Nous reviendrons sur ces activités, leurs natures et leurs importances pour les acteurs des trois CJ à l'étude dans les chapitres suivants.

4.4 Synthèse

Les objectifs des amendements de la LPJ sont ambitieux. L'atteinte de ces objectifs semble poser des défis de par leur nature indépendante. Le projet de modification a suscité l'intérêt de plusieurs parties prenantes du processus d'adoption. Malgré les points de vue parfois différents, voire opposés, la protection de la jeunesse est une priorité autant pour les établissements qui travaillent avec les jeunes que ceux qui travaillent avec les parents.

Du côté des intervenants des CJ, ce n'est pas les modifications en soi qui les inquiètent. Ils y adhèrent et plusieurs sont d'avis qu'elles viennent renforcer plusieurs pratiques déjà en place. Ils se questionnèrent plutôt sur le processus d'adoption des amendements, qu'ils qualifient de hâtif et pas assez réfléchi. À cet effet, l'image véhiculée des CJ dans les médias notamment semble jouer contre le travail que réalisent les acteurs des CJ.

À travers un processus itératif entre les données empiriques, les résultats des évaluations précédentes des amendements de la LPJ et nos questions d'évaluation, nous avons choisi de concentrer l'analyse et l'interprétation des résultats à certains amendements que nous

avons développés à la section 4.3. Alors que nous avons noté quelques différences quant aux structures et aux activités de mise en œuvre des amendements au niveau des CJ, nous développerons en détail la nature de ces activités et la particularité des structures de mise en œuvre pour les trois CJ à l'étude.

CHAPITRE 5 : Mise en œuvre locale du CJ1

5.1 Activités de mise en œuvre

Les activités préparatoires des nouvelles modifications de la LPJ ont commencé fin 2006 au CJ1. Afin de faciliter la mise en œuvre des modifications à la LPJ, des comités ont été mis en place, des journées de formation et de sensibilisation ainsi que d'autres activités de soutien à la mise en œuvre ont été planifiées.

Un comité d'implantation a été mis en place. Différents sous-comités ont été constitués afin de s'assurer de la mise en œuvre du plan d'action. Aussi, des mandats formels relatifs à l'implantation des modifications à la LPJ ont été confiés à certaines personnes, équipes ou directions portant sur différentes thématiques, notamment la tutelle subventionnée, le concept de protection, la participation active des parents, l'intensité des services, etc. L'extrait suivant d'une entrevue de groupe où une intervenante, membre du comité d'implantation résume le rôle et le fonctionnement du comité et des équipes de travail à la phase de mise en œuvre des amendements à la LPJ :

> Oui. J'ai été sur le comité à l'automne 2006 et en janvier 2007. […], on a regardé toute la Loi, point par point, on était environ 14 de la DPJ. Et on regardait le changement à l'amendement apporté et il fallait voir ce que nous autres on pensait que ça allait pour changer à tous les niveaux que ça soit administratif ou clinique dans notre pratique […]. Puis là, les principales affaires ont été nommées, il y a des gens qui ont été nommés qui avaient chacun leur mandat de remettre en perspective, vraiment clarifier ce que c'était pour changer, ce que ça veut dire sur le terrain et ce qu'il fallait faire pour y répondre. Faque en janvier, quand on s'est revu, je pense qu'on avait, sais-tu, je pense que c'était 18 mandats différents. Alors, la même gang s'est rassi, c'est-tu ça qu'on voulait dire, avec les échéances. Après ça, il y en a qui sont partis avec des échéances. Tel mandat, il fallait qu'il soit réalisé pour telle date. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ1)

Ainsi, localement, des efforts de planification et de coordination ont été mis en place pour mettre en œuvre les amendements. Les mandats spécifiques ont été remis à des comités spécifiques, et semblent avoir été favorisés par le CJ1. En effet, le CJ1 a mis beaucoup

d'effort durant la phase préparatoire afin de bien définir le mandat, choisir les membres des comités et surtout documenté tout ce processus :

> On a créé des mandats en lien avec les changements à la Loi et un comité multi pour chaque mandat (avocat, intervenants, chefs, de l'EO et AM, ressources lorsque pertinent) pour clarifier l'application de la Loi dans notre CJ. Le comité chargé de [chaque] mandat s'est demandé comment on veut que ça se passe chez nous? Et on a fait des écrits. Dans notre CJ on écrit beaucoup pour que ça reste. On a partagé nos documents avec d'autres CJ qui avait pensé, mais moins écrit. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

De plus, un mandat spécifique a été accordé à un membre de l'organisation afin de coordonner les travaux des différents comités.

Au niveau régional, sous la responsabilité de l'agence de santé et des services sociaux, un comité de suivi a été mis sur pied avec des partenaires. Le comité travaille à partir des bilans et des difficultés soulevées par les équipes locales. Son mandat est de s'assurer du bon fonctionnement de l'entente de partenariat en proposant notamment des modifications.

Des rencontres d'information et de sensibilisation concernant les amendements de la LPJ ont eu lieu à trois reprises afin de s'approprier les impacts des amendements avec la participation du comité de direction, des commissions scolaires et les DG des établissements. L'objectif étant de connaitre et de s'approprier les mécanismes de liaison et d'accompagnement des clientèles au profit des cadres supérieurs et intermédiaires travaillant au sein de ces établissements partenaires.

Deux journées d'appropriation ont été organisées afin d'approfondir le concept de protection au profit des chefs de service évaluation/orientation et révision ainsi qu'à l'application des mesures; les chefs ressources et les chefs de service en centre de réadaptation. Une journée d'appropriation a été organisée pour connaitre et s'approprier les résultats des travaux à l'interne issus des mandats avec la participation des cadres cliniques du CJ en évaluation/orientation; révision; application des mesures et ressources.

Trois jours de formation du programme national de formation (PNF) ont eu lieu au profit des acteurs du CJ1. Bien que satisfaisante, la formation PNF était difficilement planifiable

> Moment très intense de formation : tout est à faire et rapidement. La loi arrivait et il fallait être prêt. Bonne planification, mais ça été très difficile parce que les horaires étaient déjà remplis (les délais entre l'annonce de l'entrée en vigueur et les débuts des formations ont été courts). Phénomène de goulot d'étranglement. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Les intervenants étaient partagés concernant la formation PNF. Alors qu'ils sont presque unanimes concernant la qualité et la pertinence de la formation, la formule et le moment semblent être des éléments critiques. En effet, plusieurs trouvent que la formation était théorique dans la mesure où les intervenants n'avaient pas encore commencé à manipuler les amendements au quotidien. Le contenu était lourd et surtout compilé pour passer la totalité des changements durant les trois jours de formation. Par conséquent, les intervenants ont eu l'impression de ne pas maitriser tous les nouveaux aspects de la loi.

> **A** : la formation trois jours dans le cadre du PNF. Un peu avant juillet 2007. On a passé article par article. On avait un tableau : avant les changements et après. **B** : c'était théorique, abstrait. Parce que lorsqu'on a eu l'information on n'avait pas encore joué avec les changements. **A** : mais j'ai trouvé ça concret. **C** : peut-être concret, mais très très lourd, très condensé. Il y avait tellement de stocks. Ça ressemblait à du bourrage. Il y a sûrement des aspects que je ne maîtrise pas encore parce qu'on est toujours centrée sur l'article 38. Pour les autres aspects, peut-être qu'il m'en manque. Ça serait bien d'avoir un rafraîchissement. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

Par la suite, d'autres formations portant sur des sujets précis ont été programmées notamment concernant la tutelle, le projet de vie, etc.

> **G** : Il y a eu des petites formations données par le contentieux et par un intervenant. Au niveau de la tutelle, on nous a dit que les boss ont été formés. Mais cette formation-là n'est pas descendue. Mais quand on avait des tonnes de questions, on a téléphoné aux avocats et ils nous ont répondu au fur et à mesure. Sur la tutelle il y a une rencontre d'information avec le DPJ, les intervenants, les familles d'accueil. […]. Il y avait aussi un outil électronique qui a été mis en place. […], aussitôt qu'une question était pondue ça aboutissait dans notre ordinateur. Quand on avait le temps (rires) on pouvait les lire. **M** : c'est sans doute pour cela que je ne suis jamais allé les lire (rires). (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Néanmoins, en général, les intervenants n'en semblent pas tout à fait satisfaits. Les formations spécifiques n'avaient pas encore abouti pour soutenir l'intervention. De plus,

les intervenants semblaient submergés par l'information au point de ne pas trouver le temps de prendre connaissance de tout ce qu'ils reçoivent.

Par ailleurs, plusieurs intervenants notent une journée d'information organisée par le chef de service contentieux. Le contenu était concret et pratique : « la journée d'information par le chef contentieux. Ça a été très intéressant parce qu'on avait commencé à appliquer la loi et ça a tombé vraiment dans le pratico-pratique. J'aurai encore besoin de ce genre d'exercice là, très concret. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

La documentation semble ainsi être bien appréciée. Bien que les intervenants n'aient pas toujours le temps de la consulter, ils peuvent s'y référer au besoin. Du point de vue des chefs de service, la transmission de toute information, document ou outil en lien avec les amendements à la LPJ s'inscrit dans le processus de mise en œuvre des amendements :

> C'était nouveau. C'était normal. Ça a été fait de manière professionnelle. C'est ce que moi j'ai vu. […]. Et les questions sans réponse étaient transmises à info-PIJ, si je me souviens bien. Il y avait une équipe provinciale qui nous faisait parvenir des bulletins régulièrement. Je les ai tous compilés, car il y avait des précisions apportées et beaucoup d'intervenants ont fait la même chose. Notre DPJ aussi avait au plan provincial deux documents qui ont été produits sur le droit à l'accompagnement et des délais de révision qui ont été modifiés. Ça a été transmis ça aussi à tout le monde. Ça a aussi été très utilisé et publicisé. (Chef de service, Entrevues de groupe, CJ1)

En effet, en plus des formations planifiées, d'autres activités visant à favoriser une meilleure appropriation de l'amendement de la LPJ ont eu lieu. Plusieurs rencontres se tenaient de façon continue ou ponctuelle, planifiée ou non afin de répondre aux différents besoins à l'interne et à l'externe à des demandes d'information concernant les nouvelles dispositions de la LPJ. Des rencontres d'information ont été organisées afin de s'approprier les impacts des amendements, d'autres encore visaient à expliquer et à décortiquer certains amendements de façons spécifiques (ex. le concept de protection). D'autres activités visaient à impliquer les partenaires et favoriser leur appropriation des nouvelles modifications à la LPJ. À cet effet, le comité des partenaires a organisé des rencontres afin d'analyser les impacts et identifier les mécanismes de liaison et d'accompagnement des clientèles.

5.2 Caractéristiques de l'organisation

Les intervenants reconnaissent l'ouverture et le support de leurs chefs hiérarchiques. Néanmoins ce support varie d'un chef à un autre :

> Quand on s'assoit avec nos supérieurs, je trouve qu'il y a une belle ouverture de leur part pour nous donner du support. […] Mon chef de service, même s'il n'est pas formé par rapport aux CPV, il nous réfère et il met des moyens en place pour nous aider. C'est ça qu'il faut qu'il se passe. Il y a des choses qui relèvent de la loi, mais il y a des choses qui relèvent aussi de nos organismes et de nos chefs. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Par ailleurs, ils sont plusieurs à se plaindre de la lourdeur du travail au CJ1 qui semble s'accentuer avec la multitude de consignes reçues en continu qu'il faudra appliquer.

> La lourdeur de notre travail, à un moment, ça n'enregistre plus, notre disque dur est plein. Pour ma part, je dirais que j'en ai plus que ce que je suis capable de faire et, pour la plupart je crois, qu'on est dépassés. Quand on a une commande qui vient d'en haut, on est plus capable de l'appliquer parce qu'on en a trop. On est saturé. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Il est à noter, cependant, que cette saturation est plus intense et présente chez les plus anciens, ce qui explique, pour plusieurs, d'ailleurs le gros taux de roulement du personnel. Cette réalité amène des enjeux majeurs rencontrés par le CJ1. Le CJ1 recrute très facilement puisque plusieurs universités et écoles sont à proximité. Néanmoins, il est plus difficile de garder le personnel. Les départs se font surtout dans les deux premières années. Par ailleurs, l'encadrement et l'accompagnement des nouvelles recrues constituent pour les chefs hiérarchiques une contrainte en termes de temps et d'effort supplémentaire à y consacrer.

> On a beaucoup de jeunes, mais ça manque beaucoup d'encadrement du fait qu'ils sont jeunes. C'est un éternel recommencement. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

> Il y a tellement de roulement de personnel. Les cadres sont souvent mêlés à toutes sortes de choses, même eux des fois ils perdent un peu dans les suivis et même là il

> y a du changement de personnel dans l'encadrement, c'est comme un mouvement perpétuel. Il faudrait recommencer. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Ce roulement continu du personnel va à l'encontre du principe premier des amendements de la LPJ : la stabilité. Alors que la LPJ a pour objectif de favoriser la stabilité des enfants, ces derniers sont confrontés lors de leur passage au CJ à rencontrer plusieurs intervenants et de recommencer à chaque fois qu'il y a changement d'intervenant.

> La convention collective s'applique à tout le monde et les jeunes éducatrices et les jeunes intervenantes ont le droit de tomber enceintes, d'être malades, etc. […]. On croit à la stabilité des enfants. […], mais il faut reconnaître que les conditions que nous avons ne nous permettent pas d'assurer la stabilité du personnel. Il y a un paradoxe. On dit aux parents qu'il est important qu'ils soient stables. Après avoir changé 6 fois d'intervenant, certains parents n'aiment pas se le faire dire. Ils n'ont pas tort. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

> Je comprends que ça peut être pertinent que ce soit toujours la même personne pour assurer la continuité et que le plan d'intervention aille toujours dans le même sens, mais dans le concret, c'est très difficile à organiser et à vivre comme intervenant. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Les départs massifs à la retraite semblent aussi accentuer ce renouvellement du personnel et amène par le fait même, selon les intervenants, le CJ à recruter des personnes non expérimentées :

> **E** : C'est une réalité dans beaucoup de centres jeunesse des départs massifs à la retraite. **F** : nous on regardait, il y avait 40 ou c'est-tu 25, en tout cas 25 postes minimum à combler il y a 5 ans 25 postes à combler de chefs de service et on en plein dedans et les gens qui se sont inscrits à ça (la relève) plusieurs des chefs de service n'ont même pas fini les cours nécessaires, ils les font en même temps fait que c'est j'avance je recule là et tous doivent se prouver bien entendu. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ1)

Ainsi, le roulement du personnel et les départs à la retraite sont deux réalités que vit le CJ1 et qui impactent directement le niveau d'atteinte des objectifs des amendements à la LPJ. En plus de ces contraintes, les acteurs soulèvent le manque de ressources comme étant un frein important à la mise en œuvre des amendements de la LPJ.

> La difficulté est toujours la même. Je présume que ce serait la même dans tous les centres jeunesse. C'est la hauteur des moyens pour le faire. Il y a des coûts associés à cette implantation et les centres jeunesse, en tout cas chez nous, ont des budgets

> serrés. C’est le message qu’on reçoit de manière constante […], si le ministère avait alloué des sous pour les coûts qui vont avec, ça aurait facilité les choses, c’est sûr. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Les ajustements budgétaires semblaient nécessaires notamment en ce qui concerne la libération des intervenants aux formations et en période de fêtes pour maintenir les services :

> C’est toute la question de la libération des intervenants pour venir aux formations. C'est sur que quand on fait des formations de cette envergure, il faut toujours travailler pour éviter l'absence de services. Alors c’est beaucoup plus complexe et ça devient beaucoup plus coûteux en logistique pour pouvoir couvrir tout le monde. Il y a toujours des gens qui travaillent cependant (par exemple à Noël, mais c’est vrai aussi pour quand il y a des formations). C'est sûr que c'est là que ça devient facilitant d'avoir quelques ressources. […]. C’est sûr qu’on va faire les formations. Ex : à xx, ils ont eu leur formation. Ils sont loin, mais ils appliquent la même loi. Il faut qu’ils aient la même formation. Il fallait aussi aller voir nos collaborateurs pour qu’ils connaissent les modifications et c’est correct. Ils sont loin, mais il faut le faire. La distance n'était pas le vrai obstacle. C’est plus le budget qui va avec qui pour nous, il fallait faire les remplacements nécessaires pour que tout ça soit facilité. Mais bon, ça, ce ne pas la première ni la dernière fois que ça l’arrive. Il faut composer avec, c'est dans l'ordre des choses. Il ne faut pas voir ça comme une critique épouvantable. Tout le monde travaille à l'intérieur de ses moyens. Pour moi, j'ai… crois qu'on a fait beaucoup avec peu. C'est ce qu'on attendait de nous et c'est ce que j'ai observé. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Les gestionnaires semblent avoir géré la situation, mais ne la considèrent pas comme un cas isolé dans la mesure où ils doivent faire ces ajustements étant donné les ressources limitées dont ils disposent.

5.3 Processus de mise en œuvre des composantes clés des amendements à la LPJ

5.3.1 Le maintien de l’enfant dans son milieu familial

L’intensité de services reçoit un accueil favorable de la part des intervenants, car elle vient renforcer leurs efforts et leur permet de respecter les délais maximaux. En effet, certains

intervenants rapportent qu'avant les modifications à la loi, les délais étaient démesurés, selon plusieurs :

> Avant […], des fois on entendait parler de gens qui pouvaient avoir leur travailleuse sociale à peu près aux 6 mois. Moi je trouve que la loi a aidé sur certaines choses. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

> Oui c'est très aidant. On a des comités CPV, on a des suivis réguliers, des grilles d'analyse. On a ce qu'il faut pour intervenir avec intensité et dans un but d'en arriver à dire : « Voilà, on est capable d'en arriver à prendre telle décision pour tel enfant. » On s'en va sur son projet de vie. Le fait d'avoir une durée, je trouve ça extraordinaire parce que les parents doivent se mobiliser très rapidement, ce qu'on n'avait pas avant. Avant, c'était épouvantable, on avait de la discontinuité de services, de placement pour ces enfants-là. Je me disais ce ne fait pas si longtemps que ça. Il me semble qu'on a évolué beaucoup. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Le comité des usagers du CJ1 est également favorable à l'intensité de services. Voici comment le comité interprète l'application et les avantages de cette intensité :

> **H** : Une plus grande accessibilité de l'intervenant. Une plus grande, une moins longue…une charge moins grande. Donc, une meilleure accessibilité de l'intervenant. **P** : Plus de services dans le milieu… […]. **H** : Il va en avoir 10 ou 12, ils vont être plus présents auprès des jeunes. Disponibilité et ainsi de suite… (Comité des usagers, Entrevues de groupe, CJ1)

En effet, l'intensité des services permet aux intervenants de se consacrer aux projets de vie et de prendre des décisions et de formuler des recommandations au tribunal :

> Dans nos dossiers projet de vie, on donne de l'intensité. On a donné de l'intensité, on a eu des budgets. Là, on en a un peu moins, mais il reste qu'il y a plus d'intensité dans ces dossiers-là. Parce qu'on a des délais et il faut travailler avec ces gens-là. L'intensité de services, c'est extraordinaire. Ça pousse rapidement les choses et fait en sorte qu'on a des résultats. Peu importe les résultats, on arrive à des résultats. On est capable de prendre une décision et de recommander quelque chose au Tribunal. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Par contre, ce ne sont pas tous les intervenants qui croient en la faisabilité de l'intensité en termes de disponibilité des ressources. Alors que certains sont ravis qu'il y ait des budgets spéciaux pour l'intensité, d'autres par contre, soulèvent le manque de moyens.

> Moi ce que j'ai trouvé de positif aux amendements de la loi, c'est le fait qu'on a injecté des argents pour le dossier en intensité de services, pour les 0-5 ans placés. […]. Et ça permet d'intervenir, c'est ce qui nous est demandé, de façon hebdomadaire. De mettre plus de services dans ces dossiers-là, et les résultats sont concluants. Parce qu'on est rapidement fixé sur la capacité ou non d'un parent,

> parce qu'on va avoir mis plusieurs choses en place. On est rapidement fixé sur un projet de vie. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ1)

Avec les nouvelles dispositions à la LPJ, les personnes significatives sont priorisées. Ce réflexe est devenu presque automatique chez les intervenants :

> On creuse plus au niveau de la famille significative. Avant on le faisait, mais on ne l'avait pas autant en tête qu'on l'a aujourd'hui. Je trouve ça bien. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

En ce qui concerne la tutelle, au moment de la collecte de données, il n'y avait pas encore de dossiers et les acteurs du CJ1 étaient d'avis qu'il n'y en aura pas beaucoup. Comme la tutelle nécessite une relation harmonieuse entre la famille d'accueil et la famille naturelle et une indépendance du CJ, les familles ont beaucoup de craintes pour opter pour la tutelle.

5.3.2 Une intervention diligente

Les intervenants avaient plusieurs contraintes pour accéder aux informations consignées dans les dossiers des jeunes. Les amendements à la LPJ ont modifié les clauses de la confidentialité et facilité l'accès à l'information par les intervenants.

> La confidentialité. Ça allait déjà très bien et notre CLSC, on est chanceux sur notre territoire, avec xx et les autres partenaires, ça allait déjà bien, mais là ça va encore mieux. Avoir accès librement à l'information, sans avoir besoin de la signature du parent. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

> Il y a des choses qui sont arrivées qui dénotent une vitesse différente entre autres par rapport aux archivistes leur compréhension d'un accès possible à un évaluateur qui arrive rapidement et qui veut avoir accès à un dossier d'un usager, on a eu beaucoup à recadrer des éléments de cet ordre-là. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Par ailleurs, cette situation n'est pas généralisée, et certains acteurs du CJ1 éprouvent encore des difficultés pour accéder à l'information :

> Ce n'est pas toujours évident, on a encore un peu de bâtons dans les roues même après les changements à la Loi. Il faut faire affaire directement avec les archives médicales du CLSC, des fois ça bogue un peu. L'information vient trois semaines plus tard, même lorsque c'est une urgence. Ils sont en train d'améliorer ça, je crois que

> ça vient d'être signé. Il reste à voir, on n'a pas encore vu les effets. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

Alors que les amendements insistent sur l'importance de la diligence que les intervenants doivent avoir dans la gestion des dossiers, la force du bouche-à-oreille et l'effet de la réputation de certains intervenants affectent la perception des parents. Un extrait d'une entrevue de groupe avec le comité des usagers démontre ces éléments :

> **H** : Faque le bouche-à-oreille se dit « si c'est Georges, tu es faite ». P : Tu vas te faire enlever tes enfants, lui il enlève tous les enfants. **P** : Ce n'est pas la Loi, c'est l'intervenant. **H** : Donc, ils viennent vous voir dans ce contexte-là pour vous dire… **P** : Oui, pour faire une plainte contre cet intervenant-là. De toute façon, ça fait 3-4 personnes qui passent avec lui et ils se font enlever leurs enfants. (Comité des usagers, Entrevues de groupe, CJ1)

En plus de cet effet individuel de chaque intervenant sur la perception des parents, une intervention diligente nécessite une meilleure coordination inter-services. À cet effet, une culture de coordination et de coopération interne est bien installée au CJ1 selon les acteurs.

5.3.3 Une responsabilité collective

La notion de responsabilité collective a été au cœur des priorités du CJ1. Il est important que la LPJ soit utilisée comme une loi d'exception et que les ressources du milieu aient un rôle important à jouer dans le processus de protection de la jeunesse.

> C'est un mouvement de région, de réseau. J'ai beaucoup axé sur la responsabilité collective qu'il y avait dans ces amendements-là. Sur la volonté que la LPJ soit une loi d'application exceptionnelle. […]. J'ai la ferme conviction que la meilleure façon d'aider les gens c'est dans un contexte volontaire. Donner un sens à cette responsabilité-là et à cette exception-là. Je crois que les gens ont bien acheté ça. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

En effet, le CJ1 a déployé un grand effort notamment en créant des comités dédiés à la collaboration afin de mieux informer et impliquer les partenaires et en jouant le rôle d'interprète pour faciliter l'intégration des nouvelles modifications.

> À la table des DPJ, il y avait une volonté qu'on soit capable d'actualiser la responsabilité collective. […]. J'ai mis beaucoup d'efforts et d'énergies pour sensibiliser l'ensemble de nos partenaires, je suis allé sous l'angle des articles de loi

> qui les interpellaient chacun par rapport à leurs rôles et à leurs responsabilités. […]. J'ai proposé un comité de travail, qui a été accepté et c'est devenu le comité des partenaires. J'ai repris chacun des articles de loi qui concernant les CSSS et les milieux scolaires. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Ainsi la volonté du législateur de faire de la protection de la jeunesse une responsabilité collective est devenue une volonté organisationnelle également et elle apparaît comme une des premières priorités du CJ1. Les comités de travail s'occupent d'opérationnaliser ces enjeux de responsabilité collective en précisant les rôles et les responsabilités de chacun, et ce, en utilisant des cas concrets et au quotidien. Une personne du CJ1 a eu le mandat de gérer les relations avec les partenaires. Les comités regroupent des acteurs du CJ1, des CSSS, des commissions scolaires et d'autres organismes communautaire et hospitalier ainsi que la police. En tout, cinq comités de travail ont été constitués avec les CSSS. La commission scolaire était intégrée à certains comités de travail en lien avec les troubles de comportement et la gestion de crise.

La région du CJ1 compte plusieurs partenaires notamment des CSSS et des organismes communautaires. Les acteurs du CJ1 considèrent qu'avec les partenaires, les jeunes de la région ont accès à une large offre de service qui couvre plusieurs de leurs besoins :

> Région bien nantie au niveau du réseau. X CSSS, répartis un peu partout sur le territoire. Pour cette raison nous avons une proximité avec chacun des CSSS. Nous avons les établissements à caractère régional : déficience, toxicomanie, santé mentale et je considère, pour avoir connu d'autres régions, qu'on est particulièrement bien nanti au niveau communautaire. On a des organismes à peu près pour tout. On a un réseau de support qu'il ne faut pas perdre de vue. Dans notre région on a une culture de maillage, de rapprochement entre l'ensemble des établissements qui est déjà là depuis longue date. Il y a déjà plusieurs années, quand je travaillais dans les CSSS, j'avais déjà eu la responsabilité de faire des arrimages avec les CLSC et le CJ. Donc, ça fait longtemps que la culture existe. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Cependant, la volonté organisationnelle ne semble pas tout à fait atterrie au niveau opérationnel. Certains intervenants sont d'avis que c'est encore le CJ qui porte le plus gros fardeau et notent une incohérence dans les façons de faire et la gestion des dossiers communs.

5.3.3.1 Les partenaires institutionnels

Ils regroupent principalement les CSSS, amis aussi les écoles, les CPE, la police, etc. Les acteurs du CJ1 rapportent la première réaction des CSSS aux changements de la LPJ, qui était plutôt négative à l'effet de croire que plusieurs dossiers du DPJ vont être désormais pris en charge par les CSSS : « Ça n'a pas sauté de joie. […]. La réaction première a été de dire : « ça y est, on va se ramasser avec les dossiers de la DPJ. » Ils ont vu ça débarquer dans leur cour avec une grande appréhension. […]. On a senti un grand mouvement de panique. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Les partenaires ont bénéficié des formations mentionnées au point 5.1. Durant ces formations mixtes, les acteurs du CJ1 ont constaté des craintes et des inquiétudes, mais également une ouverture pour mieux comprendre les changements.

> Lors des formations ils se sont montrés très alertes pour bien saisir les implications pour eux, ils y avaient certaines craintes, mais je constate un changement d'attitude, les horizons s'ouvrent, on questionne la pratique, il y a une ouverture sur une nouvelle clientèle ce qui est positif, mais il y a un grand besoin de support pour composer avec cette nouvelle clientèle. Ils sont très heureux de savoir qu'ils ont quelqu'un à qui se référer pour avoir les réponses à leurs questions. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Les acteurs du CJ étaient partagés quant à l'avantage d'avoir suivi une formation en même temps que les partenaires. Certains y ont vu un espace de travail commun alors que d'autres y ont vu une perte de temps, car les partenaires avaient besoin d'une formation plus détaillée planifié sur un plus long de temps et d'un niveau plus opérationnel de la formation afin de répondre à leurs craintes et questionnements.

> À la limite, moi je trouvais que pendant un certain temps j'aurais préféré qu'on soit uniquement des gens du CJ et ensuite au moment de voir les aboutis de la loi, d'être avec les gens du CLSC pour voir comment se concerter ensemble. Parce que j'avais l'impression que les CLSC étaient venus davantage critiquer et qu'on n'avançait pas beaucoup. Eux demandaient « mais nous qu'est-ce qu'on va faire avec ça? », c'est normal parce qu'ils sentaient beaucoup de pression par rapport à ça et qu'ils voulaient le nommer, mais ce n'était pas la place, on était là pour apprendre. C'est

> pour ça que je crois qu'il aurait fallu faire une rencontre séparée pour chacun des organismes et ensuite faire une rencontre ensemble pour voir comment on allait actualiser le tout ensemble. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Néanmoins, les efforts du CJ1 ont permis d'atténuer cette perception et de renforcer le travail en collaboration. Des collaborations personnalisées basées sur une bonne communication et des échanges entre chefs de service semblaient apporter des fruits :

> Je dirais que les partenaires travaillent de mieux en mieux main dans la main. On sent parfois des réserves, mais elles sont individuelles. Dans une équipe de travail de CSSS, sur une vingtaine, quand le chef de service comprend bien la job à faire, il y en a toujours un ou deux avec lesquels on a de la difficulté. C'est plus peine perdue, c'est identifier des personnes précises. Avec ces gens-là, c'est beaucoup plus difficile. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Selon certains acteurs du CJ1, quelques intervenants des CSSS ont encore tendance à se retirer du dossier dès que la DPJ est impliquée. Alors que les acteurs du CJ1 reconnaissent l'apport important de ceux-ci lorsqu'ils demeurent partenaires :

> Je regarde mes évaluateurs et dans l'ensemble, ils sont satisfaits. Quand l'intervenant du CSSS demeure au dossier, peut même accompagner. Il y a des réserves, il faut faire attention, mais il y a certains intervenants du CSSS qui acceptent dans certaines situations d'accompagner l'intervenant du DPJ, peut-être pas pour le premier contact, mais dans la suite des choses. Ils nous disent « Je connais très bien ce client, on a un bon lien. Ça ne me dérange pas de t'accompagner. ». […] Oui et c'est fort pertinent. […]. Quand on arrive pour faire une TLO, le parent n'a pas de surprise. Son intervenant du CSSS est là, son intervenant du DPJ est là. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Alors que certains intervenants du CJ1 comprennent la réticence des intervenants CSSS quant aux nouvelles responsabilités, notamment parce que plusieurs d'autres eux ont la perception que les ressources sont limitées chez les partenaires, ils sont d'avis que le CSSS devra développer le volet social rapidement et qu'il est plus intéressant de travailler dans un contexte de volontariat avec les jeunes et leurs familles :

> Ils étaient démunis au niveau des moyens. Parce qu'ils sont en volontaires […]. C'est à peaufiner dans le partenariat avec les CSSS. Ce n'est sans doute pas facile pour eux à prendre en charge du jour au lendemain des jeunes que nous on prenait avant. Ça fait partie de l'implantation de ce nouveau système-là… Je pense que pour eux ça été un apprentissage ils n'ont pas juste le volet santé, ils ont aussi le volet social

> qu'ils ont dû développer assez rapidement. Tout est à faire de ce côté-là. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Le plus gros des aspects qui soulèvent des craintes du côté des CSSS est celui des troubles de comportement qu'ils doivent désormais gérer. Les intervenants regrettent le fait que les CSSS ne soient pas préparés pour l'arrivée des amendements et les nouvelles responsabilités que cela a engendrées. Selon certains intervenants du CJ1, les CSSS ont même reçu un budget spécial pour les troubles de comportement : « les CSSS ont eu une grosse enveloppe budgétaire en lien avec les jeunes en trouble de comportement, et ils sont censés avoir mis sur pied une équipe et dans les faits elles ne sont que deux. Je me demande cette grosse enveloppe budgétaire elle est passée où? » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Le transfert de ce dossier a créé nombreuses tensions entre les deux organisations avant que les CSSS adaptent leurs façons de faire et aient les ressources nécessaires pour prendre en charge ce dossier. Les intervenants du CJ rapportent des difficultés importantes dans la gestion des dossiers troubles de comportement :

> **L** : Ça a pris du temps … mettons, ils ont engagé en tout cas au CLSC XX, ils ont engagé à un moment donné une grosse batch de psychoéducateurs pour intervenir exprès auprès des troubles de comportement, mais ça faisait 6-8 mois que la nouvelle loi était active pis que nous on refusait. […] moi j'étais à l'évaluation dans ce temps […] nous on disait « Non c'est le CLSC ». Ça créé des tensions pis des conflits c'est clair on se comprenait pas. Ils étaient au courant ils avaient eu la formation sur la nouvelle loi, mais on dirait qu'ils ne semblaient pas conscients. **M** : […]. Des fois c'est quatre ou cinq fois [aller-retour entre le CJ et le CSSS] et au bout de ça il nous arrive et on voit que la situation s'est détériorée parce qu'il n'y a pas eu de service on s'est limité à les promener d'un service à l'autre sans qu'il n'y ait de service. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Plusieurs témoignages indiquent l'importance des facteurs individuels pour une meilleure collaboration. La collaboration dépend avant tout des deux intervenants qui communiquent au sujet d'un dossier. Les acteurs du CJ reconnaissent que la qualité et l'efficacité de la collaboration dépendent de l'intervenant responsable du dossier au CSSS : « C'est à la pièce des fois ça va bien, des fois ça ne va pas bien. […]. Des fois, ils ne donnent pas de service

parce qu'on est là et qu'ils ne sont pas d'accord avec nos orientations. Et d'autres fois ça va super bien. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

La collaboration dépend également des possibilités et des moyens accessibles aux intervenants des CSSS. Il arrive que les intervenants des CSSS et du CJ1 doivent composer avec des services qui ne sont pas forcément cohérents avec les dispositions de la LPJ comme le montre cet exemple :

> L'incohérence flagrante dans les programmes moi quand j'entends j'entre dans une maison on parle projet de vie de clarifier et de le faire dans un délai raisonnable pour répondre aux besoins des enfants et que l'intervenante du CLSC me dit que son programme s'échelonne sur 5 ans … sacrifice me semble qu'il y a quelque chose qui ne marche pas… Tsé moi je suis là pis je me dis il faut clarifier des choses pis elle est là… […]. C'était un projet, c'était des valeurs de société qu'on transmet dans ces lois-là […]. … pour un bébé naissant, ce n'est pas à 5 ans que tu le retires de son milieu pour le faire adopter. Tsé y a un boute où … « ben nous autres on ne s'y prend pas de la même façon ». (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Ainsi, certains mécanismes ont été mis en place afin de favoriser les échanges et la concertation entre les CJ et les organismes partenaires.

> Le point positif, mais je ne sais pas si c'est notre organisme qui a pris cette décision pour améliorer la concertation depuis quelque temps on peut faire un échange de services on peut aller passer du temps dans un organisme et l'organisme peut venir passer du temps dans le centre jeunesse. Ça nous permet de voir comment ça se passe dans l'autre organisme. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Et lorsqu'il y a stabilité des intervenants, ils finissent par se reconnaître et connaître les façons de faire de chacun : « Moi je le sais que lorsque mon CLSC me le signale, je vois le signalant, et je sais que c'est fondé, qu'ils ont fait tout ce qu'ils pouvaient. Moi dans ma région, les intervenants ont fait plus que ce que le client demandait avant de signaler. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1).

Pour ce qui est des commissions scolaires, les acteurs du CJ rapportent plus de difficultés et de défis dans leur partenariat dans la mesure où les commissions scolaires disposent de moins de services que les CSSS. Le dossier des non-fréquentations scolaires est le point principal qui tourmente les écoles qui continuent à les signaler au CJ :

> J'ai eu connaissance que les écoles signalent encore beaucoup les non-fréquentations scolaires, mais sont plus supposées de les retenir […]. Je sais que l'école, c'est un aspect que le milieu scolaire comprend mal pourquoi on autorise qu'un enfant de 14 ans n'aille pas à l'école, ce n'est pas qu'on autorise ça, mais t'sé c'est qu'on n'intervient pas de façon plus drastique. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Certains intervenants attribuent ce manque de compréhension au fait que les écoles n'ont pas été préparées aux nouvelles modifications à la LPJ. Dans certaines régions, les intervenants attribuent ces problématiques au manque de ressources dans les écoles. Ces dernières ne semblent pas avoir la capacité pour accueillir ces jeunes.

> À xx et y, nous avons des problèmes avec les écoles qui n'ont pas les ressources pour accueillir les jeunes. Leur façon de faire c'est on va le mettre dehors jusqu'à ce qu'il soit évalué en pédopsychiatrie. Dans certains cas lourds, il y a une déresponsabilisation des écoles, qui nous interpellent plus vite parce qu'on est la DPJ. Dans les écoles, c'est la panique. Je suis dans des petites écoles de campagne et quand j'arrive, ils ne comprennent pas, il faut expliquer notre mandat. […]. Je crois qu'ils comprennent, mais ce sont des citoyens comme tous les autres, ils vont avoir affaire à un ou deux cas dans toute leur école. Ils ne savent pas comment dealer avec ça et ça change tout le temps. Tu l'expliques au directeur, mais l'année d'après il a changé et tous les professeurs ont changé. La nouvelle loi n'a rien changé, ils ne sont pas mieux informés. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

Malgré les nombreux efforts de concertation et d'amélioration de la collaboration, il n'en reste pas moins que les résultats sont plus lents à observer.

5.3.3.2 Les partenaires communautaires

Les liens avec les organismes communautaires sont plus difficiles. Les intervenants du CJ rapportent l'absence des représentants des organismes partenaires lors de la formation sur les amendements de la LPJ : « Je me souviens quand on a eu la formation sur la nouvelle LPJ en 2007, je me rappelle que les formateurs ont nommé les organismes qui devaient être assis avec nous pour la formation, mais il n'y avait pas un chat de [ces] organismes. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Les intervenants du CJ qui ont des liens avec certains organismes communautaires sont d'avis que ces derniers ne sont pas assez sensibilisés aux amendements de la LPJ. D'autres encore ont leurs préjugés concernant les CJ, ce qui les empêche de collaborer.

> On tente de faire de la sensibilisation avec eux, lorsqu'on fait affaire avec. Mais je ne suis pas sûr qu'ils connaissent tout. C'est plus difficile pour certains organismes. […]. Ils ont certaines réticences envers nous, ce qui occasionne des fois des conflits. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

Ainsi, il reste du chemin à faire afin d'améliorer les relations partenariales avec les organismes communautaires.

5.3.3.3 Les partenaires juridiques

La dernière catégorie de partenaire est les juges. Se déplacer à la cour et paraître au tribunal semblent être des tâches ardues pour les intervenants des CJ. Certains juges ont beaucoup de réticences à appliquer certaines dispositions, notamment le respect des délais de placement maximaux :

> Oh, mais y a encore une certaine confusion au niveau du tribunal parce que moi je sais qu'on est allé en appel au niveau d'un jugement les amendements sont là, mais le juge a décidé quand même de donner 3 ans de placement il a fallu aller en appel de ça je me dis que si un juge y va comme ça je peux comprendre que le message pour les parents c'est assez contradictoire merci, la loi dit ça, le juge fait le contraire nous autres les gros méchants de la DPJ on s'en va en appel pour faire renverser ça. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

Une des explications données par les acteurs du CJ1 de cette attitude est une mauvaise compréhension de la loi. Les juges préfèrent prendre des décisions « timides » pour éviter les critiques. Néanmoins, leurs actions créent de la confusion et mettent en évidence une incohérence entre les systèmes.

Certains efforts formels sont déployés afin d'améliorer les liens avec les juges, notamment un comité de travail « qui est en train de se réinstaller avec les parties juridiques, nous et les procureurs de la couronne. C'est un juge qui a fait la demande pour ce comité. » (DPJ-

CJ1). Cependant, les invitations informelles des juges, à l'effet de mieux connaître la LPJ et ses amendements, de la part des acteurs du CJ1 rencontrent des refus : « Par exemple quand on a lancé le programme clarification de projet de vie j'ai fait une invitation à tous les juges pour leur présenter. Ils n'ont pas voulu venir. Ils m'ont répondu envoyez-nous le programme et si on a des questions on vous le fera savoir. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

De façon générale, les acteurs du CJ1 sont assez déçus de la réaction des juges et des relations avec ces derniers.

5.4 Caractéristiques de la politique

La pertinence des modifications satisfait les intervenants qui étaient souvent offusqués de voir les parents revenir dans la vie des enfants après plusieurs années, alors que ces derniers se sont attachés à d'autres personnes, désormais significatives dans leurs vies. Les délais maximaux donnent une chance de se reprendre en main aux parents tout en garantissant aux enfants, si ce n'est pas le cas, une sortie rapide vers une vie meilleure :

> Elles sont pertinentes, car elles viennent rééquilibrer le droit de l'enfant vis-à-vis les droits du parent. C'est toujours un peu heurtant pour les intervenants de voir la possibilité pour des parents de revenir dans la vie des enfants après trois, quatre ou cinq ans. Aussi de voir l'attitude de certains juges qui donnaient une préséance au droit parental ou à la possibilité pour les parents de revenir. Ça créait des drames humains qu'on observait. La recherche est venue nous informer et de donner de belles informations sur l'attachement et l'importance de régler les choses le plus rapidement possible. Cela montre aussi les dommages causés chez les enfants, par l'aller-retour chez les parents, qui étaient trop fréquents dans le passé. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

> **P** : je pense que les clarifications de projet de vie n'ont jamais été aussi efficaces depuis la nouvelle loi en tout cas […]. Vraiment plus efficace, y a un roulement plus rapide qu'avant. **Q** : qu'il y ait des délais, mais en fait c'est que ça met une limite, ça met une limite aux parents pis de la mise en actions pis de l'attente de l'enfant. Je trouve ça bien, on s'appuie là-dessus, c'est un appui juridique finalement, pas juste de dire qu'on pense que pour ton enfant c'est mieux que… C'est vraiment ben r'garde c'est la loi pis le juge il doit en tenir compte. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

En fait, certaines modifications semblent appuyer des pratiques déjà en place au CJ1. Selon les acteurs du CJ1, les modifications ont mis à jour une loi qui a commencé à être dépassée par les bonnes pratiques cliniques et professionnelles. Finalement, il ne s'agit pas d'un si gros changement pour certains chefs de service :

> Des changements qu'on aurait pu penser majeurs (par ex durée max de placement) c'était déjà dans les pratiques du CJ de faire des projets de vie et des placements à majorité. On était plus dans « on essaye 1 an à la fois ». Cliniquement et juridiquement on était précurseur et les amendements sont venus confirmer nos pratiques et l'application a été facile parce que pour plusieurs thèmes c'était déjà dans les pratiques. Ex. les durées max de placement, sans avoir un carcan comme celui que nous avons actuellement dicté par la loi, c'était une pratique. Quand je suis arrivée comme directeur je prévoyais une augmentation de volume, mais il n'y en a pas eu parce que déjà dans les pratiques. Pas de changements pour ça. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Plusieurs messages transmis à travers les amendements à la LPJ sont assez forts et appuient des réalités. Les amendements à la loi viennent légitimer des pratiques existantes et donner une crédibilité aux efforts déployés par les acteurs du CJ1. L'adhésion aux amendements et leurs fondements est tout à fait positive au CJ1.

Malgré les contraintes soulevées au point 5.2, cette adhésion et cette reconnaissance de la pertinence des amendements de la loi amènent les acteurs à croire en la faisabilité des amendements de la loi. Par ailleurs, certains défis restent de taille. Par exemple, les délais maximaux et ce qu'ils nécessitent comme effort de la part des intervenants et des parents posent des défis importants en termes de faisabilité selon les acteurs du CJ1 en lien avec les réactions des parents : « **H** : les parents sont un peu coincés avec ça […] j'ai une mère « ça fait 15 ans que ma vie a fonctionné comme ça pis tu me demandes de changer ça en 6 mois quand ça fait 15 ans que j'ai une tangente… ». **C** : C'est un peu irréaliste. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

L'absence des services pour les parents pour leur permettre de se reprendre en main dans les délais semble accentuer les difficultés d'application des délais maximaux est :

> **X** : En général je suis en accord avec tous les amendements de la loi et je pense que c'est bénéfique dans la majorité, mais ce qu'on a oublié c'est de redescendre ce sont les services alentours pour permettre à ces parents-là de se mettre en action

> rapidement. On a toujours les mêmes petites ressources qui ne viennent pas rapidement parce qu'elles n'ont pas assez de groupes, pas assez de personnes, pas assez d'argent. **Y** : Souvent c'est nous autres qui ramassons les services qui ne sont pas là et on n'a pas le temps de les mettre en place pour faire cheminer le parent rapidement. Mais oui effectivement on leur dit et on leur mentionne c'est quoi le plan A c'est quoi le plan B. C'est un peu comme l'histoire du poisson : on veut leur apprendre à pêcher, mais on ne leur donne rien pour le faire. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ1)

D'autres défis demeurent également en lien avec le manque de ressources, notamment en termes de personnel, comme souligné au point 5.2. Malgré la pertinence de l'intensité des services et ses bienfaits pour le jeune, les intervenants n'ont pas toujours les moyens pour y arriver.

> Mais moi dans mon équipe de travail, on nous a demandé plus d'intensité, faque effectivement, moi j'ai des familles d'accueil qu'au lieu des voir aux 8 semaines, je les vois aux 4 semaines… Sauf qu'on n'en a pas enlevé faque il y en a que je vois un peu moins souvent. Comprends-tu? Parce que je n'ai pas le choix de prioriser… Parce que je n'ai pas eu qu'il n'y a pas eu plus de personnel pour faire de l'intensif comme à l'application des mesures. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressource, CJ1)

Les amendements à la LPJ trouvent écho chez les acteurs du CJ1. La plupart des changements de la LPJ viennent appuyer des pratiques existantes et apporter des bénéfices pour la stabilité des jeunes. Les acteurs du CJ1 témoignent d'une grande adhésion. Néanmoins, les contextes organisationnels autant des CJ que des ressources du milieu mettent en péril la faisabilité de ces amendements.

5.5 Synthèse

Les activités préparatoires de mise en œuvre des amendements ont débuté à la fin 2006. Un comité d'implantation ainsi que différents sous-comités ont été formés afin d'assurer un bon fonctionnement de ces activités. Un comité de suivi regroupant des acteurs du CJ1 et ses partenaires a également été mis en place. Une formation PNF approfondie ainsi que des journées d'appropriation ont été organisées pour présenter les modifications à la loi. Spécifiquement pour les partenaires, le CJ1 a organisé une journée d'information qui a

regroupé des partenaires du réseau de la santé et des services sociaux et du milieu scolaire. De plus, localement, plusieurs rencontres d'information et de sensibilisation se tenaient rassemblant des acteurs du CJ1 de façon continue ou de façon ponctuelle.

Afin de maintenir l'enfant dans son milieu familial, les intervenants sont appelés à intensifier les services. Autant les intervenants que les membres du comité des usagers du CJ1 sont favorables à l'intensité des services. Par ailleurs, le manque de moyens limite les bienfaits, voire la concrétisation de cette intensité. Pour les projets de vie, et lorsque le retour en milieu familial n'est plus une option au-delà des délais prescrits par la loi, les personnes significatives sont favorisées.

Les modifications à la loi ont modifié les clauses de confidentialité et facilité l'accès à l'information pertinente pour leur intervention auprès du jeune et sa famille. Néanmoins, la situation n'est pas généralisée. Les acteurs soulignent certains obstacles qui persistent dans le milieu afin d'accéder aux données du jeune.

À l'interne, la coordination inter-services est bien installée et positive. À l'externe, la collaboration avec les ressources du milieu a été renforcée par les modifications de la LPJ et la direction du CJ1 et la DPJ ont mis la notion de responsabilité collective au cœur des priorités. Dans les faits, malgré les efforts d'interprétation et de facilitation des acteurs du CJ1 pour supporter les partenaires, ces derniers avaient plusieurs craintes et inquiétudes sur l'ampleur de ces changements et surtout les effets sur leurs pratiques. Les collaborations avec les CSSS sont très variables d'un CSSS à un autre. La qualité de la collaboration dépend essentiellement des possibilités et des moyens dont ces derniers disposent ainsi que des facteurs individuels (relation avec l'intervenant et histoire de la collaboration). Les écoles, par ailleurs, ne semblent pas s'être préparées pour l'arrivée des amendements, selon les acteurs du CJ1. En plus de leurs absences à la formation de mise en œuvre, les organismes communautaires restent contraints des préjugés qu'ils ont des CJ. Enfin, les juges ont beaucoup de réticences à appliquer les amendements. Selon les acteurs du CJ1, les juges préfèrent prendre des décisions « timides ».

Les acteurs du CJ1 adhèrent aux modifications de la LPJ. Non seulement ces modifications sont pertinentes, mais sont tout à fait cohérentes avec des pratiques déjà existantes au sein du CJ1. Les acteurs du CJ1 témoignent d'une ouverture et un support continu de la part de leurs chefs hiérarchiques pour la mise en œuvre et l'application des amendements. Par ailleurs, la lourdeur du travail, le gros taux de roulement du personnel, à cause notamment des départs à la retraite et des difficultés à recruter, et le manque de ressources, de façon générale, affectent la faisabilité de ces amendements.

Chapitre 6 : Mise en œuvre locale du CJ2

6.1 Activités de mise en œuvre

Les préparatifs pour la mise en œuvre des changements à la LPJ ont débuté au début de l'an 2007 au CJ2. Plusieurs moyens ont été mis en place pour favoriser la mise en œuvre et faciliter la transition. Le mandat d'un comité existant a été transformé pour soutenir les modifications. Il s'agit du comité d'implantation qui regroupe des représentants du CJ, des CSSS et de l'agence de santé. Le comité a été décomposé en sous-comités pour s'intéresser à des points d'intérêt, notamment la collaboration. Le comité tripartite s'est réuni 6 fois et les sous-comités entre 3 et 10 fois selon le cas.

Un comité régional de formation a été créé, regroupant des représentants de l'agence, du CJ et des CSSS. Le comité a tenu cinq réunions régionales et 3 réunions en sous-comité. Les sous-comités avaient pour objectif d'adapter l'approche et l'organisation de la formation pour certains milieux, notamment les partenaires communautaires, le milieu policier et les partenaires du milieu scolaire.

Alors que l'organisation et la planification de la formation devaient appartenir à l'agence de santé, le CJ2 a dû prendre le leadership sur le dossier. Un directeur nous explique la situation :

> Le PNF a préparé le contenu. Normalement c'est l'agence qui doit jouer un rôle. Mais quand les amendements à la LPJ sont arrivés, l'Agence n'était pas organisée et elle n'était pas au fait de ce qui se passait dans les établissements en termes de formation. On est donc devenus leaders pour cette formation-là […]. On s'est mis en lien avec les responsables du PNF, on a identifié nos formateurs internes. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Il y a eu la formation générale et intensive du PNF pendant 2 journées et une journée de sensibilisation. Les avocats ont reçu une formation plus complète et sur une plus longue

durée. Durant la dispensation de ces formations, toutes les autres formations continues ont été annulées.

Les formateurs sélectionnés et formés par le PNF ont été regroupés par petites équipes de formation comprenant un avocat et un intervenant psychosocial. Le CJ2 disposait de ses propres formateurs internes qui ont eu le soutien régulier de la direction afin d'améliorer et ajuster continuellement le contenu de la formation.

> Ça a été ardu, mais on y est arrivé. Dans la 1ere vague de formation (printemps-été) on avait des gens à temps partiel. À l'automne, on a mis les formateurs à temps plein (avocats et psychosociaux), ce qui leur a facilité la vie. On a aussi mis les formations 4 jours semaine plus tôt que 5 jours pour leur permettre de se consulter, rajuster des contenus. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Ainsi, il s'agit d'un processus évolutif et adaptatif. Le contenu préparé par le PNF a été modifié et adapté aux réalités propres du CJ2. Le CJ et ses formateurs ont pris l'initiative de personnaliser la formation au profit des intervenants. Ce fut un souci permanent de la direction et des formateurs.

La formation PNF semble avoir été un succès en termes de participation. Les intervenants avaient beaucoup de questionnements, mais aussi des inquiétudes :

> On n'a jamais eu une réaction comme ça pour une formation. Elle était attendue, voulue, on avait des groupes de 40 dans des salles de 30 parce que des gens la voulaient tellement qu'ils venaient sans être inscrits. Il y avait un peu de panique parce que les gens avaient peur que la loi commence sans être formés. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Du côté des chefs de service, ces derniers ont été satisfaits de la formation sauf lorsque le service avait une vocation particulière (adoption par exemple).

> Au niveau des formations, les gens ont bien apprécié. C'était bien fait; il y avait des formateurs qui connaissaient notre pratique. Les enjeux ont été bien amenés, particulièrement sur le maintien dans le milieu, sur l'offre de services qu'il y avait. (Chef de service, Entrevues Individuelles, CJ2)

> Je trouve que les formations n'étaient pas toujours adaptées au niveau des personnes. C'était assez général. Dans mon service j'aurai souhaité quelque chose de plus pointu. (Chef de service, Entrevues Individuelles, CJ2)

La journée de sensibilisation a rassemblé des acteurs du CJ et des partenaires (CSSS, hôpitaux, police, etc.), ce qui ne semblait pas être une bonne stratégie. Dépendamment des services et de l'organisme d'attache, les questions et les inquiétudes étaient différentes et les formateurs n'étaient pas forcément toujours préparés. Néanmoins, l'équipe de formation s'est adaptée pour la 2e vague de formation :

> Du côté des sensibilisations à des grands groupes (jusqu'à 80). Certains groupes ont été plus difficiles. […]. Il y a eu toutes sortes d'inquiétudes. Ça soulevait plein de questions pour lesquelles nos formateurs n'avaient pas les réponses. Parallèlement aux formations on a donné beaucoup d'informations avec les gens de la gestion concernés par ces équipes-là pour dire voici où on en est et quand le règlement va arriver on va vous donner de la formation… On a rajusté à l'automne et on a fait des groupes plus homogènes. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Pour des articles spécifiques de la loi, l'application a été différée. Ainsi des formations et autres activités ont été spécifiquement mises en place, notamment projet de vie et tutelle.

Pour ce qui est de la formation projet de vie, la formation était pertinente dans le sens où elle a permis de mieux maitriser les concepts et nuancer les différences entre les différents projets de vie possibles. Tous les acteurs reconnaissaient la pertinence de ce volet de la formation :

> [la formation autour de la notion de projet de vie], c'est très intéressant, mais c'est des concepts différents que de parler de projet de vie privilégié et en même temps alternatif, concurrent. L'important est de savoir maitriser ces concepts-là, de savoir comment on les aborde avec les parents. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Les intervenants renchérissent l'avis des directeurs et chefs de service concernant la formation projet de vie :

> Quand les amendements sont arrivés, il y a eu une première formation sur ce que voulait dire la loi par rapport à l'ancienne. Mais dans les faits, ce que j'ai eu comme soutien c'est la semaine passée quand j'ai eu la formation sur le projet de vie. Entre les deux on a eu des fascicules, on devait les remettre aux parents, mais je ne savais pas ce que ça changeait concrètement pour les adolescents ce n'est que deux ans plus tard avec la formation que j'ai su ce que le projet A et le projet B. Je n'étais pas formé, je l'étais au plan légal et le plus souvent c'était par le contentieux. Mais au niveau de ma pratique, comment j'interviens ce n'est venu que 2 ans plus tard. Les rappels de chefs de service sonnaient creux pour moi parce que je n'ai pas été formé, j'ai été informé des nouvelles dispositions légales, mais je n'ai pas été formé

> sur comme ça je traduis dans l'intervention. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Les répondants soulignent, par contre, un long délai avant l'organisation des formations au sujet de l'encadrement intensif que les acteurs considèrent comme important et sensible. Les formations se sont déroulées à l'automne 2008 et à l'hiver 2009. Ce fut le même commentaire concernant la formation au sujet de la tutelle :

> L'établissement n'était pas prêt à recevoir ça quand c'est arrivé. La tutelle était là, mais personne ne savait c'était quoi, quel formulaire il fallait remplir. La loi est arrivée avant qu'on soit prêts. Même chose pour l'encadrement intensif. On n'a rien reçu d'écrit. […] on n'avait pas les critères, tu parles à un qui te dit quelque chose, pis à un autre qui te dit autre chose. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

> On savait que ça s'en venait, mais on ne savait pas trop ce qu'il y avait là-dedans. On ne pouvait pas trop s'y préparer. Quand c'est arrivé, on s'est donné des modalités transitoires pour pouvoir fonctionner (une instance, examen clinique et juridique des situations, des poteaux) et après on s'est donné des outils de suivi pour travailler ça dans une concertation clinique-juridique. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Ainsi, pour des aspects particuliers des amendements à la LPJ, les intervenants trouvent que le CJ2 n'était pas préparé pour les appliquer.

En plus des formations formelles et régionales, les chefs de service ont déployé plusieurs efforts pour mettre en place des rencontres et des mesures spécifiques pour soutenir les intervenants durant la mise en œuvre des modifications. En effet, un encadrement individuel a été offert aux intervenants durant la période de transition pour l'application des amendements de la LPJ. Les nouveaux intervenants profitent d'un programme de coaching ainsi qu'un suivi clinique aux deux semaines. De plus, le DG du CJ et le DPJ ont réalisé plusieurs tournées des territoires et des services, ce que les acteurs nomment des rencontres d'appropriation des amendements de la loi. Il y a eu également une ligne téléphonique dédiée.

Aussi, certains documents sur des questions plus complexes ont été produits. Par exemple, un document explicatif sur la tutelle qui a été animé et transmis aux intervenants. Il s'agit

de tout le processus à suivre pour la tutelle : qui fait quoi, comment, quels rapports sont à produire, les rencontres, etc. Au niveau régional, il y a eu la production des Info LPJ qui « sont qualifiées d'outils très conviviaux qui ont permis de répondre aux questions en suspens. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2). Aussi, un feuillet explicatif des amendements ainsi que le cadre de référence de la loi ont été produits.

6.2 Caractéristiques de l'organisation

Les acteurs du CJ sont presque unanimes sur la grande volonté de leur établissement pour soutenir la mise en œuvre des modifications de la LPJ. Néanmoins, ils trouvent que le soutien hiérarchique des intervenants n'est pas toujours au rendez-vous. Il est variable dépendamment de la disponibilité des chefs de service.

Du point de vue des directeurs, ils trouvent que le soutien organisationnel est assez fort et présent notamment à travers le soutien des chefs de service et des adjoints cliniques aux intervenants pour la notion de projet de vie : « Il y a le support. Je dirais qu'à l'enfance, il y a le support des chefs de service et des adjoints cliniques. On a des adjoints cliniques dégagés dans toutes les équipes entrantes qui sont là pour soutenir les intervenants autour de la notion de projet de vie. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Néanmoins, les gestionnaires des CJ sont d'avis que le support et le soutien des intervenants devront demeurer une préoccupation constante. L'établissement a d'ailleurs mis en place une politique de supervision et un système de coaching pour les nouveaux intervenants comme expliqué plus haut : « Ce qu'on a mis en place, c'est la politique sur la supervision, c'est un moyen mine de rien qui vient nous aider à ça, à donner des stratégies, travailler l'attitude des intervenants. La politique sur la supervision permet de développer certaines compétences chez l'intervenant. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Les chefs de service sont convaincus qu'ils offrent un soutien et un support aux intervenants de par leurs connaissances et expertises :

> Je dois avoir une longueur d'avance sur les intervenants. Je relève directement du DPJ et je baigne là-dedans. J'ai le sentiment d'avoir cette longueur. Mon rôle et de soutien. On est chanceux à l'adoption, je suis branché tous les jours au contentieux. Donc j'ai une source directe. Donc quand les intervenants me posent des questions et que je n'ai pas la réponse, je vais au contentieux. Ce qui est d'intérêt public on le reprend en équipe pour partager l'info. (Chefs de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Par ailleurs, du point de vue des intervenants, ces derniers sont plus réticents lorsqu'il est question d'appui et de support de la direction au quotidien, ce concept semble être plutôt théorique : « On fait avec ce qu'on a, avec ce qu'on est comme intervenant. Il faut avoir l'appui, de la direction, de l'externe. C'est un beau concept, il y a beaucoup de positivisme là-dedans, mais sur le terrain c'est autre chose. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2).

Certains types de soutien ont une visée spécifique afin de développer des habiletés. Dépendamment des services d'attaches des intervenants et de la particularité de leurs tâches, souvent les chefs de service trouvent qu'il y a moyen de travailler avec les intervenants. Par exemple : « La préparation des intervenants pour préparer et présenter leurs dossiers à la cour : encore besoin de soutien. Ce sont des jeunes intervenants à l'AM, c'est une tâche énorme, ardue et d'une responsabilité immense pour des jeunes intervenants. » (Chefs de service, Entrevues individuelles, CJ2).

Parmi les facteurs contextuels négatifs soulevés par les acteurs du CJ2 est le taux de roulement, particulièrement dans un contexte où le recrutement lui-même est problématique au CJ2 :

> L'année précédente, on avait toujours 20 postes d'intervenants vacants dans les 2 directions territoriales. Ça veut dire que des charges de cas à découvert. Donc, comment assurer de la continuité de l'intervention, comment intensifier les services, et comment faire vivre nos programmations quand il manque autant de personnel. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Une façon pour le CJ2 d'aller chercher plus de personnel afin de répondre aux exigences des modifications de la LPJ est d'élargir les critères de recrutement alors que ce ne fut pas

la recommandation de l'ACJQ : « Actuellement ça va bien. On a eu des périodes difficiles entre autres pendant l'implantation de la Loi (mais pas à cause de la LPJ) un problème qui était récurant depuis 3-5 ans. Là ça va parce qu'on a élargi nos critères de recrutement. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

La rétention de ce personnel est encore plus un défi dans le domaine de la protection de la jeunesse, et c'est un défi majeur pour l'atteinte des objectifs des modifications de la LPJ.

> Ça a posé des problèmes de prestation de services. Les amendements ont mis encore plus de pression sur le système (elles sont très précises vs les délais) chaque chaise qui se vide laisse des dossiers sans services, mais c'était pire avec les changements à la loi, plus criants. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

En effet, cette situation amène une instabilité et un manque de continuité dans l'intervention auprès des jeunes que les intervenants regrettent :

> Plusieurs d'un certain âge sont partis. Il y a beaucoup de 45 ans et plus (préretraites et congés de maladie) et des 30 ans et moins (grossesses,) ça crée beaucoup d'instabilité et on passe de remplacement en remplacement. On a des jeunes qui ont 5 intervenants depuis 3 ans. T'essaies de bâtir une relation de confiance avec, mais tu n'es pas capable de lui dire si tu seras là dans 6 mois puisque tu ne le sais pas. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

La situation est plus regrettable selon des intervenants du CJ2 qui remarquent que la mobilité du personnel est encore plus importante pour les 0-5 ans :

> Je trouve que la mobilité du personnel et particulièrement au niveau des 0-5 ans alors que c'est la plus vulnérable. Je n'ai pas vu d'amélioration je ne vois pas qu'on cherche des solutions à ça. Ce sont tous les jeunes intervenants qui se retrouvent là c'est la meilleure façon d'avoir un poste. Ils quittent à cause de la surcharge. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Réviseurs, CJ2)

Il est intéressant de voir que les intervenants interprètent cette réalité en contexte des changements organisationnels des dernières années avant même l'entrée en vigueur des dispositions de la LPJ en 2007. En effet, les CJ fonctionnaient par problématique, et il y a plus d'une décennie, le découpage a été fait en fonction de l'âge. Ainsi, les intervenants travaillant avec les 0-5 ans écopent des grandes difficultés et des dossiers les plus complexes, ce qui les pousse à partir rapidement. D'ailleurs, les intervenants sont

convaincus que des changements organisationnels majeurs doivent avoir lieu afin de favoriser une application des modifications qui permet d'atteindre les objectifs fixés.

> **R** : Il y a des choses organisationnelles qu'on doit revoir en profondeur. Toute la paperasse (**d'autres voix s'ajoutent** : le temps mis pour les PI aux 3 mois), les transports sur la route parce qu'il n'y a pas ce service-là des fois, la supervision de contacts. Dans notre CJ on est choyé par rapport à d'autres CJ. […]. Mais c'est insuffisant. On perd les expériences et expertises. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Réviseurs, CJ2)

À cette mobilité et ce taux de roulement s'ajoute le manque de ressources disponibles pour faciliter l'application des amendements de la LPJ. Ce facteur a été soulevé par plusieurs acteurs du CJ2. À part la problématique du transport, ce manque est attribué à des éléments externes du CJ notamment en lien avec les services des autres ressources ou les familles d'accueil :

> C'est sûr que le transport et les familles d'accueil c'est un problème. Quand on me dit arrange-toi pour que ça tienne encore 3 mois parce qu'on n'a pas de FA, ce n'est pas l'esprit de la Loi. On veut intensifier les services, mais si j'ai besoin d'une évaluation en pédopsychiatrie pour un enfant ça va quand même prendre $1^{1/2}$ ans. Le parent a besoin de service en psychiatrie : il est encore sur la liste d'attente. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

> 15 dossiers avec un an de délai c'est de l'investissement. Il faut dire que nous n'avons pas les moyens de nos ambitions. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Réviseurs, CJ2)

En plus de composer avec la réalité des moyens mis à leur disposition et à la gestion du temps par priorité, les intervenants indiquent à quel point, ils baignent dans une culture des chiffres et des extrants qui prime sur les résultats et les effets concrets sur la stabilité et l'amélioration des situations des enfants suivis et leurs parents.

Alors que les intervenants ont comme mission première de travailler avec l'enfant et ses parents pour améliorer la situation et amener l'enfant vers une stabilité, ils sont déçus de constater qu'ils passent plus de temps devant leurs ordinateurs pour documenter la situation. Ce qui rend ce temps plus long et la tâche plus fastidieuse selon les intervenants est le manque de formation sur l'utilisation des nouvelles technologies au service de

l'intervention clinique. L'instauration de l'obligation de documenter le dossier des enfants avait pour but de mieux comprendre le parcours des enfants et l'évolution de leur situation, néanmoins, cette pratique semble pour certains intervenants aller à l'encontre de ces objectifs positifs :

> **D** : Le travail sur l'ordinateur. On n'a pas été formé pour ça et on passe 60% de notre temps là-dessus. On a les [plans individualisés] aux 3 mois, les projets de vie. Avec PIJ on est suivi à la loupe. C'est important la rigueur, mais c'est une surcharge. On développe même des problèmes physiques. Moi je ne peux plus faire de transport d'enfant à cause de ça : il y a le sac à couche, le siège de bébé. On a plus de temps pour faire du clinique (I : en lien avec les modifications à la Loi?) **Plusieurs voix** : oui. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Ainsi et malgré les meilleures intentions des intervenants et de leurs organisations, le manque de moyens rend l'application des modifications un défi selon les intervenants.

6.3 Processus de mise en œuvre des composantes clés des amendements à la LPJ

6.3.1 Le maintien de l'enfant dans son milieu familial

Unanimement, tous les acteurs de tout rang hiérarchique sont d'avis que les durées maximales sont très positives et devraient favoriser l'implication, l'engagement et la responsabilisation des parents et évitent aux enfants de rester dans des situations transitoires trop longtemps.

> Profondément d'accord [avec les durées maximales], quand on est sur une échelle de temps, un enfant d'un an, c'est un an, c'est sa vie. C'est vrai la mobilisation, l'implication des parents, c'est écrit gros comme ça dans la loi, mais il faut lire entre les lignes. L'enfant n'est pas mis au congélateur pendant que le parent va peut-être se reprendre en main. […]. Ça nous permet juste d'être plus clairs, d'être plus encadrants pour les parents… On dit au parent que ce n'est pas nous qui décidons, c'est la loi qui décide. « Vous n'avez pas le choix, monsieur». Ça leur dit qu'il y a un signal d'alarme. La loi est claire… (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ2)

Cependant, la notion reste théorique et son application pose plusieurs défis selon les acteurs du CJ2.

> Au départ, sur papier, très favorable notion de délais on avait déjà vu des enfants dont le placement durait dans le temps parce qu'il n'y avait pas de délais. […] accueillie très très favorablement, c'est son application qui est un peu plus décevante. Puisqu'on doit considérer les délais à partir du moment où le développement ou la sécurité a été jugé compromis donc tous les placements en urgence, transitoires, les délais juridiques, les remises judiciaires font en sorte qu'on se retrouve souvent avec des enfants qui ont dépassé les délais. Mais comme la situation n'a pas été encore statuée à la cour le chronomètre est encore à « 0 ». Ça commence au moment où la décision à la cour se prend, mais l'enfant peut avoir été placé et le délai est passé. Ça, c'est un peu décevant. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Selon les acteurs du CJ2, les demandes pour les adoptions ont connu une hausse importante avec l'arrivée des nouvelles dispositions de la LPJ, mais qui n'est pas seulement dû aux changements à loi, mais aussi aux changements par rapport à l'adoption internationale. Néanmoins, comme le soulèvent plusieurs intervenants, « ce n'est pas pour tout le monde la banque mixte. On ne peut pas mettre des gens trop fragilisés dans ce contexte à risque parce que l'enfant peut retourner dans sa famille. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2).

Pour ce qui est de la tutelle, le CJ2 ne s'était pas préparé à l'avance, comme expliqué au point 6.1, ce qui a causé quelques délais dans l'application :

> Il y avait probablement un rattrapage à faire. Je pense qu'on est le centre de jeunesse qui en a eu le plus [de cas de tutelle], une quarantaine. Il a fallu l'intégrer dans notre pratique, dans nos processus. On a eu des fois des petits délais de rédaction, là on est en train de se recentrer avec nos avocats. Ça va bien. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

La notion de personnes significatives semble être ambiguë et apporte beaucoup de questionnements autant pour les intervenants que leurs chefs de service et directeurs. L'accueil de cette disposition semble être mitigé et les acteurs sont assez partagés. Les définitions, l'étendue et les enjeux du réseau élargi et des personnes significatives sont à préciser ou à revoir. Ces considérations deviennent plus importantes lorsqu'il est question

de respecter des délais. Selon les acteurs du CJ2, trouver l'équilibre et la cohérence en appliquant ces dispositions semble poser des défis majeurs.

> Jusqu'où on va aller dans la considération du réseau élargi? Ça, c'est une autre de mes questions. Je suis tout à fait d'accord qu'on explore le réseau élargi j'ai aucune réserve. Mais jusqu'où on va. Une tante, une cousine ok… Mais dans un délai raisonnable. Et une tante qui arrive 4 mois après… où étiez-vous? Ou la grand-mère qui arrive 6 mois plus tard. Ma situation a changé j'ai un nouveau conjoint. Comment un juge peut considérer ces situations-là. Le train est passé on considère quand le train est à prendre pas quand il est parti. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Ces nouveaux mécanismes s'accompagnent d'un appel vers une intensité des services. Là encore les acteurs reviennent à l'incohérence entre la volonté théorique et la capacité en termes de ressources et de moyens. Autrement, « Sommes-nous réellement équipés pour intensifier les services? » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2). Le poids de l'application de cette intensité demeure sur les épaules des intervenants du CJ2. Néanmoins, l'intensité des services ne dépend pas uniquement du CJ, mais également de la capacité des partenaires à répondre aux besoins et à offrir les services demandés : « Mais il y a beaucoup de besoins auxquels nous ne pouvons répondre parce que c'est long [avoir les services nécessaires]. […]. C'est bien beau dire ça fait un an et il n'y a rien qui a changé, mais il n'a pas eu ça, ça ça. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Les intervenants du CJ se donnent le mandat d'accompagner les parents afin de se reprendre et que l'enfant réintègre son milieu familial. Le défi demeure dans la façon de les amener à s'impliquer, car les intervenants sont conscients que ça prend plus qu'une invitation à s'impliquer :

> On dit aux parents vous devez vous impliquer. Mais comment les aider à s'impliquer toute la sensibilisation et la mobilisation ? Avec la loi on fait beaucoup beaucoup d'accompagnement on diversifie nos interventions et je constate une certaine harmonisation dans les pratiques. Et une remise en question comme tous par rapport à note rôle vs l'implication des parents. On ne peut pas juste leur dire de s'impliquer, qu'est-ce qu'on fait pour les aider? (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Ceci dit, du côté des acteurs du CJ, le manque de ressources est une réalité par rapport à la mobilisation des parents également. En effet, afin d'impliquer des parents et les mobiliser, il faudra leur offrir les services dont ils ont besoin pour se reprendre en main, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas.

6.3.2 Une intervention diligente

Deux éléments importants ont été soulevés par les acteurs du CJ2 et qui caractérisent la diligence des intervenants dans la gestion des dossiers. Tout d'abord, la prolongation du délai alloué au DPJ pour les mesures d'urgence passant de 24h à 48h ravit les intervenants du CJ2. Par ailleurs, ils ne sont pas encore au fait avec son application :

> Je pense que rajouter un autre 24h, ce serait bien, parce qu'il y a toujours des situations qui ne sont pas évidentes. On peut parler 6 autour de la table, des interprètes… Nous-mêmes, on ne s'entend pas nécessairement sur le 48h, quand on le part et quand on le finit… Des fois, on a une compréhension qu'il faut que ce soit bouclé à l'intérieur du 48h… Tu pars un vendredi soir et tu reviens le lundi matin, il faut qu'il sorte de l'encadrement intensif. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ2)

Ensuite, ils soulèvent l'importance de travailler ensemble à l'interne, de se concerter et communiquer. Étant donné que l'intervention des différents services se fait en séquences processuelles, il est important d'assurer un minimum de cohérence et de cohésion entre les pratiques de chacun des services.

> Ça tend à être beaucoup mieux. On a longtemps été considéré en silo. Par rapport à l'ÉO, à l'application des mesures, ce n'est tellement pas la même réalité qu'on a longtemps pensé que les ressources, notre client c'était les familles d'accueil. […] c'est de défaire les perceptions de l'un et de l'autre et de travailler plus ensemble pour l'enfant. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

> [Les intervenants AM] s'occupent des parents bio et nous des parents substituts. On travaille de façon très étroite. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Ceci dit, les façons de faire et le partage des rôles de chacun des services à l'interne ramènent parfois des conflits :

> On peut même être en conflit avec nos collègues d'évaluation-orientation parce qu'on trouve qu'il y a des placements 30 jours dans des milieux et ensuite lorsque l'on arrive pour défaire certaines choses, c'est très difficile. […]. À l'application des mesures, on est souvent placé devant un état de fait. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

À cet égard, les intervenants réfèrent à l'intérêt de créer des rôles conjoints à l'interne pour l'application de certaines dispositions. Mais ce ne fut pas le cas, notamment les exemples de la tutelle et de l'évaluation du réseau élargi :

> Ça n'a pas été clair le règlement de la tutelle avant qu'il soit adopté et mis en vigueur. C'est quoi le rôle de chacun? Ce n'est même pas encore très clair. Ce qui fait qu'il a pu y avoir de l'animation auprès des intervenants à l'application des mesures qui faisaient une approche auprès de la famille d'accueil, alors qu'à mon sens, ça n'aurait pas été leur rôle. Il a fallu réanimer ça un peu. Avant d'en parler à une famille d'accueil, il faut peut-être que les 2 intervenants impliqués, l'intervenant ressource et l'intervenant application des mesures s'en parle ensemble : « C'est-tu une bonne idée. C'est quoi la perception de l'intervenant ressource qui connaît bien la famille? » Là, à partir du moment où c'est mis en commun en termes de projet, les deux idéalement vont rencontrer la ressource et explique la tutelle. C'est une démarche plus conjointe, alors que les familles d'accueil étaient un peu prises par surprise. (Directeur, Entrevues de groupe, CJ2)

Ainsi, la coopération interne, bien qu'elle s'améliore, est influencée par d'autres éléments externes, notamment l'effet du temps, les délais et le manque de continuité de services :

> Quand on finit un dossier […], on sait qu'on veut qu'il y ait un projet de vie pour cet enfant-là, mais nous à notre niveau, ça s'arrête là, on l'a dit au tribunal, on met tout en place. […]. Et là, on passe le flambeau et c'est là que des fois, ça accroche parce qu'il y a le temps. Quand on le lâche, on est prêt, on veut que ça bouge, quand on passe à l'application des mesures, parfois, il y a des délais qui sont courts pour eux aussi, il peut y avoir des grincements de temps. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ2)

Enfin, la communication entre intervenants pourrait contribuer à améliorer la continuité et la qualité du service rendu au jeune : « c'est sûr que si l'intervenant en application des mesures pense quelque chose et que l'intervenant ressource pense autre chose. Si ça ne se parle pas […] ça devient conflictuel. […] Certains ont plus le réflexe que d'autres, il y en a qui sont plus individualistes. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

6.3.3 Une responsabilité collective

Les partenaires externes sont nombreux et la qualité et l'intensité des liens varient d'un partenaire à un autre. Les acteurs énumèrent de longues listes de partenaires dépendamment des services d'attache et du territoire du CJ.

De la perception que les acteurs du CJ avaient de la collaboration, il s'avère que les ressources du milieu appréciaient la mise en valeur de leur rôle dans le processus de protection des jeunes comme en témoigne cet extrait : « Les gens étaient d'amblée heureux de la place qu'on voulait faire dans la loi […] aux ressources du milieu dans le sens de les mettre à contribution de travailler pour vrai ensemble. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Bien que les partenaires comprennent et partagent le sens des nouvelles dispositions, ils avaient plusieurs appréhensions quant à l'application de ces notions. Les partenaires avaient beaucoup de questions notamment sur la faisabilité et la disponibilité des ressources : « les organismes répondaient on le reconnait rationnellement [que la protection des jeunes soit partagée] et on est d'accord […], mais il y avait aussi des appréhensions : dans la vraie vie ça va avoir l'air de quoi, on va-tu avoir les effectifs? On va-tu pouvoir? » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Les efforts du CJ2 étaient également tournés vers l'importance d'assurer une continuité des services et de présence auprès des jeunes et leurs familles une fois la présence du CJ n'est plus requise, ce que les acteurs du CJ2 nomment le filet de protection autour du jeune et sa famille. À cet effet, le CJ2 a offert son soutien et support aux partenaires externes. Plusieurs présentations ont été organisées pour permettre aux partenaires de mieux comprendre le travail du DPJ, le processus de protection de la jeunesse. Le CJ2 a également adapté les formations et leurs contenus selon les partenaires participants :

> On a donné des formations à des partenaires et là, on le fait de façon ciblée. […]. On a isolé le milieu scolaire et on a fait des rencontres avec représentants des commissions scolaires pour organiser avec eux. On a retiré nos avocats de ce

> tandem pour mettre un tandem psychosocial, 2 intervenants psychosociaux […]. On les a gardés pour les familles d'accueil, les CSSS, peut-être pour déficience intellectuelle. […] On a formé [plusieurs] personnes […]. C'est un beau succès. Aussi, du côté du réseau, les gens ont bien apprécié. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Selon les acteurs du CJ2, cette formation a permis d'atteindre des objectifs de rapprochement et de renforcement des liens du CJ2 avec les partenaires externes. Néanmoins, ils continuent à noter une méconnaissance des amendements de façon jumelée à un manque de proximité quotidienne à l'application de la LPJ, ce qui justifie les difficultés que les partenaires rencontrent lorsqu'il est question de collaborer. Alors que les acteurs du CJ sont conscients que leurs partenaires ne manquent pas de volonté, ils expriment aussi leurs limites à jouer le rôle d'interprète et de facilitateur lors de l'intervention auprès du jeune et sa famille : « C'est vrai que ce n'est pas facile parce que notre rôle n'est pas le même et il faut expliquer et je pense que ce n'est pas notre rôle. Il devrait y avoir quelqu'un qui s'occupe uniquement à ce que nos partenaires sachent à quoi s'en tenir avec les amendements à la Loi. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2).

6.3.3.1 Les partenaires institutionnels

Le partenaire institutionnel principal cité par les acteurs du CJ2 est le CSSS. L'entrée en vigueur des modifications à la loi a soulagé les acteurs du CJ2 dans la mesure où faire appel aux CSSS semblait être une tâche lourde et exigeante. Les modifications ont précisé le rôle et les responsabilités de chacun, et donc les contours et les conditions de la collaboration sont établis, du moins théoriquement.

> Avec les CSSS, depuis que c'est ouvert, la loi nous a aidés là-dessus de mettre l'obligation que les CSSS s'occupent de la santé dans différents programmes des gens de leur territoire. Ça fait que l'on doit se rapprocher et que les gens restent avec nous pour travailler. Ce qu'on n'avait pas autant avant la modification de la loi. On se sent moins en quête de service. On a un protocole, on doit rester partenaire. Les rôles ont été précisés et l'obligation, la responsabilité sociale de chacun. Le

> mandat étant plus clair, je trouve que ça facilite la collaboration. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Ceci dit, les acteurs du CJ2 reconnaissent les limites et les contraintes de leurs partenaires. Ils soulèvent la grande variation dans les façons de faire des différents CSSS ce qui exige plus d'efforts de leur part afin de s'y adapter. Cette variation est toute aussi observable pour des partenariats formalisés (guide ou entente de partenariat). Formalisée ou pas, la collaboration nécessite des prérequis, notamment une ouverture au travail collaboratif et une bonne histoire de la collaboration :

> Il y a des protocoles que notre organisation tente de mettre en place avec d'autres organismes. Dépendamment des CLSC, il y a un agent de liaison, du fait qu'une semaine après, tu as une personne déjà identifiée que tu peux rappeler. Il y en a d'autres que le protocole est là, mais il n'est pas appliqué de la même façon, il y a un délai, tu l'appelles, ta personne est sur la liste, elle n'est pas priorisée. Ça peut prendre 1 mois, 2 ou 3 mois. Ce n'est pas la vision que nous on a. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ2)

En effet, les relations avec les partenaires sont variables en fonction des relations personnalisées au niveau individuel, de l'histoire de la collaboration et de l'ouverture des partenaires aux collaborations :

> À force de travailler avec certains organismes, tu en viens à développer des affinités, pis des fois juste un appel, ok on s'entend, on a la même chose, quand il faut que tu cognes à la porte, tu ouvres la 1re fois la porte […], ça peut aller bien ou moins bien… […] … On sent qu'il y a une volonté quand même dans les CLSC. Encore là, ça dépend des secteurs. Il y a des CLSC où ça va très bien, ils comprennent le sens de la loi, ça dépend des intervenants aussi. Quand on fait des références, il y a des CLSC pour lesquels ça va super bien, on n'a pas besoin d'expliquer pourquoi on fait une référence, ça s'enclenche et tout va bien. Il y a d'autres CLSC où c'est plus loin, la référence, ils ne savent pas trop quoi comment on va la faire. Ça dépend vraiment des secteurs, mais on sent qu'il y a une volonté, il y a quelque chose qui se met en branle dans les différents organismes à ce niveau-là. **J** : C'est sûr que pour notre équipe […], on fait des ententes multiples avec les policiers et on travaille avec les victimes. Pour nous, le fait, ça n'a peut-être pas un lien avec les modifications, mais ça nous facilite parce qu'on travaille toujours avec les mêmes personnes, il y en a plusieurs policiers, mais on les connait plus, alors c'est plus facile de travailler toujours avec le même réseau au niveau de la collaboration. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ2)

Certains des acteurs du CJ attribuent la variabilité de la qualité de la collaboration à une méconnaissance des modifications à la loi. Même si, rappelons-le, les CSSS étaient présents à la formation PNF, des acteurs du CJ2 soulèvent un manque d'animation autour des modifications, leurs explications et leurs démystifications :

> À mon sens, je ne crois pas que c'est très connu, dans les CSSS, les amendements. Je ne suis pas sûr qu'il y a eu beaucoup d'animation par rapport à la question des amendements sur la LPJ qui peuvent être aussi concernés dans le volet tutelle. Je ne suis pas sûr que ça a été très animé dans les LSSSS, dans les CRDI, CRDP où il y a beaucoup de placements à long terme. Là aussi, il pourrait y avoir des cas de tutelle. C'est quoi le rôle social du DPJ en lien avec ça par rapport à d'autres établissements? C'est peut-être une étape subséquente. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

D'autres encore attribuent cela à un manque de compréhension du rôle de la DPJ et du caractère exceptionnel de son intervention, ou encore à cause d'une mauvaise perception et des préjugés :

> On est à caractère exceptionnel, on a revu ça et je trouve ça super important, mais les écoles sont tellement en manque de moyens, certains hôpitaux, certains services et ils croient que la DPJ est l'entrée des services. Souvent ils signalent en disant qu'on va tout changer et que la situation va aller mieux parce qu'on arrive. Il y a aussi l'attente des partenaires à l'égard de la rapidité avec laquelle on place des jeunes. Maintenant la structure questionne plus les placements et c'est correct comme ça, mais les partenaires ont de la difficulté à comprendre ça parce qu'il y quelques années c'était un automatisme, on plaçait plus rapidement. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

> Disons qu'avec certains partenaires, ça fonctionne plus ou moins. Il y a des partenaires qui ont des croyances face à la DPJ, ce n'est pas tout le monde qui accepte la loi basée sur la délation, la loi de la protection de la jeunesse. Je crois qu'il y en a qui ont eu de mauvaises expériences. Il y en a qui ont des préjugés. Avec certains partenaires on peut s'ouvrir et en parler pour mieux se connaître. C'est plus facile, mais avec certains partenaires, on a beaucoup d'habiletés à démontrer pour les associer. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Du côté des partenaires, et selon les acteurs du CJ2, certaines modifications à la LPJ ont suscité plus d'inquiétudes chez les partenaires institutionnels. Par exemple, les organismes scolaires et les CSSS ont eu plusieurs questionnements autour des enfants avec troubles de comportements : « [les organismes scolaires et les CSSS] avaient l'impression que le DPJ se

débarrassait en envoyant ses problèmes dans la cour des autres. Tout ça a soulevé des questions […]. On a eu à se réapproprier tout ça. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

C'est le cas aussi pour les projets de vie, les intervenants du CJ notent un écart entre leur compréhension et celle des intervenants des CSSS ou CLSC : « La semaine dernière, on avait une étude de cas dans une formation sur les projets de vie. À la fin de la lecture, l'intervenant du CLSC a dit « vous ne le placez pas? » […]. Avec les changements à la loi, c'est encore plus difficile pour eux de comprendre nos décisions. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Enfin, certains acteurs CJ, particulièrement les intervenants, redoutent aussi le manque de services offerts aux parents par les CSSS dans un processus où le CJ devrait favoriser un retour en milieu familial. Il est bien possible qu'une personne pivot responsable d'inventorier les organismes et les institutions qui pourraient offrir des services aux enfants et à leurs parents tout en faisant le pont avec le CJ puisse améliorer le partenariat : « Il n'y [a pas encore de services] pour les parents, c'est en devenir. On offre des choses et je pense que ce qui manque c'est […] d'avoir une personne pilote qui connait les organismes, qui les sensibilise, et qui ramène à l'équipe cette connaissance. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

6.3.3.2 Les partenaires communautaires

Historiquement, les intervenants du CJ2 soulèvent les problématiques de communication dues principalement, selon eux, à l'image négative que les organismes communautaires ont de la DPJ.

L'arrivée des modifications à la LPJ a suscité une division au sein des organismes communautaires présents sur le territoire du CJ2 quant à la perception de certaines modifications en particulier. Par exemple, les organismes communautaires ont réagi différemment aux durées maximales de placement, dépendamment de la mission de

l'organisme. En effet, les organismes communautaires qui offraient des services pour les jeunes étaient très favorables, alors que les organismes communautaires qui offraient des services pour les parents ne comprenaient pas la logique et le réalisme des modifications. Certains acteurs du CJ2 résumaient les appréhensions des intervenants qui travaillent avec les parents :

> Des parents qui ont des problèmes de santé mentale, de toxicomanie, des déficits intellectuels. Ces parents-là peuvent avoir besoin d'un temps plus grand que les durées maximales pour faire le chemin qu'ils ont à faire. Est-ce que ça veut dire qu'on ne leur laissera plus cette chance-là? Est-ce qu'on favorise l'adoption au détriment des parents naturels? (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

> Après 5 ans le parent va bien, il a vraiment fait des efforts. Ils ne comprennent pas pourquoi il ne peut pas reprendre son enfant. C'est pour ça qu'il y a des frictions entre moi et ces personnes-là. On parle de l'intérêt de l'enfant, mais je les comprends aussi ils ont un lien avec le parent qui peut avoir pour des raisons X des souffrances par rapport à ça, on peut comprendre, mais on veille à l'intérêt de l'enfant et on explique la loi. (Directeur, Entrevues de groupe, CJ2)

Ainsi, dépendamment de la raison d'être de l'organisme communautaire et de la cible de son intervention, la réception des modifications est différente.

6.3.3.3 Les partenaires juridiques

Les acteurs du CJ2 notent un grand manque de coopération et de sensibilisation, qui semblent être dus à un manque d'adhésion aux amendements. Ceci a un impact sur le déroulement des séances devant le juge. En effet, les intervenants du CJ2 se sentent confrontés durant les séances au tribunal, les juges étirent les délais avant d'avoir une ordonnance. Ce qui, selon les acteurs du CJ2, crée un surplus de travail et une lourdeur des procédures.

> [Des partenaires du milieu de la justice] se demandaient si le DPJ allait tout faire adopter les enfants? C'est encore mal compris, mal cerné. Le milieu juridique était en désaccord à l'origine, ils ont fait beaucoup de recommandations avant l'adoption de cette loi-là. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

> Je crois que pour les intervenants, au niveau du tribunal, ça a changé des choses. Ce n'est plus une réunion ou l'avocat de l'enfant, des parents peuvent se parler. C'est beaucoup plus une joute et les intervenants sont plus confrontés. Je crois que les juges ne sont pas trop contents de ça et on le sent. La conséquence, c'est qu'ils nous donnent ordonnance intérimaire sur ordonnance intérimaire ou le délai de rigueur ne compte pas. Il faut avoir l'ordonnance ferme pour commencer à compter. C'est un surplus de travail parce qu'à chaque fois il faut représenter notre preuve. Ça entraine une lourdeur. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Certains intervenants CJ sont d'avis que le rôle des juges devrait changer et tendre vers la médiation, prévue par les nouvelles modifications, plutôt que la confrontation des différents acteurs :

> Je trouve que dans la Loi, il y a la possibilité d'un juge qui essaierait de, si tous les partis sont d'accord, de faire la médiation. Je trouve que ce serait l'idéal. Au lieu de s'affronter entre adversaires, on peut conseiller nos clients par rapport à leurs droits, mais qu'on essaie de mettre nos énergies. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Un des conflits soulevés par les acteurs du CJ est l'interprétation quant au milieu familial. Alors que les premiers priorisent la qualité du milieu et peuvent se diriger vers d'autres avenues pour l'enfant si la qualité ne répond pas aux critères minimaux, les juges semblent favoriser le milieu familial, peu importe sa qualité, selon les intervenants du CJ2 :

> Le tribunal part de l'idée que ce sera nécessairement un bon milieu parce que c'est la même famille. Mais le parent poqué a eu des parents si on envoie l'enfant chez ces grands-parents-là ce n'est pas sûr qu'il sera plus adéquat. On a aussi des dossiers où les grands-parents utilisent les petits-enfants pour régler des comptes. Souvent les juges ne veulent pas entendre ça, pour eux il faut trouver quelqu'un dans la famille. Des fois peu importe la qualité de ce milieu-là. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Alors que certaines collaborations institutionnelles se portent bien, les acteurs du CJ2 reconnaissent la nécessité de travailler leurs relations partenariales avec les groupes communautaires, qui sont toujours méfiants et critiques envers l'approche et le travail des CJ. Les intervenants du CJ2 sont convaincus qu'il reste encore du chemin à faire pour que les partenaires partagent la responsabilité de protection des jeunes. Aussi, les relations avec les juges semblent présenter plusieurs défis aux intervenants. Les intervenants du CJ2

gardent espoir qu'une nouvelle génération de juges puisse changer la situation en adhérant profondément aux principes de la LPJ.

6.4 Caractéristiques de la politique

Alors que la perception de la pertinence des amendements est très positive, les acteurs du CJ2 ont des craintes et des réticences quant à leur faisabilité. Certaines dispositions basées sur des théories reconnues posent des défis majeurs à l'application. Les intervenants observent même des résultats qui vont à l'encontre de ce qui était attendu des amendements à la LPJ. Par exemple, la disposition en lien avec la favorisation du milieu familial et les personnes significatives semblent poser du tort aux enfants et irrite les acteurs du CJ2 :

> Aucune réserve sur le bien-fondé des modifications. […] mes réserves sont plus sur l'application. Il y a encore des histoires d'horreur. J'ai un enfant placé en banque mixte depuis 14 mois et il n'y a toujours pas de décision judiciaire pour elle. Une situation où on va de remise en remise. La grand-mère se pointe 6 mois plus tard alors qu'au début elle disait « je ne peux pas le prendre » et elle a changé d'idée et demandé d'être reconnue. Le juge a refusé donc…remise remise remise et 14 mois plus tard on est encore en attente d'une décision. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Ainsi, certains intervenants n'adhèrent pas complètement à l'amendement portant sur le milieu élargi. Cette situation entraine même des conflits inter-services. Les intervenants, mais également certains chefs de service trouvent qu'il est difficile, voire impossible de réussir à évaluer convenablement certains milieux. Plus encore, ils sont mal à l'aise face aux conflits familiaux et leurs impacts sur l'enfant :

> L'autre point où l'on a le moins d'adhésion est que l'on doit regarder le milieu élargi. […]. On trouve qu'il n'y a pas trop de capacités du milieu parce que le lien significatif, il n'est pas toujours qualifié. Et pour les grands-parents, on n'adhère pas si facilement à ça. On inclut moi-même et l'équipe. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Un autre amendement qui pose des défis et confronte les acteurs du CJ2 est les délais maximaux. Les acteurs du CJ2 ont en une perception généralement positive et

reconnaissent la pertinence de ces délais pour le bien-être des jeunes. Il n'en reste pas moins qu'ils trouvent qu'elles ne sont pas réalistes, particulièrement le un an pour les plus petits :

> Un an pour les tout-petits, même si le parent veut bien, ça prend ses premiers 6 mois. Par expérience, quand ils viennent juste d'accepter qu'ils sont dans le trouble et après ça tu n'as quasiment plus de temps pour l'action. Ce sont des gens qui sont très souffrants eux-mêmes et le psychosocial veut faire un travail avec un parent un peu récalcitrant, dans des mesures non volontaires. […]. Je trouve ça court pour un parent, même si je suis d'accord avec le fond de la question. Un an, c'est comme si tu es obligé de bouger avec une épée de Damoclès. C'est une vraie mobilisation, c'est plus de la pression du système qui va faire en sorte que les parents vont bouger? Je me questionne. Je n'ai pas de réponses, ce sont juste des questionnements. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

De plus, les délais judiciaires et les remises des causes par les juges viennent annuler l'effet positif attendu de ces amendements. De même, l'application des délais posait des défis dans la relation avec les parents. Le parent est maintenant contraint à prendre les dispositions nécessaires pour se reprendre en main, à défaut, le CJ planifie un autre projet de vie pour l'enfant.

La faisabilité des modifications est également fonction d'autres facteurs contextuels expliqués au point 6.2, notamment la lourdeur organisationnelle et les délais administratifs, le manque de ressources ainsi que la disponibilité et l'accessibilité des services pour les parents afin de s'y prendre en main dans les délais.

6.5 Synthèse

Le CJ2 a entamé les activités de mise en œuvre début de l'année 2007. Le comité d'implantation –un comité existant dont le mandat a été transformé- a été chargé de soutenir la mise en œuvre des amendements de la LPJ. Des sous-comités ont été formés à partir de ce comité et ont eu des mandats spécifiques en lien avec la mise en œuvre des modifications de la loi.

Pour ce qui est de la formation, le comité régional de formation était chargé de l'organisation et de la planification. Néanmoins, le CJ2 semble avoir pris le leadership sur le dossier. Il y a eu deux journées de formation générale et intensive du PNF et une journée de sensibilisation qui a rassemblé autant les acteurs des CJ que les acteurs des partenaires. Les acteurs du CJ2 étaient sceptiques aux journées rassemblant également des partenaires. Selon eux, les formateurs n'étaient pas toujours et pas assez préparés pour répondre aux craintes et aux questionnements des acteurs des CSSS. D'autres formations portant sur des aspects spécifiques des amendements (encadrement intensif, tutelle, projet de vie, etc.) ont été planifiées plus tard suite à l'entrée en vigueur des amendements. Les acteurs du CJ2 trouvent qu'ils n'étaient pas préparés pour appliquer ces modifications dans la mesure où il y a eu un long délai pour avoir la formation.

Par ailleurs, les acteurs du CJ2 sont ravis de la grande volonté de leur établissement à soutenir la mise en œuvre des amendements. Les nouveaux intervenants bénéficient d'un système de coaching et une politique de supervision pour faciliter leur appropriation. Pour ce qui est du soutien hiérarchique, chefs de service et intervenants ne sont pas d'accord. Les chefs de service sont convaincus qu'ils offrent le soutien nécessaire aux intervenants, alors que ces derniers trouvent que ce concept demeure théorique.

Les acteurs du CJ2 soulèvent la problématique du roulement du personnel qui cause d'une part une difficulté à appliquer les amendements par manque de ressources, mais aussi, et surtout influence directement l'atteinte de l'objectif ultime des amendements à savoir la stabilité des enfants. En plus de l'ampleur de la tâche des intervenants dans ce contexte de ressources humaines limitées, ces derniers expriment leur déception quant à la transformation de leur rôle social pour répondre aux impératifs des chiffres et des résultats. Les intervenants trouvent qu'ils passent beaucoup de temps devant les ordinateurs afin de documenter les dossiers des jeunes qu'ils suivent.

Pour ce qui est des composantes clés des amendements de la LPJ, les acteurs du CJ2 soulèvent plusieurs défis d'application. La notion des durées maximales de placement, bien

que positive pour les enfants et le renforcement de l'engagement des parents, reste théorique. Elle dépend autant des capacités et des moyens disponibles au CJ2, mais aussi de l'offre de service et la capacité de collaborer des partenaires externes. Alors que la notion des personnes significatives, quant elle, est plutôt ambiguë et apporte beaucoup de questionnements pour tous les acteurs du CJ2.

Par ailleurs, les acteurs du CJ2 se réjouissent de l'extension du délai pour les mesures d'urgence qui leur permet de mieux gérer la situation et d'éclairer leur décision finale. Bien que les acteurs soulignent l'importance de la communication et de la coordination interne, d'autres facteurs comme le manque de temps et le partage de rôle et des responsabilités à l'interne ne favorisent pas toujours un travail coopératif à l'interne.

Si la coopération interne n'est pas tout à fait favorable, c'est également le cas des collaborations avec les ressources du milieu. Malgré les efforts du CJ2 en termes de formation, soutien et accompagnement, les partenaires ont des appréhensions et des difficultés à assurer une continuité de services auprès des jeunes et leurs familles. Certaines modifications semblent avoir suscité plus d'inquiétudes chez les partenaires que d'autres, notamment les amendements en lien avec les troubles de comportements.

Pour ce qui est des CSSS, les acteurs du CJ2 notent une grande variation des façons de faire d'un CSSS à un autre. De façon générale, on peut regrouper les difficultés rencontrées lors des collaborations avec les CSSS en quatre ordres :

- Le manque de ressources et les contraintes structurelles propres à chaque partenaire;
- La méconnaissance des modifications à la LPJ; l'écart entre les connaissances des acteurs du CJ et celles des CSSS;
- Le manque de compréhension du rôle de la DPJ et le caractère exceptionnel de la LPJ;
- L'histoire de la collaboration et les facteurs individuels en matière de collaboration.

Pour ce qui est des organismes communautaires, il y a un partage de position nette parmi les organismes communautaires selon si ces derniers travaillent avec le jeune ou avec le

parent. Les premiers sont plus favorables aux changements que les derniers. Enfin, les juges semblent favoriser le milieu favorable sous toutes conditions, selon les acteurs du CJ2. Étirement des délais et report sont au rendez-vous, ce qui crée, un surplus de travail et une lourdeur des procédures que les intervenants du CJ2 déplorent.

Les acteurs du CJ2 sont partagés en ce qui est de l'adhésion. Le bien-fondé de certains amendements ne semble pas convaincre les acteurs du CJ2, notamment les amendements en lien avec le milieu élargi. Bien que la pertinence des autres amendements soit perçue positivement, les acteurs du CJ2 expriment clairement leur crainte et réticence quant à leur faisabilité. Lourdeur administrative, manque de ressources, disponibilité et accessibilité des services pour les parents sont certains des facteurs soulevés par les acteurs du CJ2 et qui affectent la faisabilité et l'application des amendements à la LPJ.

Chapitre 7 : Mise en œuvre locale du CJ3

7.1 Activités de mise en œuvre

Le comité de mise en œuvre a été créé à l'automne 2006 et les activités préparatoires des nouvelles modifications de la LPJ ont commencé à la fin de 2006. Un comité régional responsable de la planification et du déploiement des activités de soutien à la mise en œuvre des nouvelles modifications de la LPJ a été mis en place. Il regroupe autant des acteurs du CJ, de l'agence de la santé et des services sociaux ainsi que des CSSS et s'est réuni plusieurs fois entre 2006 et 2008. Entre autres mandats confiés à ce comité, il y avait le déploiement de la formation régionale ainsi que les activités de sensibilisation liées au programme de formation national (PNF).

Tout comme les CJ1 et CJ2, le CJ3 a également bénéficié d'un programme de formation PNF au sujet des nouvelles modifications de la LPJ. Bien que le comité responsable de la formation regroupât des acteurs du CJ3 et de l'agence de la santé et des services sociaux, le leadership a été surtout porté par le CJ3 concernant la planification et la mise en œuvre de la formation, à cause du roulement plus important du côté de l'agence de santé et services sociaux à ce moment.

> Ça a été ensemble, je vous dirais qu'il y a beaucoup eu de mouvement de personnel, ce qui a fait que le leadership, qui devait être pris par l'agence, a été pris en charge à un moment donné plus au centre jeunesse parce que les gens ont changé de mandat. […]. Même chez nous, je te dirais qu'il y a des gens qui ont changé. Mais les gens qui ont été au niveau de la formation ont toujours été les mêmes. Mais les gens qui ont chapeauté le comité ont beaucoup changé. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Les formateurs qui sont des acteurs du CJ3 (chefs de service et intervenants) rapportent un niveau élevé de satisfaction :

> Je suis formatrice PNF avec 2 autres intervenants, tous les intervenants ont suivi cette formation. La réaction est très positive, on en avait déjà entendu parler. Avant de commencer les formations, c'était perçu comme quelque chose de très positif.

> Perçu comme une occasion pour avoir plus d'outils pour travailler, pour redonner la place à l'intervention sociale. La perception n'a pas changé suite aux formations. Ils ont été très réceptifs à la loi suite aux formations pour les volets clinique et juridique. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Deux types de formation ont été planifiés : trois jours de formation approfondie et une journée de sensibilisation. Les formations, en français et aussi en anglais, ont couvert tout le territoire du CJ3.

Les acteurs du CJ3 ont également beaucoup apprécié les formations inter-établissements qui ont permis de regrouper les intervenants travaillant dans différentes organisations au profit des jeunes et de leurs familles : « Il y a la formation de tous les intervenants. La formation se donnait aussi inter-établissement et ça a été très payant. Les intervenants étaient mélangés avec des intervenants du CSSS, milieu scolaire parce que les résistances étaient nommées. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Par la suite, des formations spécifiques sur certaines modifications ont été planifiées notamment projet de vie : « Moi et deux autres intervenants avons terminé une formation projet de vie qui faisait partie du PNF, une formation directement en lien avec la réforme. Il y a 2 volets : clinique et juridique. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Par ailleurs, certains acteurs du CJ3 redoutent l'absence d'une formation continue afin d'une part, d'avoir un rafraichissement des notions apprises autant pour les acteurs du CJ3 que pour ses collaborateurs et d'autre part, mettre à jour les connaissances des nouvelles recrues.

Outre les activités de formation, le CJ3 a mis en place quelques activités d'information qui visaient à sensibiliser les acteurs des CJ, mais aussi les familles d'accueil aux nouvelles modifications de la LPJ. De plus, une tournée à tous les points de service a été planifiée et réalisée afin de faciliter l'appropriation. Enfin, d'autres activités de coaching ont été mentionnées pour soutenir les gestionnaires de ce CJ.

D’autres activités de soutien ont été mises en place, notamment des rencontres régulières durant la première année autour des préoccupations des acteurs quant à l’application des amendements, la révision et la mise à jour des guides de partenariat et l’élaboration de nouveau projet de partenariat.

La direction du CJ3 a mis en place, avec l’arrivée des modifications de la LPJ, des outils de suivi statistique : « Il y a des outils de suivi qu’on doit remplir et on les fait avec les intervenants. Ils savent que la direction les regarde. Il y a des statistiques : combien vous avez-vous d’orientation? Combien de parents y étaient? Combien de révisions de présence? » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Un travail d’arrimage a été également assuré par la direction du CJ3, notamment entre les modifications à la loi et le nouveau système informatique afin de créer de nouveaux modules correspondants aux modifications, notamment le projet de vie et la tutelle.

> Il fallait arrimer le tout, donc nous avons les pilotes opérationnels dont je fais partie, et on devait être formés avec tous les nouveaux amendements, et nous ça avait commencé un bon six mois à l’avance, pour tout l’arrimage entre la nouvelle loi et le système qui devait être reprogrammé à certains égards, et aussi créer de nouveaux modules comme les projets de vie, les tutelles, l’évaluation sociale des tutelles. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Une fois les ajustements apportés, des séances d’information ont été planifiées au profit des intervenants.

> Une fois les formations ont été données […], moi je les passais ensuite, c’était à mon tour pour qu’ils puissent faire l’arrimage entre ce qu’ils venaient d’apprendre et faire la transposition dans le système où c’est notre dossier unique. Avec ça, on a passé tous les nouveaux amendements de la loi. Et toute la façon de pouvoir faire la juste représentation dans le système. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Enfin, les intervenants du CJ3 énumèrent plusieurs documents de soutien qui ont été produits et mis à leur disposition, notamment des guides, des manuels, des fiches explicatives et l’Info LPJ.

7.2 Caractéristiques de l'organisation

Certains intervenants redoutent la lourdeur administrative et la bureaucratie avec lesquels ils doivent composer durant le processus et surtout les effets que celles-ci ont sur le déroulement du processus et l'évolution des dossiers. Cette lourdeur contraint les intervenants et crée un sentiment d'insatisfaction chez eux :

> Qu'est-ce qui m'occasionne le plus des choses qui m'énervent, ce sont les discussions interminables, discussions avec la chef de service, discussions avec réviseur, et la cour discute avec parents. On dirait qu'on n'est pas capable de diminuer le genre de discussions pour en venir à donner l'info. Moi, tanné de ça, on perd un temps fou de parler de nos affaires, de parler il faut faire pré-révision, faire rapports, envoie à l'un et à l'autre… 4-5 personnes nous font changer d'idée et il faut rencontrer les parents. Moi, ça m'a occasionné une lourdeur administrative. Il faut que j'essaye de rentrer dans le temps. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

Les intervenants contestent la panoplie de discussions avec des perspectives différentes. Cette situation semble occasionner des effets négatifs sur les intervenants. D'autant plus que ces derniers ne sont pas convaincus de la pertinence de toutes discussions, alors qu'il leur faut aller seuls défendre le dossier devant le tribunal :

> **E** : Tu parles de tout ça avec tes clients, tu les rassures, et la ton chef de service arrive, tu lui en parles à ton réviseur, tu dois lui en parler aussi. 3 discours pour une affaire. Je n'ai pas le temps et on me demande du temps et on tourne le coin en disant t'es en retard dans tes révisions écrites. Lâchez-moi. Ils se demandent pourquoi on est fatigué… **C** : J'ai changé 4 fois en 2 semaines à cause de… Mais, c'est toujours toi qui va défendre ton dossier, à un moment donné, il faut que tu fasses avec et que tu te dises, allez tous dans vos fleurs, je vais m'enligner comme ça. C'est une surenchère de consultation parce que je trouve que oui, il faut que ça se fait, mais on est trop de bonnes heures dans comment trouver un processus qui va être simple. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

Par ailleurs, la direction a consacré beaucoup de temps afin de faciliter la mise en œuvre des modifications de la LPJ auprès des équipes de travail : « [la direction du CJ et les responsables] ont fait des tournées des bureaux, ils ont été dans des équipes. Il y a beaucoup de temps qui a été investi pour cette implantation. Je pense que ça a donné des résultats positifs. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

D'autres encore apprécient le rôle que jouent les chefs hiérarchiques dans la prise de décisions concernant des dossiers plus complexes : « Pour les cas lourds, mon chef de service a les derniers mots, ça me soulage énormément. Pour des questions très difficiles […], on se sent moins tout seul à porter le poids, le chef de service est là. » (Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3). Alors que certains apprécient la confiance de leurs chefs et s'en réjouissent : « Mais moi je sens une entière confiance que mon boss a, ils ont une entière confiance en ce que je fais. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Malgré le soutien offert par les chefs hiérarchiques, les intervenants plus expérimentés contestent la pertinence de ce soutien de la part de chefs, parfois, moins expérimentés, ce qui ne leur permet pas d'assurer un encadrement des nouveaux intervenants :

> **B** : Je reviens encore à ce qu'on disait, on est les plus anciens, on a plus de connaissances que nos propres patrons. Ils nous appuient, mais en même temps, il y a des affaires qui ne sont pas capables de nous suivre, comme des ententes multi, il y a des affaires maintenant techniques, ils ne comprennent pas ce qu'on dit. **A** : Au début de mon nouveau poste en 2001, elle, ma boss avait peut-être fait 1 ou 2 évaluations dans sa vie […], pis elle, c'était mon boss. Alors, c'est sûr qu'elle au début, moi, j'aurais pu lui conter n'importe quoi, heureusement je suis quand même assez professionnelle, je n'ai jamais déjoué, joué de tours, menti, mais sauf à quelque part elle avait comme presque pas le choix de dire comme moi, elle ne comprenait pas tout ce que je disais non plus. Là aujourd'hui, je ne peux pas dire ça, elle a fait un bon bout, c'est moi qui l'ai élevé, elle a eu des formations et tout. Encore aujourd'hui, on a des nouveaux, elle me dit : « le coaching, je ne suis pas capable de faire ça. » Pourquoi tu n'es pas capable? Parce qu'elle n'a jamais été sur le terrain. Alors, c'est qui se ramasse avec le coaching? (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

À cet effet, des intervenants du CJ3 insistent sur la pertinence d'avoir le soutien des pairs, mais qui n'est malheureusement pas une culture établie dans l'organisation. Cet intervenant décrit bien la situation de nouvelles recrues sans qu'elles ne soient supportées par leurs pairs plus expérimentés.

> Ben nous […]. La nouvelle loi, non seulement on avait un paquet d'intervenants qui n'étaient pas habitués avec l'ancienne et on transforme avec la nouvelle qui est une réalité nettement différente pour ces nouveaux intervenants et ils sont plongés avec une gang d'anciens qui sont aussi submergés par la nouvelle loi, on n'est donc pas en mesure de donner tout le support qu'on souhaite. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

Au contraire, les chefs de service du CJ3 sont d'avis que les nouveaux intervenants qui ont commencé le travail avec la LPJ du 2007 étaient plus à l'aise avec les modifications dans la mesure où ils n'avaient pas de point de comparaison :

> Il y a un côté positif à avoir des nouveaux intervenants, parce qu'ils apprennent ce qu'on leur montre là. Ils ne peuvent pas faire de différence avec ce qui existait avant, car ils commencent comme ça. Plus difficile à appliquer avec les anciens intervenants, car ils sont déjà habitués de travailler d'une certaine façon. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Enfin, les intervenants soulèvent le manque de ressources nécessaires pour appliquer les modifications à la LPJ :

> Moi, j'ai des tout-petits de 5, 6 ans […], j'aurais un mini groupe à leur faire trouver pas un centre de réadaptation immense, mais un type familial qu'on n'a pas. […]. C'est ça, on en a plus de ressources intermédiaires comme on en avait. C'est ça qu'il est manquant pour ces touts petits là, que je suis obligée de garder à l'interne, dans un milieu de réadaptation, mais j'aimerais ça un petit foyer de groupe à l'extérieur. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

Ainsi, malgré les efforts déployés par la direction et les comités de soutien de la MEO, les facteurs contextuels propres au CJ3 présentent des enjeux à soulever pour une meilleure mise en œuvre.

7.3 Processus de mise en œuvre des composantes clés des amendements à la LPJ

7.3.1 Le maintien de l'enfant dans son milieu familial

Les acteurs du CJ3 trouvent que les modifications en lien avec les délais maximaux sont très positives pour les enfants. En comparaison avec l'avant-modification de la LPJ, cet intervenant montre la plus-value des délais maximaux et de la pression positive qu'elle crée sur les parents pour le bien des enfants :

> Je trouve que c'est positif pour l'enfant. Pour le parent, ça ne l'est peut-être pas parce qu'il n'est pas gagnant là-dedans parce qu'il a moins de temps pour se

> reprendre en main, mais pour l'enfant, c'est plus positif, parce que l'enfant ne peut pas attendre 3-4 ans pour que son parent se reprenne en main, un enfant, un bébé, ça ne peut pas attendre. […], ils veulent avoir le plus jeune possible. Donc, jusqu'à 4 ans… Il y avait plein d'enfants qui ne pouvaient pas aller vers des projets de vie parce qu'il n'y avait pas d'ordonnance, le parent se promenait, alors ils étaient rendus à 7-8 ans et qui veut adopter un enfant à 7-8 ans? (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ3)

En effet, les délais maximaux rejoignent le principe même de la protection de l'enfant et sa stabilité :

> X : On ne peut pas demander à un enfant d'attendre. Les durées maximales de placement, c'est suite aux commentaires, aux études et tout ça et je trouve qu'ils ont fait un merveilleux travail, de ramasser tout ça pour accoucher de la nouvelle loi. Je les félicite, il n'y a rien dans la nouvelle loi que moi, je trouvais essentiel qui n'y est pas retrouvé. C'est un travail de titan, car c'était une révision complète de toute la loi. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Et les parents sont mis face à leurs responsabilités et doivent composer avec toutes les contraintes : « Quand tu as fini ta job à 5h, pis il faut que tu ailles passer un 2h et demie dans un groupe pour des habiletés parentales, tu l'as la conséquence. Tu n'as pas le choix. […]. Sinon ça ne te donne pas le ok de ravoir tes enfants. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3). Ainsi, les parents écopent d'une pression légale et sociale quant à l'adaptabilité des soutiens à offrir.

L'intensité des services mise en place afin de faciliter l'application des délais maximaux semble se heurter au roulement du personnel au CJ3. À cet effet, il peut arriver qu'une famille puisse composer avec plus qu'un intervenant durant le processus ce qui risque de le ralentir et par conséquent de dépasser les délais maximaux :

> Il faut accompagner [les parents]. […], mais il y a quand même de l'instabilité au niveau des équipes […], il y a des parents que ça fait deux ou trois fois qu'ils changent d'intervenants, ce n'est pas facile. […], il y a un gros changement de personnel depuis les derniers mois donc ils sont tous en apprentissage. C'est plat, mais ça adonne de même. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Par ailleurs, les répondants CJ3 indiquent qu'ils sont en mesure, en collaboration avec les ressources du milieu, d'offrir les services nécessaires au parent afin de se reprendre en main durant la durée qui lui est accordée :

> À mon avis, on (le centre jeunesse) est capable de donner ce qu'ils ont besoin d'avoir pour l'accessibilité aux services. Puis avec les liens qu'on a avec les partenaires comme CRDI pour déficience intellectuelle, centre de toxico, et les hôpitaux pour santé mentale, en général dans la région, on est capable d'avoir accès à des services. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Néanmoins, au CJ3, le projet de vie était instauré un peu avant l'entrée en vigueur des modifications de la LPJ en 2007. Les amendements sont venus appuyer des pratiques que les intervenants avaient et appliquaient. Selon les acteurs du CJ3, les modifications n'ont fait qu'amener une plus grande rigueur d'application.

> Absolument. Il y a quelque chose qui existait déjà chez nous, qui s'appelle les projets de vie, qu'on avait instaurée un peu avant la nouvelle loi. Et là, on l'applique avec rigueur. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

> **A** : Moi, ce que j'ai beaucoup aimé avec la nouvelle loi, c'est les projets de vie pour les enfants. Ça, c'est un sens que je trouve extraordinaire. Avant, on intervenait, mais vers quoi, on se demandait toujours vers quoi on s'en allait, qu'est-ce que je donne à cet enfant pour l'avenir. […]. **C** : C'est plus statué. Les projets de vie, surtout avec les jeunes enfants, les révisions sont claires aux 3 mois […] pour s'assurer de la continuité des services. **F** : Aujourd'hui, c'est rigoureux, tandis qu'avant, c'était plus aléatoire, selon la situation de l'enfant, l'âge. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

Le recours vers des familles d'accueil comme projet de vie amène une stabilité aux enfants qui y sont placés, mais crée d'autres enjeux notamment en lien avec le recrutement de nouvelles familles :

> **F** : Ça l'a aidé. La nouvelle loi a fait en sorte qu'on a pu offrir plus de projets de vie à des enfants, donc il y a des enfants qui ont pu avoir une famille et ça, c'est la stabilité. […]. **G** : Ça l'a aussi un gros impact, du fait que le taux de placement à majorité a augmenté. Ce qui fait qu'on a plus de roulement dans nos familles d'accueil, les places ne se libèrent plus. Donc, ça nous amène à devoir faire plus de recrutement. […]. **L** : Ce qu'il arrive aussi, on a des fa qui vieillissent. J'ai des doyennes, des bonnes, des bonnes, mais à un moment donné, ils ne pourront plus le faire. Ça, ça m'inquiète. […]. **J** : On a de la misère à recruter parce qu'on n'a pas des conditions gagnantes, ils sont en train de vouloir mettre le syndicat là-dedans. Ça ne s'enligne pas pour être positif. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ3)

Une des façons de pallier au manque de familles d'accueil est le recours aux personnes significatives encouragé par les modifications de la loi. Néanmoins, cette option semble poser des défis majeurs autant pour la gestion et le recrutement que pour la stabilité et les conditions de vie de l'enfant :

> Je trouve qu'il y a des avantages parce qu'on libère les familles d'accueil, parce que ça fait en sorte qu'on va vers le milieu, pis je pense que ça peut être positif d'aller vers une matante, une grand-mère pour l'enfant. Mais je trouve que ça difficile dans la famille, il y a 2 raisons. […] c'est ben beau de dire je vais être capable de le prendre et rendu dans la vraie vie, c'est une autre histoire. Ce n'est pas si facile parce que ce ne sont pas des gens qui sont neutres. L'autre côté, la loi nous dit, oui, il faut aller vers le tiers, mais la loi ne donne presque rien aux tiers, c'est à peu près 8$/jour qu'on donne à un tiers, ça, je trouve que ça n'a pas de sens. Ce n'est pas intéressant, c'est même à la limite gênant de dire à une tante, veux-tu prendre ta nièce, on va te donner 8$/jour. C'est ridicule alors qu'une famille d'accueil a plus que ça. Je trouve que c'est facile aussi d'aller vers les tiers, je veux dire un peu, on va s'en débarrasser. Le positif, comme j'ai dit, c'est de pouvoir avoir le lien significatif avec une tante ou… ça peut être important d'avoir un réseau où on reste dans la famille, mais… Les tiers sont un peu plus laissés à eux-mêmes. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ3)

En plus du problème du soutien financier et des problèmes familiaux que confier l'enfant à une famille proche pourrait occasionner, les intervenants soulèvent que ces personnes significatives ne sont pas évaluées comme c'est le cas des familles d'accueil :

> **L** : Ils n'ont pas les mêmes critères au niveau des évaluations non plus. **G** : On n'a aucun contact avec les tiers. C'est l'intervenant de l'enfant qui fait ce travail-là. **I** : Je pense que c'est dans tout le soutien, soutien financier, mais soutien, comme ce qu'on donne aux fa. Parce que là oui, il y a l'intervenant de l'enfant, mais il n'y a rien d'autre. Participation aux cafés-causeries, quand on donne de l'info ce sont toutes des choses qui pourraient leur être bénéfiques, mais qu'ils n'ont pas. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ3)

Principalement, les délais maximaux ont des impacts positifs, mais difficilement atteignables étant donné les facteurs contextuels du CJ3, notamment le roulement de personnel qui affecte l'intensité des services. Ce fait amène les intervenants du CJ3 à considérer les projets de vie. Néanmoins, l'application pose des défis, les familles d'accueil se font rares et la gestion des personnes significatives n'est pas encore optimale.

7.3.2 Une intervention diligente

Deux éléments importants montrent l'impact des modifications de la LPJ sur la façon d'intervenir. Le premier concerne l'augmentation du délai alloué au DPJ pour les mesures d'urgence, passant de 24h à 48h. Le deuxième est en lien avec le renforcement de la coordination inter-services au sein du CJ3 lui-même.

En effet, les intervenants se réjouissent de l'extension du délai pour les mesures de protection immédiates :

> Passez de 24 heures à 48 heures pour les mesures de protection immédiate et élargir le menu que la DPJ peut appliquer dans ses 48 heures a beaucoup d'impact d'après moi. Beaucoup de dossiers vont se terminer en mesure volontaire parce qu'on a le temps de s'asseoir et de se calmer et de se parler. Avant, on allait vite à la cour. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

En plus de l'impact sur les décisions prises concernant les enfants, cette extension a permis de créer un climat de travail moins contraignant et stressant pour les intervenants : « La mesure de protection immédiate qui est rendue à 48 heures. Ça a permis aux intervenants de pouvoir être en mesure, de ne pas vivre un stress et de pouvoir prendre la meilleure décision dans l'intérêt de l'enfant. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Cet impact positif est bien ressenti par les intervenants, autant sur le déroulement du processus d'intervention que sur le bien-fondé de la décision prise :

> Avant, c'était 24 heures, pis 24 heures, tu n'as pas le temps de faire le tour, de savoir ce qui se passe, tu n'as pas le temps d'évaluer le minimum de la situation comme telle. […]. En plus on avait la pression du contentieux qui nous disait là vite il faut que tu fasses tes éléments de compromission, délayer les faits […], ça me permet de voir qu'est-ce qui se passe, de regarder et de rencontrer les gens et d'après prendre une décision sage. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Les intervenants y voient également un bénéfice pour la famille :

> B : Mais au-delà de la complexité de travail, je pense que c'est bénéfique aussi, parce que ça amène un 24h de plus pour apaiser une crise familiale. Avant dans les 24h, on intervenait en crise, donc il arrivait qu'on ne prenne pas les bonnes décisions parce que les gens étaient en crise. Il y avait un placement, on y allait pour

> 5 jours, alors que dans 48h, il y a d'autres avenues qui nous sont présentées. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Pour ce qui est de la coordination interne, les acteurs du CJ trouvent qu'une bonne communication et collaboration existe entre les différents services concernés du CJ3. Les intervenants du CJ3 témoignent d'une belle coopération entre les intervenants est maintenant facilitante et rend l'intervention plus cohérente :

> **I** : [chez nous], je sais que ce qui est fait maintenant est que quand il y a un dossier qui est rendu à l'orientation, l'intervenant de l'application des mesures est impliqué et va au tribunal, donc déjà une connaissance du dossier, l'intervenant application des mesures peut donner son opinion à l'intervenant ÉO quant à ce qui est mieux comme mesure à prendre, il y a un travail d'équipe de fait. **J** : Il participe à la signature de la mesure volontaire ou bien au tribunal, alors déjà en partant, il est déjà impliqué. Avant, c'était, je fais mon évaluation et je te transmets ça et il n'y avait même pas de présentation, alors que là, il y a vraiment une transition qui se fait. Vu que tu fais le suivi, j'imagine que c'est positif pour lui, c'est lui qui va donner les services. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ3)

Cette bonne communication et collaboration semblent être établies à des niveaux supérieurs de la hiérarchie également, notamment les gestionnaires : « Le travail en général dans le CJ3 se fait en harmonie. Il y a une bonne collaboration entre nous. Avant d'aller au tribunal, on se parle et s'explique. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3); ou même de la haute direction : « En tout cas au niveau de la direction, qu'on a des échanges informels très rapidement. On est capable de se voir tous les jours, si nécessaire. […], ce n'est pas que j'ai raison et que tu as tort, mais plutôt de ce qu'on comprend de ce qui est en train de se passer là. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

7.3.3 Une responsabilité collective

La notion de responsabilité collective ne trouve pas complètement son chemin. Les intervenants, de façon générale, trouvent que les partenaires ne sont pas assez impliqués et c'est particulièrement le cas des CSSS.

7.3.3.1 Les partenaires institutionnels

Suite aux modifications de la LPJ, un ajustement était par ailleurs nécessaire en ce qui concerne les dossiers de déficience physique, de toxicomanie et d'abus sexuel. Il s'agit de nouveaux dossiers que les partenaires n'avaient pas l'habitude de traiter. Selon les acteurs du CJ3, les CSSS n'étaient ni équipés ni préparés.

Les formations auxquelles les partenaires ont été invitées (décrites au point 7.1) ne semblent pas avoir eu un impact sur le niveau d'information et de préparation des CSSS. Selon les acteurs du CJ3, les CSSS n'étaient pas assez sensibilisés à l'importance de leur participation et au changement de leur rôle suite aux modifications de la LPJ :

> On a eu certaines difficultés. Certains CSSS n'avaient pas bien compris l'importance de participer à ces journées de formation approfondie. Donc, il y a eu des relances. Une dame de chez nous en a fait pour s'assurer que des intervenants du CSSS y participent. Donc, pour certains territoires, ça a été plus difficile, mais pour d'autres, ça a très bien été. Et pour la formation de sensibilisation, il y a eu beaucoup de gens. Les salles étaient pleines donc là-dessus, il n'y a pas eu de difficulté. Beaucoup de questions et d'interrogations. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Ce manque de participation à la formation approfondie a engendré une période de questionnements, une fois que les formations formelles étaient complétées :

> Moi, ce que j'ai remarqué pour avoir été formateur, c'est que lorsque la période de formation était terminée, on avait beaucoup plus de questions en provenance des CSSS qui avaient plus ou moins participé à la formation approfondie que des autres CSSS. Donc, on avait beaucoup plus d'éducation et de formation à faire que de maintien de connaissances… La loi a précisé que nous sommes l'exception. Et, c'est ça que je pense qui est plus inquiétant pour les partenaires. […]. Les CSSS ont comme idée que nous on a précisé, donc que la balance leur appartient. C'est brut, la façon de le voir comme ça. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

En effet, les modifications à la LPJ ont créé des craintes et des inquiétudes chez les intervenants des CSSS, mais aussi du personnel des commissions scolaires. Les intervenants du CJ3 émettent plusieurs explications à cette situation notamment le manque de préparation des partenaires avant l'entrée en vigueur des modifications à la loi, mais aussi l'influence de certains facteurs contextuels propres aux CSSS. Afin d'apaiser les craintes des CSSS en lien avec les changements à la LPJ, mais aussi les orientations ministérielles qui

allaient dans le même sens, plusieurs rencontres ont eu lieu. La collaboration avec les CSSS, dans certaines régions, s'est traduite par un déploiement du personnel du CJ3 pour faire de la supervision des intervenants des CSSS quant à l'application des nouveaux mandats transférés aux CSSS.

> Je crois que bon, au point de départ, il y avait quand même de l'insécurité des CSSS, par rapport à l'arrivée de ces nouveaux dossiers potentiels, de ce qu'ils allaient faire avec, de développer une capacité d'intervenir dans ces dossiers. On a eu dans la région des rencontres avec les régionaux et les CSSS et l'agence […]. On en a déjà établi, on a des protocoles d'entente signés avec tous les CSSS. Il y a des ouvertures qui vont jusqu'à, mettons, dans de petits coins de services comme le secteur xx où à un autre niveau, celui de y. La collaboration où il y a peut-être des intervenants du CSSS qui vont être supervisés par des gens du centre jeunesse, car eux, ils n'ont pas la capacité d'avoir des superviseurs pour se spécialiser, mettons, en jeunesse. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Les acteurs du CJ3 observent deux effets à cette situation. Le premier a trait aux références personnalisées et le deuxième à la constitution du dossier à déposer au tribunal. Ainsi, bien que pratiques et positives, les références personnalisées ne sont pas efficaces. Il arrive souvent que les CSSS ne donnent pas le service demandé suite à une référence personnalisée.

> [Les références personnalisées], c'est quelque chose avec lequel on a plus de difficultés. Car on fait parfois des références, et les clients ne reçoivent pas les services comme tels. Pourtant, on a une bonne collaboration avec eux, mais ils ne sont peut-être pas assez formés ou outillés à la clientèle. Manque de supervision, je pense. […]. Quand on réfère pour eux, on réfère plus qu'avant donc eux, je ne les sens pas en mesure d'offrir le suivi ou les services. […]. Plus du CSSS. C'est sûr que des fois il y a une ordonnance, donc les services doivent être rendus. […]. C'est un plus, tu as une ordonnance, tu n'es plus obligé d'attendre six mois pour avoir les services. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Aussi, les partenaires ont un rôle important dans la constitution du dossier à déposer à la cour. Parfois, les décisions d'un partenaire peuvent avoir des conséquences très importantes sur le jeune et sa stabilité comme l'illustre cet extrait d'entrevue :

> Il y avait un jeune ado qui était retourné vivre chez son père. Le dossier avait été fermé et 4, 5 ans après, ça revient pour des motifs différents, et là, il faut le sortir de son milieu. Il était déficient, on le savait. Il l'avait été diagnostiqué. Et là, l'organisme xx évalue qu'il n'est plus déficient. Il est à la limite et à cause de ça, ce jeune ne bénéficiait plus d'un tas de privilèges. […]. Bref, on s'est retrouvé à la cour

> avec ça et nous, il fallait proposer un projet pour ce jeune et l'intervenant disait ça prend les services de xx. Il en a besoin. Alors, on a essayé de convaincre la chef de service. Un psychologue extérieur nous disait que ça n'avait pas d'allure. Voulez-vous, on va s'entendre, on va choisir un autre psy. Ils ne voulaient même pas ça. On a assigné la personne à la cour, je ne l'aurais pas fait avant. Ça permet plus d'encadrement des services offerts par les partenaires. Ça met plus de pression. On est allé à la cour pour s'expliquer, ce qu'on n'aurait pas fait avant la réforme. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Cependant, plusieurs intervenants insistent sur l'importance des relations interpersonnelles. La collaboration est une affaire d'individus et la qualité du travail collaboratif dépend des personnes qui collaborent :

> **B** : Moi, je suis de xx et j'entendais ce qui se passait, les bonnes collaborations et chez nous, ça dépend avec qui on fait affaire. La nouvelle génération des intervenants collabore plus. L'ancienne génération, tu sens que c'est plus fermé, c'est-à-dire, c'est l'ancien fonctionnement, mais on paye aussi, avant la PJ débarquait dans les CSSS, c'était on arrive, vous débarquez. Alors, les gens sont restés avec cette mentalité. **M** : Nous autres à y, on a une bonne entente, avec certains individus, ça accroche plus, mais c'est au niveau interpersonnel tout simplement. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Les intervenants restent optimistes quant aux changements à la LPJ et leurs retombées éventuelles sur la qualité de la collaboration dans l'intervention. Par ailleurs, à un niveau hiérarchique plus haut, les relations partenariales semblent assez satisfaisantes. Il y a une table des partenaires de la région, y compris les CSSS. La haute direction juge que les partenaires sont assez à l'écoute et plus impliquée qu'auparavant.

7.3.3.2 Les partenaires communautaires

Les collaborations avec les organismes communautaires ne sont pas faciles et accessibles. Néanmoins, les intervenants du CJ3 semblent avoir réussi à développer des façons de faire pour mieux les approcher afin d'avoir des services pour les jeunes et leurs parents. Étant donné la particularité du fonctionnement des organismes communautaires, les intervenants de ces derniers semblent être plus en concurrence qu'en collaboration : « Les intervenants savent quand même comment faire affaire avec [les organismes

communautaires]. C'est sûr qu'ils […] se mettent plus en rivalité avec les autres intervenants, car s'ils ont besoin d'argent, faut presque qu'ils nous en enlèvent, mais on n'est pas en mauvais contact avec eux en général. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

7.3.3.3 Les partenaires juridiques

Selon les acteurs du CJ3, deux éléments semblent déterminants et influencent le jugement du juge. Le premier concerne le témoignage du parent et le deuxième est en lien avec la crédibilité et l'image de l'intervenant en comparaison avec d'autres professionnels qui peuvent être appelés à la cour :

> **C** : Parce qu'on a affaire dans un système humain. Le juge est souvent accroché à la larme du témoignage du parent, qui malgré le fait qu'on le démontre depuis tant d'années va se laisser attendrir par la manipulation. **A** : La crédibilité du professionnel ou travailleur social ou de la personne qui travaille à la protection de la jeunesse, comment elle est perçue par les juges? Je ne sais pas si le crédit lui est élevé, s'il est si bien appuyé? Tandis que le psychologue, lui quand il se présente avec son évaluation, d'emblée, c'est la qualité. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

En ce qui a trait à la perception des modifications à la LPJ par les juges, ils semblent assez méfiants, selon les acteurs du CJ3.

> Énormément de méfiance envers la réforme. Ils ne sont pas d'accord avec ça. […]. Les juges les plus prépondérants voyaient ça comme une menace. On le sentait par des commentaires avant que la loi rentre en vigueur. Ils ont de la misère avec ça. La loi nous permet par exemple de faire des révisions sans audition, c'est très difficile. Il faut se battre. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

> Énormément de résistance du côté de la magistrature sauf quelques-uns qui dès le départ, ont eu une attitude très ouverte. Ils ont l'impression qu'il faut un mécanisme de surveillance et qu'il ne faut pas laisser trop de latitude à l'autorité sociale. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

> Les juges sont un peu encore à la remorque des avancements cliniques et de l'intérêt, ils n'ont pas encore changé tout à fait leurs habitudes p/r à ça. Ça, dans les judiciarisations qu'on fait, on doit encore malgré tout la bonne foi qu'on a, ça ne passe pas tout le temps. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

Cette attitude de la part des juges complexifie le travail des avocats de la protection de la jeunesse et crée un climat qui ne favorise pas un travail en collaboration :

> La résistance des juges fait que c'est plus dur pour les avocats de la protection de la jeunesse parce que dans les auditions, il y a des commentaires et il y a un climat qui s'établit. C'est plus à ce niveau. Ce que ça fait concrètement, c'est que les dossiers ont souvent une histoire. Quand on arrive pour faire la requête introductive, les situations qu'on présente sont beaucoup plus compliquées. Les juges la reçoivent et la lisent et disent, mais pourquoi ça a pris 2 ans pour que vous veniez. Ce que le législateur nous demande, c'est si on peut obtenir l'adhésion des gens et faire un volontariat, faites-le. C'est comme une mentalité un peu bête de croire que parce que c'est le juge qui va se pencher sur la situation d'un enfant, il va trouver une meilleure solution que la DPJ offrirait. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Certains efforts de coordination entre le monde judiciaire et les CJ ont été mis en place, notamment des tables de façon régulière. Néanmoins, chaque juge a l'autonomie nécessaire lors de la prise de décision :

> On a des tables socio-judiciaires où on se réunit deux ou trois fois par année, avec l'aide juridique, l'avocat de la défense, il y a des représentants, la juge coordonnatrice, les gens du centre jeunesse, DSC, DPJ, DSR et on échange par rapport à ça. C'est sûr que chaque juge est autonome et qu'il prend ces décisions, mais je ne dirais pas que c'est différent d'avant. Il y a des juges avec qui c'est plus facile qu'avec d'autres, dans la façon qu'ils travaillent, mais c'est sûr qu'on surveille de près les décisions qui sont prises, par rapport aux enfants, projet de vie. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Aussi, le monde juridique a reçu une formation sensiblement au même moment que les acteurs du CJ3.

> La gang de la juridique avait déjà eu des formations, ils avaient leur propre équipe de formateurs. Ils ont été mis au fait de cette réforme pas mal en même temps que la gang du Centre jeunesse. […]. Donc, ils sont vigilants et il y a beaucoup de méfiance. Ils se disent : vous voulez avoir des cartes blanches et après, vous vous arrangez avec ces familles-là et on ne sait pas ce qui se passe à la cour. Donc, ce n'est pas reçu très très bien. On le voit de plus en plus parce que là on arrive à des durées maximales. On en voit de plus en plus. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Ainsi, le déroulement et l'aboutissement des dossiers en judiciarisation dépendent énormément des acteurs responsables du dossier (le juge, l'avocat et l'intervenant CJ).

7.4 Caractéristiques de la politique

Les acteurs du CJ3 reconnaissent la pertinence des changements à la LPJ. Par ailleurs, leur application par les partenaires présente plusieurs défis : « on est dans la loi, qui est beaucoup plus restrictive, c'est une loi d'exception, ils ont renforcé le concept de protection dans le sens qu'ils l'ont marqué dans la loi. Il était là avant, mais il était contesté, car il n'était pas écrit dans la loi. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

La pertinence des modifications trouve son essence, notamment, dans la clarification des rôles de chacun dans l'intervention auprès des jeunes.

> Au moment où on se parle, c'est très positif. Dans le sens que c'est beaucoup plus clair maintenant le rôle de l'intervenant au centre jeunesse. Nos intervenants jouaient à peu près tous les rôles. Il y avait vraiment eu une précision, et les plans d'intervention sont beaucoup plus spécifiques pour la compromission et ils sont contents de ça. Le cadre est plus clair, il y a une sécurité et les gens le vivent bien. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Les modifications sont tout aussi pertinentes du point de vue de la mise en valeur de l'intervention sociale tout en gardant un niveau de contrôle, ce que plusieurs acteurs du CJ ont soulevé :

> Je pense de façon générale que c'est une bonne réforme. L'idée de mettre à l'avant l'antériorité de l'intervention sociale, redonner à l'autorité sociale plus d'outils à travailler, je trouve ça très bien. En même temps, il faut demeurer vigilant. Je crois que des mécanismes de contrôle, c'est important aussi. […]. La loi impose la révision des dossiers des enfants pendant une certaine période. Tous les ans, il faut qu'il y ait eu une révision administrative. Ça, c'était déjà là. Et avec la réforme, on a augmenté la fréquence. Donc, c'est clair que plusieurs personnes s'assoient et regardent les dossiers. Je vous dirais que pour la majorité des dossiers, ça se passe très bien. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Par ailleurs, ils soulignent une forte adhésion de leur part aux modifications à la LPJ. La plupart des modifications améliorent les conditions de travail et précisent les contours de leurs rôles :

> En ÉO, ce que moi je dis depuis le début, la nouvelle loi est venue faciliter notre travail au niveau de la rapidité, du 48h, des délais de placement. […], on réaffirme

> l'imputabilité du DPJ dans la dispensation des services, chose qu'il n'existait pas dans la loi avant, quand je parlais de renouvellement de placement par-dessus renouvellement, ça n'existe plus. […]. On est aussi des gens dans la culture du CJ3, très engagés, qui croient beaucoup en leur travail et le feu sacré, on l'a. Alors, ça n'a pas été difficile de vendre ce produit. Enfin, ça répond à un besoin. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Cependant, au-delà de la pertinence des modifications de la LPJ et de la grande adhésion de la part des acteurs du CJ3, la faisabilité de ces modifications représente des défis de taille que les participants soulignent. En effet, l'application des modifications semble plus compliquée étant donné les caractéristiques organisationnelles autant du CJ3 que des partenaires.

> **T** : Je me dis c'est ben beau tout ça, on vise toujours l'idéal, mais de placer parce qu'on a un temps X et de regarder pour un projet de vie à long terme. Moi, je m'inquiétais pour les ressources, est-ce qu'on va avoir assez de ressources? **M** : Moi, je pense que c'est quelque chose qu'il faut que tu prévoies comme coût. Avant de faire un changement, la loi est correcte, je la trouve bien. Mais il faut être réaliste et cohérent dans ce qu'on demande, c'est juste ça, sinon on perd encore notre crédibilité. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Étant donné l'intensité des services exigée par la loi d'une part et le temps, la complexité des dossiers et les ressources disponibles, certaines dispositions semblent irréalistes selon les intervenants du CJ3. Cette exigence de la part de la loi est accompagnée aussi de contraintes administratives et de gestion qui, selon les intervenants CJ3, grugent plus de temps :

> **D** : il y a une rigueur clinique qui nous est demandée, mais la rigueur clinique versus tout ce qui a été demandé au niveau administratif, la gestion des dossiers, ça ne correspond pas, il y a une incohérence. **A** : Avant, je me disais que ma pratique était clinicienne, mais maintenant, je suis gestionnaire de dossiers, ça prend tellement de temps à être devant l'ordinateur, on dirait que t'es encore en train d'écrire, tu ne t'en sors pas. (Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

> **Tout le monde** : C'est très informatisé. **A** : [depuis les modifications], ils ont adapté. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Ainsi, les acteurs du CJ3 reconnaissent la pertinence des modifications et y adhèrent, mais sont bien conscients des difficultés d'intégration et des défis d'application de certains amendements en particulier les durées maximales de placement et l'intensité des services.

7.5 Synthèse

Les activités de mise en œuvre ont débuté à l'automne 2006 au moment où le comité d'implantation a été créé. Le comité régional a été responsable de la planification et le déroulement de la formation PNF. Néanmoins, le leadership a été surtout porté par des acteurs du CJ3. Trois jours de formation approfondie et une journée de sensibilisation ont été dispensés au profit des acteurs du CJ3 par des formateurs du même CJ (chefs de service et intervenants) qui rapportent un niveau élevé de satisfaction par rapport à ces séances de formation. Des formations inter-établissements et des formations spécifiques, notamment autour de la notion de projet de vie, ont également eu lieu. La direction du CJ3 a assuré des tournées dans tous les points de services et organisé des activités d'appropriation et des rencontres régulières pour faciliter la mise en œuvre et l'application des amendements à la LPJ. Des séances de formations spécifiques afin de faciliter l'arrimage entre les amendements et le nouveau système informatique adapté ont été organisées.

Néanmoins, les intervenants se plaignent de la lourdeur administrative, particulièrement celle causée par les multitudes de discussions pour les dossiers judiciarisés. Alors que plusieurs d'entre eux apprécient la confiance de leurs chefs de service, d'autres encore apprécient le rôle de ces derniers dans la prise de décision. Les intervenants ne sentent pas le poids de la décision à prendre pour des cas plus complexes. Ceci dit, ce ne sont pas tous les intervenants qui reconnaissent et apprécient le soutien de leurs chefs hiérarchiques, certains contestent le manque d'expertise et expérience de certains chefs, alors que d'autres redoutent le manque complet de ce soutien.

En ce qui concerne les composantes clés des amendements de la LPJ, les acteurs du CJ3 trouvent qu'ils sont venus renforcer et apporter de la rigueur à des pratiques déjà en place

au CJ3, notamment pour les délais maximaux et le projet de vie. Par ailleurs, la notion de personnes significatives pose des défis majeurs notamment en lien avec leurs évaluations, leur gestion et le soutien financier accordé à ces personnes. Toutefois, les acteurs du CJ3 se réjouissent de l'extension du délai pour les mesures d'urgence ainsi que de la belle coopération et communication inter-services, bien établie à tous les niveaux hiérarchiques.

La collaboration interorganisationnelle, quant à elle, ne se porte pas aussi bien. Les acteurs du CJ3 soulèvent le manque de préparation des CSSS. Bien que les partenaires soient invités aux formations, ils ne sont pas assez sensibilisés aux amendements de la LPJ. Les acteurs du CJ3 attribuent cette situation à trois éléments principalement : 1) le faible taux de participation aux formations; 2) le manque de soutien hiérarchique des intervenants CSSS et 3) l'expérience et l'expertise insuffisantes pour la gestion des situations de crise. Pour le cas des organismes communautaires, les acteurs du CJ3 trouvent qu'il n'est pas facile de collaborer avec eux, particulièrement à cause de cette culture concurrentielle au sein de ces organismes. Enfin, les juges semblent méfiants malgré les efforts déployés par le CJ3 pour les tenir formés et informés des amendements de la loi et leur raison d'être.

Ainsi, malgré la pertinence des amendements et la totale adhésion des acteurs du CJ3, leur mise en œuvre et leur application se heurtent au manque de ressources et au roulement élevé des employés. Ceci remet en question la faisabilité des amendements, en pratique. Certaines dispositions semblent irréalistes, aux yeux des intervenants, à cause, entre autres de contraintes administratives et de gestion qui grugent du temps que les intervenants du CJ3 auraient préféré mettre sur l'intervention.

III- TROISIÈME PARTIE : ENTRE LA MISE EN CONTEXTE DES VARIATIONS ET LE JUGEMENT DE MISE EN ŒUVRE : LE PROCESSUS DE CRÉATION DU SENS, UNE ANALYSE INTER-CAS

La troisième partie présente nos analyses inter-cas. Il s'agit dans le *Chapitre 8* de souligner les particularités de chacun des CJ et les variations de mise en œuvre selon les quatre composantes du modèle théorique illustré à la Figure 3-3. Au *Chapitre 9*, nous discutons la mise en œuvre selon les théories du sensemaking et du sensegiving. Une interaction entre les données empiriques et le modèle théorique de la Figure 3-4 montrera la pertinence d'avoir complété la perspective traditionnelle d'évaluation de la mise en œuvre avec une composante interprétative de ce processus. Ceci va mener à un jugement construit et interprétatif du succès et de l'échec de la mise en œuvre développé au *Chapitre 10* selon la perception des acteurs des CJ.

CHAPITRE 8 Les variations des mises en œuvre à travers les trois CJ

Les participants à cette évaluation ont eu l'occasion d'exprimer leurs perceptions quant aux préparatifs de la mise en œuvre, la qualité et la pertinence des changements. Les spécificités contextuelles de chacun ont amené à des variations dans la mise en œuvre des composantes clés des amendements à la LPJ.

Nous avons regroupé ces variations en trois aspects principalement. Le premier concerne les activités préparatoires de mise en œuvre des modifications de la LPJ. L'accent sera mis sur les activités provinciales et locales, les procédures et l'informatisation et le rôle du DPJ. Le deuxième aspect porte sur le processus de mise en œuvre des modifications. Les similitudes et les variations seront soulevées par rapport aux composantes clés mises de l'avant dans l'analyse intra-cas. Enfin, nous discuterons des variations, s'il y a lieu, de la perception des amendements par les acteurs en termes de pertinence, d'adhésion et de faisabilité en mettant en lumière les divers facteurs contextuels qui influencent cette perception.

8.1 Les activités de mise en œuvre

De façon générale, les acteurs du CJ, tout rang hiérarchique confondu, ont une perception positive de la formation PNF, des journées de sensibilisation et des autres activités. La formation PNF était planifiée et censée être gérée au niveau régional par l'agence de la santé. Cela étant dit, pour les CJ2 et CJ3, le leadership sur ce dossier a été porté par les acteurs de ces CJ, notamment à cause du taux de roulement élevé du personnel de l'agence. Les formateurs étaient eux-mêmes des acteurs des CJ.

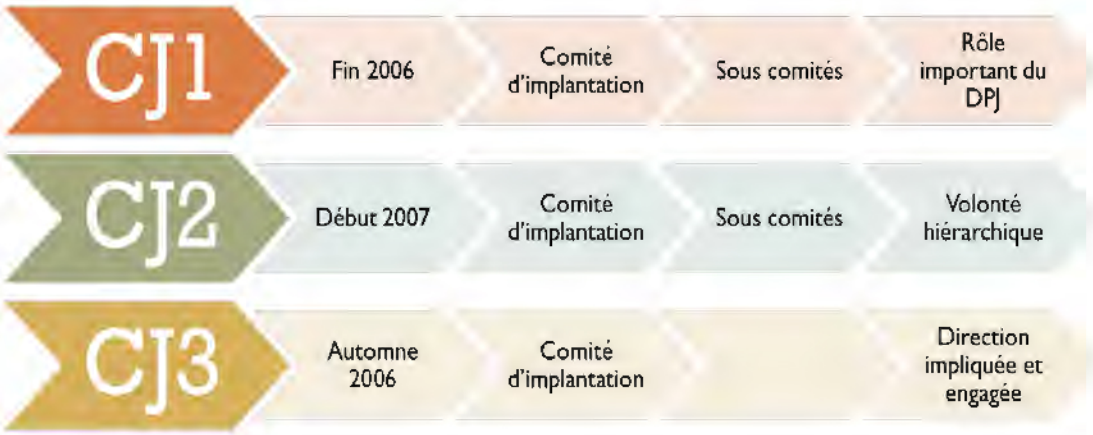


Figure 8-1 : Stratégies de mise en œuvre des amendements de la LPJ : comparaison inter-cas

Par ailleurs, on peut noter des variations quant à la satisfaction de ces activités. Au point 7.1, nous avons mentionné que certains formateurs du CJ3 (chefs de service et intervenants) rapportent un niveau élevé de satisfaction des acteurs ayant suivi la formation approfondie. Les acteurs du CJ1, quant à eux, étaient convaincus de la pertinence et la qualité de la formation, mais ont des critiques concernant la formule et le moment. La Figure 8-1 illustre les niveaux de variations dans les différentes stratégies de mise en œuvre selon les trois CJ.

Dans le cadre du questionnaire utilisé pour la collecte de données, les acteurs des CJ ont été invités à répondre à la question suivante :

Voici des activités qui ont pu vous aider à acquérir des connaissances sur les modifications apportées à la LPJ. Pour chacune, indiquez à quel point elle a été une source importante d'informations (selon l'échelle suivante : Pas exposé à cette source; Source négligeable d'information; Bonne source d'information; Importante source d'information).

- Formation PNF : Approfondissement (3 j)
- Formation PNF : Sensibilisation (1 j)
- Présentation (par DPJ ou autre)
- Discussion lors des rencontres d'équipe
- Formation organisée par le CJ (autre que PNF)
- Documents produits par votre établissement (journal, synthèse)
- Soutien des pairs
- Soutien du chef de service
- Lecture de la Loi ou du manuel de référence

Les réponses cumulatives des chefs de service et des intervenants des trois CJ nous a permis de synthétiser les résultats à la Figure 8-2. La figure présente la tendance moyenne de l'appréciation donnée par les acteurs des CJ quant aux sources d'information auxquelles ils étaient exposés en termes d'importance et de qualité.

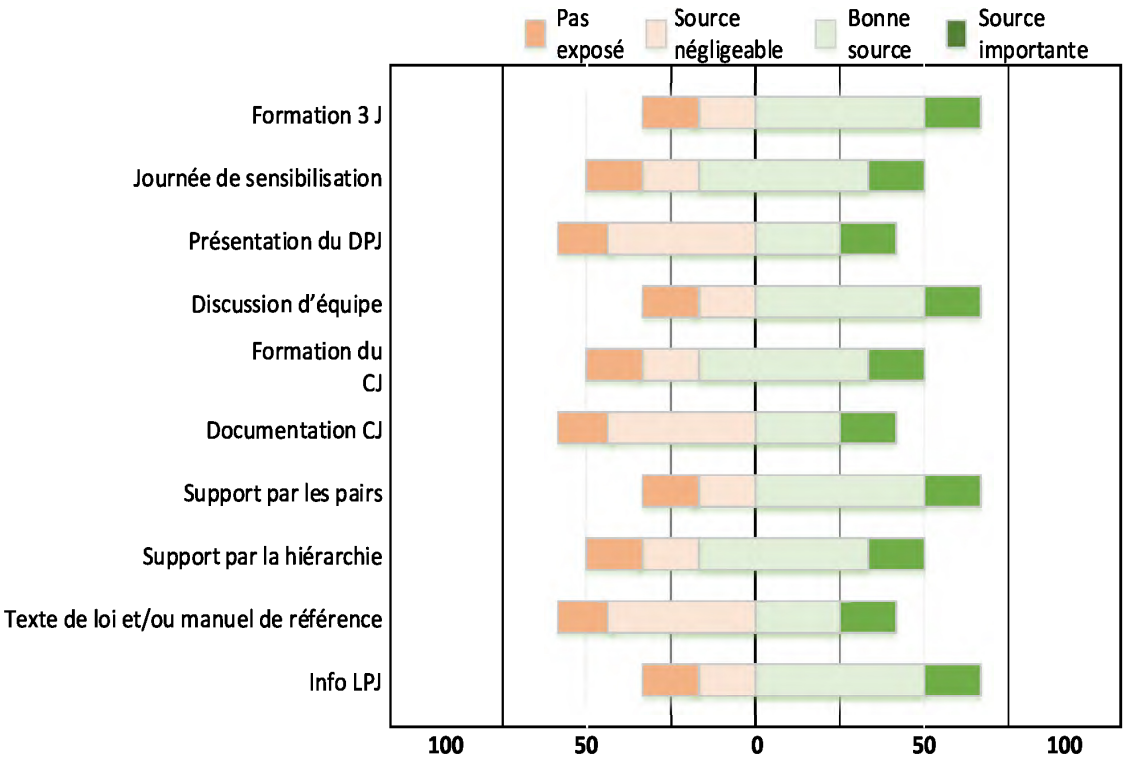


Figure 8-2 : Appréciation des chefs de service et des intervenants des trois CJ des différentes sources d'information au sujet des amendements à la LPJ

Certaines activités ont une côte d'appréciation plus importante que d'autres, notamment la formation PNF et les discussions d'équipe comme le montre la Figure 8-2. Les formations PNF, les journées de sensibilisation, les discussions d'équipe ainsi que l'infolettre LPJ sont considérées comme de bonnes sources d'information. Par ailleurs, sont considérés comme source négligeable d'information, les présentations du DPJ, les textes de loi et manuels et les autres documentations produites localement.

Néanmoins, rappelons que le CJ1 se démarque amplement des CJ2 et CJ3 quant au rôle actif que le DPJ a joué personnellement lors de la mise en œuvre des amendements à la LPJ. En effet, le DPJ du CJ1 a été membre actif et initiateur de plusieurs activités afin de faciliter la mise en œuvre que ce soit pour les acteurs du CJ, pour les partenaires que pour les familles d'accueil.

> Bien, le DPJ a aussi fait des démarches auprès des familles d'accueil. Directement, il y a eu des réunions du DPJ avec les partenaires, incluant les familles d'accueil, mais pas uniquement eux. Il a fait une démarche auprès des établissements partenaires, notamment les CSSS, les corps policiers, les CPE. […], même si ce n'est pas lui qui a parlé le plus longtemps, il a utilisé les gens qui travaillent avec lui pour préciser ce qui devait être précisé. Le fait qu'il soit là était très gagnant. C'était une valeur ajoutée. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

L'engagement personnel et le leadership marqué du DPJ ont facilité l'appropriation des modifications de la LPJ. Une des explications données par le DPJ lui-même est l'expérience des mises en œuvre d'autres lois. Cette confiance a permis au CJ1 de devancer les procédures des autres CJ de la province :

> On avait déjà l'expérience pour l'implantation de la LSJPA et on a fait la même chose pour la LPJ. Quand j'ai eu le projet de loi en main, j'ai constitué une équipe à l'interne de représentants de chacun des secteurs. […]. J'ai dit à mon monde : « pendant qu'on travaille, la province travaille, ça se peut qu'on arrive à des orientations différentes, mais on s'ajustera, on n'attend pas que la province nous dise quoi faire ». À plusieurs égards on allait dans le même sens et des fois on a influencé la Province. Ça été très positif et très mobilisant. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Par ailleurs, en ce qui concerne les formations inter-établissements regroupant des partenaires et des acteurs des CJ, ces derniers ont été partagés. En effet, les acteurs du CJ2 remettaient en question la préparation et la maitrise des concepts par les formateurs pour une audience non familière avec la LPJ. Au contraire, les acteurs du CJ3 étaient tout à fait ravis de cette opportunité de suivre la formation avec leurs partenaires. Aussi, on avait soulevé le fait que d'autres formations spécifiques (tutelle, projet de vie, etc.) ont été planifiées un peu plus tard aux CJ. Les acteurs du CJ2 soulèvent le long délai avant d'avoir suivi ces formations alors que les amendements étaient déjà en vigueur.

Seul le CJ3 a veillé à organiser une formation aux intervenants suite à la mise à jour du système informatique afin de l'adapter aux modifications de la LPJ. La direction assure un support important aux intervenants afin de faciliter l'appropriation :

> Le support est toujours omniprésent. Parce que moi, ce que j'ai remarqué parce que c'est moi qui ai formé tous les gens avec le système, j'en ai passé au-dessus de 400

> personnes. C'est clair que la première année, c'était une année charnière où là, on supportait vraiment les gens. […]. Parce qu'autant sur le terrain, les gens ont été soutenus par les chefs de service, les directeurs autant qu'au niveau technique avec moi et mes collègues du service informatique qui supportent eux aussi avec moi l'implantation. Il y avait une équipe, on était constant et on s'assurait de couvrir toutes les plages horaires. Du lundi au vendredi, il y avait toujours un support qui était disponible pour les intervenants pour être en mesure de faire la bascule de l'ancienne façon de faire, avec toutes les particularités. Donc, il y a eu une adaptation… (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

La direction du CJ3 a également mis en place des outils de suivi afin de pouvoir monitorer les procédures durant les premières années suite à la mise en œuvre des modifications :

> Il y a des outils de suivi qu'on doit remplir et on les fait avec les intervenants. Ils savent que la direction les regarde. Il y a des statistiques : combien vous avez vous d'orientation? Combien de parents y étaient? Combien de révisions de présence?... C'est développé depuis les modifications, peut-être mi-juin. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Du côté du CJ2, celui-ci a beaucoup focalisé sur l'adaptation de la formation PNF. Plusieurs ajustements ont été apportés, notamment à la structure et la logistique de la formation. Aussi, au fur et à mesure des questionnements des intervenants et leurs incompréhensions, des guides et de la documentation explicative ont été produits. Par ailleurs, les acteurs du CJ2 ont manifesté leurs mécontentements quant à l'absence de formation au sujet du système informatique. D'ailleurs cette situation explique, selon eux, l'étirement du temps qu'ils passent devant leurs ordinateurs pour documenter les dossiers des jeunes.

Enfin, le CJ1 s'est quasiment spécialisé dans la production et la diffusion de la documentation en soutien à la mise en œuvre et l'application des amendements à la loi. La documentation a donc joué un rôle d'appropriation plus important au CJ1 qu'aux CJ2 et CJ3.

8.2 Les composantes clés des amendements à la LPJ

Certains facteurs favorables ont facilité la mise en œuvre selon les répondants notamment la mobilisation rapide de la direction et des gestionnaires avant l'entrée en vigueur des amendements ainsi que celle de l'ensemble du personnel. Au niveau régional, le niveau

d'implication et le rôle joué par l'agence de la santé et des services sociaux ont eu un impact sur le processus de mis en œuvre. Par ailleurs, certains facteurs ont rendu l'application plus difficile notamment le manque de personnel, la variabilité de la préparation des partenaires pour recevoir des références ainsi que l'incompréhension de la communauté au sujet des périodes maximales de placement.

La gestion des délais maximaux semble poser moins d'enjeux pour les CJ1 et CJ2. Néanmoins, très peu de variations concernant l'application ont été soulevées. L'application des délais maximaux est contrainte de la disponibilité des services offerts aux parents, de l'intensité des services que le CJ est capable de déployer et d'autres facteurs contextuels. Les intervenants du CJ3, par exemple, semblent y voir une opportunité pour aller chercher le volontariat du parent :

> Nous [disons à nos intervenants] : « La loi dit, mais écoute, en même temps, les parents peuvent certainement soulever telle chose et … » Nous continuons à appuyer les parents là-dedans et on le dit aux juges. On n'arrive pas avec le poing levé en disant : « Écoutez, il faut absolument que … » Parfois, les juges acceptent de laisser un délai plus long et d'autres fois, non. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

> Je crois que les intervenants pour ce que j'en sais, qui m'en parlent, offrir une mesure volontaire, ce n'est pas très difficile à vendre aux parents quand on leur explique qu'il y a vraiment un problème. Signer pour ne pas signer, ce n'est pas bon, non plus. Le volontariat, ça se travaille, mais les gens vont être très ouverts à ça. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Pour ce qui est de la coordination interne, elle semble plus installée au CJ1 et au CJ3 qu'au CJ2 où les intervenants soulèvent des contraintes de temps et le manque de continuité. Par ailleurs, on peut noter quelques variations pour ce qui est des amendements concernant les collaborations interorganisationnelles et plus largement, la compréhension de la notion de responsabilité collective. À cet égard, l'article 2.3 de la LPJ stipule qu'« une personne, un organisme ou un établissement à qui la présente Loi confie des responsabilités envers l'enfant et ses parents doit favoriser la participation de l'enfant et de ses parents ainsi que l'implication de la communauté. » Ainsi, la LPJ présente la protection de la jeunesse comme

une responsabilité collective qui revient non seulement à la DPJ, mais aussi aux ressources du milieu et à la communauté de façon générale. La compréhension du sens de cet article de la LPJ varie énormément d'un CJ à un autre. La concrétisation de ce principe l'est encore plus. Alors que le sens de la responsabilité collective est plus large que la collaboration interorganisationnelle, celle-ci s'y limite selon notre analyse.

À travers les analyses intra-cas, nous avons catégorisé les partenaires externes en trois catégories : 1) les partenaires institutionnels; 2) les partenaires communautaires et 3) les partenaires juridiques.

Pour ce qui est des partenaires institutionnels, les trois CJ s'accordent sur le fait qu'il s'agit principalement des CSSS et du milieu scolaire. Les problématiques de collaboration soulevées concernent particulièrement les CSSS et sont à peu près de la même nature à travers les trois CJ. Il s'agit principalement de craintes et de questionnements par manque de préparation et de soutien interne, mais aussi un taux de participation très bas aux formations. Les contraintes organisationnelles propres aux CSSS (manque de ressources, liste d'attente, loi différente, etc.) viennent accentuer les difficultés de collaboration.

Les CJ1 et CJ2 ont impliqué les CSSS notamment dans des comités et des sous-comités dans le cadre des préparatifs de la mise en œuvre des amendements de la LPJ. Ils ont également tenté des formalisations des collaborations actuelles. Le CJ3 a également tenté ces formalisations, mais il s'est distingué de façon remarquable des deux autres CJ par des initiatives innovantes afin de favoriser les collaborations. En effet, nous avons pu remarquer que le CJ3 a mis en place de nouvelles façons pour améliorer la collaboration avec les CSSS à travers un déploiement des intervenants des CJ vers les CSSS :

> On est en train de regarder toute la possibilité de faire toute l'intervention intensive, de faire des mixtes, de mêler nos équipes un peu du centre jeunesse et du CSSS avec une supervision unique. Ça servirait autant au centre jeunesse qu'au CLSC. Mais d'arrimer l'intervention de crise sur un plan plus large que juste un CSSS, un centre jeunesse. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Le but de ce déploiement est de transférer les connaissances et de faire du monitorat et jouer le rôle de « supervision », qui semblait être absent dans les CSSS, selon les acteurs du CJ3. En effet, nous avons soulevé, au point 7.3.3.1, l'explication des acteurs du CJ3 quant au manque de supervision et d'encadrement des supérieurs hiérarchiques.

> La collaboration où il y a peut-être des intervenants du CSSS qui vont être supervisés par des gens du centre jeunesse, car eux, ils n'ont pas la capacité d'avoir des superviseurs pour se spécialiser, mettons, en jeunesse. Donc, à xx, on va superviser trois intervenants en jeunesse du secteur CLSC qui va être supervisé par la chef de service de chez nous, ceux qui vont traiter des dossiers du LSSSS. On travaille en collaboration là-dessus. À y, il y a une intervenante du centre jeunesse qui est prêté pour superviser quelques intervenants sur le plan clinique du CLSC, parce que la coordonnatrice manque de temps pour le faire. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

> Il y a des CSSS qui nous demandent de superviser leur personnel parce qu'ils sont un peu mal pris par comment superviser un personnel en services sociaux. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Dans d'autres régions, des intervenants du CJ3 sont redéployés aux CSSS. Les chefs de service apprécient ces occasions supplémentaires pour collaborer, mais regrettent la perte de leurs intervenants :

> On a mis en place un programme, projet-pilote, une de mes vieilles intervenantes est rendue là et elle fait de la supervision au CSSS, mais seulement deux fois par semaine pour l'instant. Après ça, elle devrait changer à trois jours semaine. C'est un moyen que nous avons mis en place et on essaie de donner un coup de main de cette façon. En même temps, on veut collaborer, c'est parfait et je suis contente de ce projet-là. Mais on écope, car on perd une bonne intervenante en la laissant aller au CSSS et nous on a un nouveau. Je n'ai pas de problèmes avec ça, mais à un moment donné, il faut aussi voir l'impact de ça. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Les acteurs du CJ3 sont très optimistes aux apports de telle innovation. Par ailleurs, ils craignent les variations d'ouverture des CSSS à la collaboration et leurs spécificités contextuelles.

> Tout cela mis ensemble, je pense que ça permet de faire avancer la situation. C'est sûr que ça reste aussi, dépendamment des croyances d'organisation, le concept de volontariat, de mesure et de collaboration du client, est-ce que je sors de mon bureau ? Ça, il y a des CLSC qui ne sont pas rendus à la même place que d'autres,

> dans leur mission par rapport à ça. Mais, ça avance et ça évolue, mais il y en a plusieurs qui sont prêts à aller assez loin par rapport à ça en termes de collaboration avec le centre jeunesse. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Aussi, les chefs de service et les intervenants ont été appelés à répondre à trois questions concernant la collaboration interorganisationnelle :

1- Les modifications à la LPJ ont-elles entrainé des changements dans vos collaborations avec les partenaires? (Très nombreux changements; Plusieurs changements; Quelques changements; Aucun changement; Ne s'applique pas)

2- Si les modifications à la Loi ont entrainé des changements dans vos collaborations, vous considérez que ces changements sont : très positifs; positifs; négatifs et très négatifs.

3- En lien avec les modifications apportées à la LPJ, considérez-vous que vos rôles et responsabilités et ceux de vos partenaires sont bien définis? (Très bien définis; Bien définis; Peu définis; Très peu définis; Je ne sais pas; Ne s'applique pas).

Les résultats du questionnaire concernant ces trois questions sont synthétisés à la Figure 8-3. Les acteurs des CJ sont d'avis que les rôles de chacun dans la collaboration sont peu à bien définis. Néanmoins, ils trouvent que les changements sont positifs et peuvent améliorer cet état de fait.

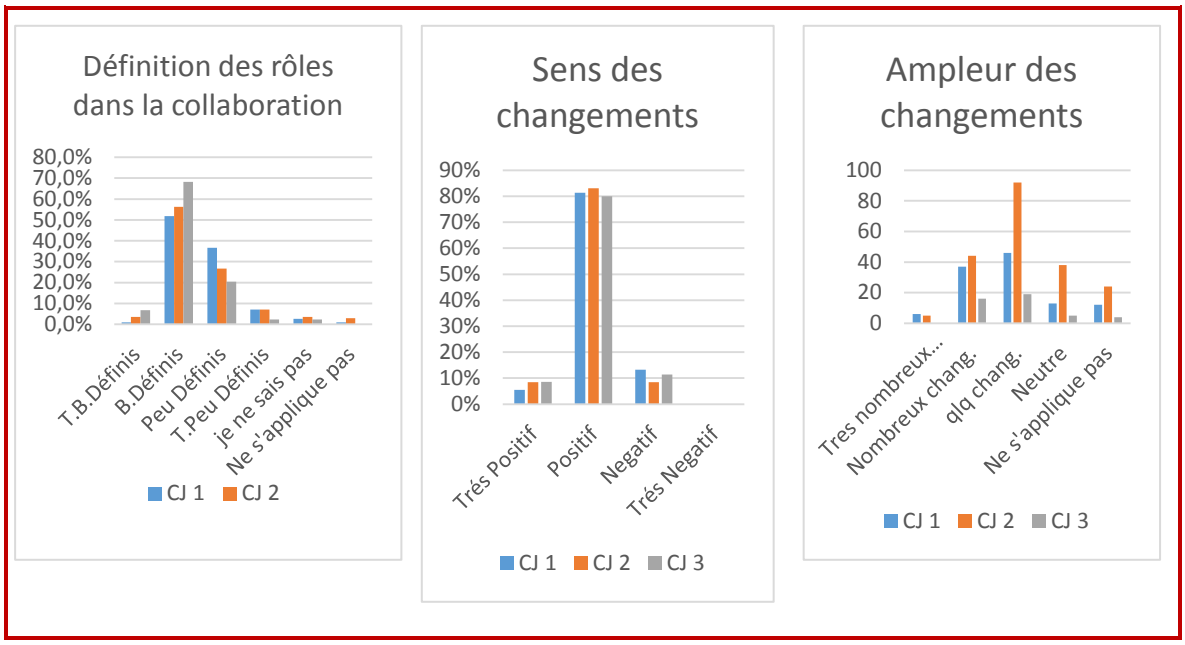


Figure 8-3 : Perception des changements concernant les collaborations du DPJ avec les ressources du milieu

Néanmoins, le niveau et la qualité de la collaboration sont variables dépendamment de trois facteurs : 1) la stabilité des intervenants collaborants; 2) l'histoire organisationnelle de la collaboration et 3) le niveau d'ouverture des intervenants à la collaboration.

En effet, la stabilité des intervenants facilite la collaboration.

> Ça va bien. Dans mon secteur à y, la même personne est là depuis que je suis là, depuis huit ans. On a quand même une bonne collaboration et la dame qui est à là veut vraiment, mais je sens que ce sont les intervenants. Et elle est seule pour tout gérer. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Par ailleurs, il s'agit d'un luxe loin à être généralisable. La réalité des CSSS et des CJ laisse place à un roulement élevé des intervenants.

La petitesse géographique du CJ3 a beaucoup aidé à tisser des liens plus solides, notamment parce que les intervenants se connaissent également à titre personnel.

> Peut-être au niveau du partenariat. Le fait qu'on soit une petite région … Mon réseau social, c'est des travailleurs sociaux, le réseau des partenaires, la plupart, je

> les connais. Ça vient colorer nos liens de partenariat parce qu'on les connait sur un autre jour. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Et au-delà de la bonne volonté des CSSS, les services qu'ils offrent créent des variations d'une région à une autre. Au CJ3, les partenaires offrant des services spécifiques ne sont pas aussi nombreux que dans d'autres CJ :

> C : Il y a 2 choses. Cette partie-là au niveau des ressources. Ce n'est pas toutes les régions qui sont équipées pareilles. Quand on fait des échanges avec région x et région y, des fois, ils ont des outils, du matériel, des ressources, ils ont plein de choses pour de tel âge à tel âge. Nous autres, on ne peut pas développer ça ici dépendamment des problématiques, des fois, ils ont des groupes exclusivement pour tel genre de jeunes. (Entrevue de groupe, Groupe AM, CJ3)

> J : Il faut en prendre soin si on veut les garder. Nous, ici …, une affaire dont on n'a pas la chance d'avoir comme dans les grandes villes, on n'a pas accès aussi facilement aux spécialistes. Les enfants qui ont des problèmes de santé mentale, on n'a pas de pédopsychiatre, on en a un ici qui vient 1 fois par 2-3 …, alors il y a des listes d'attentes importantes. Il y a des enfants qui ont besoin de pédopsychiatre ou de psy et il y a des attentes de 2-3 ans avant de pouvoir avoir un spécialiste. […] Ici, on est limité. Ces enfants […] n'ont pas l'accès aux services. (Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ3)

L'histoire de la collaboration est le résultat de collaborations fréquentes et de façon continue entre les mêmes intervenants, ouverts à collaborer pour l'atteinte du même objectif : la continuité des services et la stabilité des enfants.

8.3 Pertinence, faisabilité et adhérence : Quelle perception des acteurs des CJ?

Nous avons discuté de trois principales caractéristiques des amendements de la LPJ pour chacun des CJ dans les trois derniers chapitres et que nous synthétisons au Tableau 8-1.

Tableau 8-1 : Comparatif de la perception des caractéristiques des amendements de la LPJ

	CJ1	CJ2	CJ3
Pertinence	+	+	+
Adhésion	+	±	+
Faisabilité	-	-	-

En général, nous avons montré que les acteurs des CJ s'accordent tous sur la pertinence des amendements. Le sens même des amendements est très apprécié par les acteurs du CJ. Ces derniers considèrent que le législateur n'a fait que confirmer et prescrire des pratiques logiques qui viennent renforcer le mandat du DPJ quant à la protection des enfants. Par ailleurs, la faisabilité de ces amendements en pratique pose plusieurs défis soulevés par les trois CJ qui dépendent majoritairement de facteurs contextuels comme le roulement de personnel et les difficultés de recrutement du personnel, la rareté et l'inaccessibilité des services aux parents, etc. Pour ce qui est de l'adhésion, le CJ2 se distingue par la réticence de certains acteurs par rapport à certains amendements en particulier, notamment la disposition en lien avec la favorisation du milieu familial et les personnes significatives. Les acteurs du CJ2 précisent que ces amendements semblent poser du tort aux enfants et les irritent au point de créer des conflits inter-services. C'est également le cas pour les délais maximaux que les acteurs du CJ2 trouvent simplement irréalistes et irréalisables.

Sur les mêmes enjeux, les chefs de service et les intervenants ont été appelés, dans le cadre du questionnaire, à répondre à trois questions concernant leur niveau d'accord avec les changements à la LPJ, leur perception de la qualité de ces derniers et le niveau de leur appropriation :

1- Si vous avez observé des changements dans les pratiques de votre établissement, jusqu'à quel point êtes-vous en accord avec ces changements? (Tout à fait d'accord; Plutôt en accord; Plutôt en désacoord; Tout à fait en désaccord)

2- S'il y a eu des changements; vous considérez que, pour votre pratique, ces changements sont : Très positifs; Positifs; Négatifs; Très négatifs.

3- S'il y a eu des changements dans votre pratique, ces changements ont-ils nécessité des efforts d'adaptation de votre part? (Des efforts très importants; Des efforts importants; Peu d'efforts; Aucun effort)

La Figure 8-4 présente un comparatif des perceptions combinées des chefs de service et des intervenants des trois CJ quant aux trois caractéristiques des amendements de la LPJ.

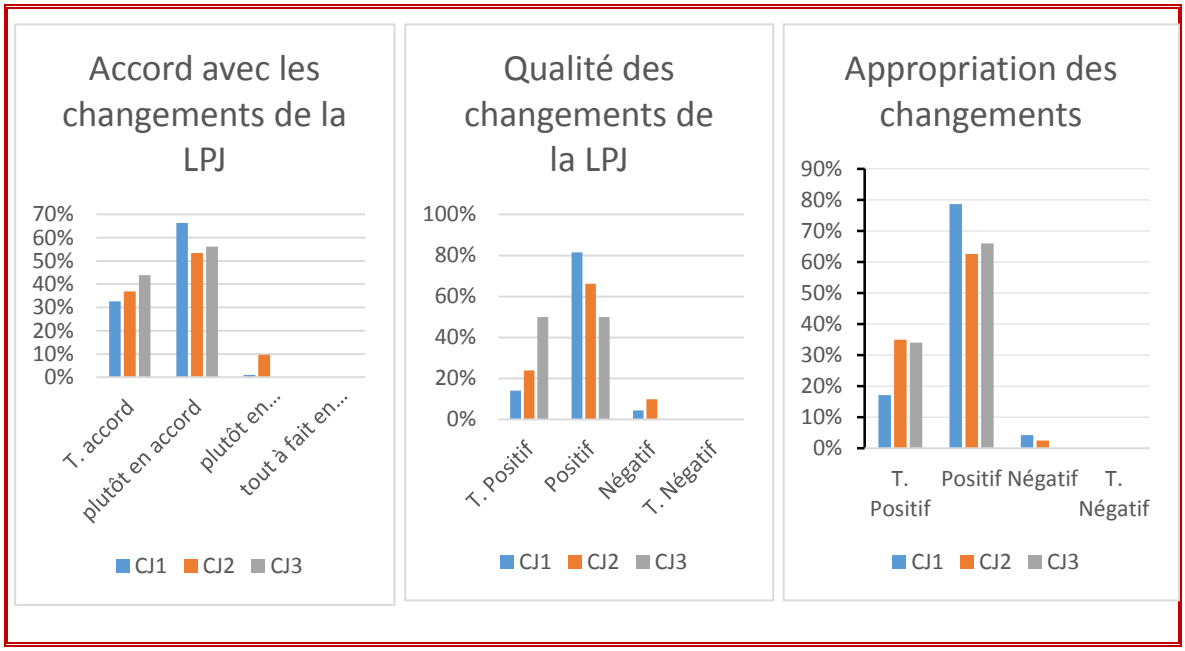


Figure 8-4 : Comparatif de la perception des acteurs des CJ de la pertinence, de l'adhésion et de la faisabilité des amendements de la LPJ

Quantitativement, tous les CJ sont « très en accord » à « plutôt en accord » avec les changements de la LPJ, qui somme toute sont « positifs », voire « très positifs ». Ceci a bien évidemment facilité leur appropriation. Ainsi, la pertinence et l'adhésion aux amendements de la LPJ ne posent pas de défis majeurs pour la mise en œuvre des dispositions de la LPJ, c'est surtout la faisabilité des modifications de la LPJ qui questionne les acteurs des CJ.

8.4 Synthèse

Les préparatifs régionaux sont assez similaires d'un CJ à un autre. Bien que l'agence de santé fût l'organisation responsable de la planification et l'organisation de ces activités, le leadership a été plutôt porté par les acteurs des CJ. Des variations sont par ailleurs notées dans les préparatifs locaux en rapport avec le moment du début des préparatifs, la formation (PNF, informatisation et formation spécialisées) ainsi que le rôle du DPJ et le soutien de la direction.

Bien que la pertinence des modifications à la LPJ sont presque unanimement reconnus positifs par les acteurs des CJ, leur application reste variable à deux niveaux : 1) à l'interne; 2) à l'externe. La variabilité interne est fonction des préparatifs locaux assumés par chaque CJ. Un des éléments soulevés particulièrement est la complexité des procédures et l'informatisation du processus. Le manque de ressources et le taux de roulement élevé des employés affectent beaucoup l'intervention. La variabilité externe réfère aux conditions contextuelles et aux perceptions des ressources du milieu, particulièrement les CSSS qui affectent le niveau d'application de certaines modifications. Des projets innovateurs et créatifs dressent des pistes pour voir la collaboration autrement.

CHAPITRE 9 : De la création objectivée du sens à la création du sens intersubjectif des amendements à la LPJ

Au Chapitre 2, nous avons soulevé l'importance de combiner autant une analyse normative qu'une analyse interprétative afin d'évaluer la mise en œuvre des politiques publiques de façon construite. Les Chapitre 5, Chapitre 6 et Chapitre 7 ont décrit avec détail les processus locaux de mise en œuvre des amendements de la LPJ des trois CJ. Le Chapitre 8 a discuté des variations inter-cas de la mise en œuvre. La contextualisation du processus a été considérée dans ces chapitres, notamment en intégrant à l'analyse les caractéristiques de l'organisation qui nous ont permis de mettre la lumière sur les facteurs organisationnels qui ont façonné la mise en œuvre locale.

Dans ce chapitre, nous apportons un regard complémentaire de l'évaluation de la mise en œuvre. Il sera question d'analyser les processus de sensemaking et de sensegiving au sein des trois CJ des amendements à la LPJ. La compréhension des amendements de la LPJ était un élément soulevé et discuté par les acteurs du CJ participants à cette évaluation. Les extraits d'entrevues inclus dans ce chapitre renforceront ce constat.

Ainsi, ce chapitre comprend trois sections et une synthèse de l'analyse. En premier lieu, nous discuterons des différents flux et indices qui sont à la base du déclenchement du processus de création du sens. Ensuite, nous discuterons du processus de création du sens (sensemaking) et du transfert du sens (sensegiving) comme deux processus interreliés, continus et perpétuels. Enfin, nous définirons les niveaux de création du sens que nous avons observés au niveau des CJ lors de la mise en œuvre des amendements à la LPJ.

9.1 Flux et indices

Le déclenchement du processus de création de sens prend effet à partir de flux et indices que les acteurs reçoivent dans leur environnement. Les amendements à la LPJ, les

formations, les discussions d'équipe en constituent certains. La perception même de ces indices et flux par les acteurs semble laisser place à interprétation par les chefs de service et les directeurs. En effet, ces derniers trouvent que les centres jeunesse ont un programme de formation, généralement planifié par les Directeurs des ressources humaines, qui a été désorganisé par l'arrivée des modifications à la loi. La planification de la formation au CJ1 a été revue après la mise en œuvre des modifications afin de les intégrer dans le programme de formation pour les nouveaux intervenants.

Une des façons de permettre aux intervenants plus anciens dans l'organisation d'avoir une réflexivité et prendre une distance par rapport aux dispositions de la Loi est de leur accorder le rôle de formateur. En contrepartie, le nombre et la place accordée à la formation au sein du CJ sont à jauger. Au CJ1, on reconnaît que « dans le CJ, [la formation] prend beaucoup de place. C'est apprécié, mais il y a risque de « gavage ». Il faut donc la doser. Il faut arbitrer des débats entre les directions pour prioriser les formations. Parce que tout est important et tout doit être fait demain. » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

De plus une des sources d'indice serait les programmes de soutien au profit des nouveaux intervenants. En effet, ces derniers bénéficient du soutien de leurs pairs et de leurs chefs hiérarchiques ainsi qu'un programme de mentorat. Un des cadres accompagne le jeune intervenant lors de ses premières interventions (par exemple, lors de la première parution au tribunal). Par contre, le jeune intervenant ne choisit pas son coach.

Néanmoins, les intervenants sont convaincus qu'il y a des lacunes au niveau des connaissances que les chefs de service pourraient leur transférer, comme surligné aux chapitres 5, 6 et 7, particulièrement au point 6.2. En effet, plusieurs intervenants se questionnent sur la valeur des connaissances transmises par un chef de service nouvellement atterri dans l'organisation. Certains chefs de service du CJ2 correspondaient à cette image et ils ont un avis plutôt nuancé sur leur rôle comme formateur. En effet, ces derniers ont un recul par rapport à la loi comme toute autre personne l'aurait connu et appliqué avant 2007. Ces chefs de service et les nouveaux intervenants recrutés après

l'entrée en vigueur des modifications de la loi en 2007 n'ont pas d'idées préconçues ni de références préétablies. La création du sens de la nouvelle loi est donc moins biaisée par un stock de connaissance accumulé lors de leurs expériences précédentes.

Est-ce que la formation dans sa formule dans le cadre de la mise en œuvre des amendements à la Loi a permis de mettre les acteurs des CJ sur le pas d'un processus interprétatif, de création de sens? Certains chefs de service surtout au CJ2 ne sont pas convaincus. La formation a une portée très limitée et souvent à caractère plutôt technique : quoi faire? Comment faire? Une chef de service du CJ2 comparait la formation qui a accompagné la Loi sur la protection de la jeunesse lors de sa première mise en œuvre et les autres formations suite aux modifications de cette loi. La formation initiale (lors de l'entrée en vigueur de la LPJ) a duré 3 ans et au-delà du temps que cela aurait pris, elle était plutôt axée sur le sens même de la loi, comment travailler avec une loi de façon générale et avec la LPJ en particulier. L'important pour les acteurs des CJ est d'arriver à donner du sens aux modifications, mais pour les nouveaux c'est aussi donner sens aux modifications dans un contexte général d'une loi qui fonctionne, qui contraigne et qui a une histoire depuis 1979.

Certains acteurs des CJ, particulièrement la haute direction, indiquent que les modifications à la loi trouvent leur sens dans le rapport Dumais qui a amené plusieurs éléments pertinents. Ceci dit, le contexte politique a fait en sorte que les modifications ont été faites dans la précipitation ce qui explique les quelques résistances aux modifications de la LPJ en 2007 comme le démontre cet extrait :

> Ma vision finale temporaire n'est pas négative. Dans le sens que je pense que c'est des résistances. Je ne dis pas que le rapport Dumais n'est pas pertinent. Au contraire, je pense qu'il y a plein de choses qui sont pertinentes là-dedans, mais c'est venu heurter et ça s'est fait dans la précipitation dans un contexte politique après le film Arcand. Les gens n'ont pas eu le temps de se poser pis après ils résistent. Il faut vaincre les résistances avant. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

D'autres indices et flux d'information avaient une portée plutôt négative, notamment certains articles de journaux, les médias, mais aussi certains messages véhiculés et qui

mettaient les acteurs des CJ dans une posture délicate face aux familles d'accueil en particulier. Ce chef de service explique la situation :

> Dans notre association, je dirais qu'il y a eu un petit côté pervers, que la fédération alimentait quasiment le fait que le ministère cherchait des façons détournées d'aller dans des familles élargies pour que ça coûte un peu moins cher. Dans le fond, la tutelle subventionnée permettrait de fermer ces dossiers-là donc il y aurait moins d'ouvrage. Ça, on a entendu des choses comme ça qui ont été colportées par la fédération, on a un bon lien avec notre présidente. Mais en même temps […] ça a créé un certain remous. Alors que pour d'autres, nos bonnes ressources, ça a été un gain cette situation. Il y a des familles d'accueil, que le fait de ne pas être utilisé au maximum, c'est un peu comme une « business » leur famille d'accueil, c'était comme pour eux le risque d'être moins utilisé. Mais, ça, il ne faut pas le voir comme ça, mais plutôt le voir pour les enfants. On a eu des situations de cette nature qui n'étaient pas généralisées, mais qui ont créé des malaises. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Alors que les acteurs du CJ essayaient de véhiculer un message positif porteur d'espoir pour les jeunes et leurs familles pour une meilleure stabilité de ces jeunes et une continuité des services. Ce message à caractère politique amenait plusieurs questionnements de la part des familles d'accueil. En effet suite à cette situation, les acteurs des CJ ont commencé à être plus vigilants sur les dossiers de tutelle afin de ne pas renforcer cette perception véhiculée et se protéger par le fait même, comme le montre ce témoignage : « À partir de là, parce qu'on avait peut-être eu certaines maladresses, de vouloir imposer des tutelles. On a vite corrigé le tir, car ça, ça venait confirmer : "regarde, moi je n'ai jamais demandé…". » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Plusieurs rencontres ont eu lieu afin de créer des espaces communs du sens de la tutelle et comment l'appliquer.

> Donc, avec les chefs de service, on a fait des rencontres d'informations, pour dire qu'il n'y aurait pas personne qui serait obligé. Donc, on a corrigé rapidement en les informant pourquoi on le faisait comme ça. Le fait qu'il soit concerné, je pense que ça a été favorable. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Les chefs de service regrettent le fait que ce dossier n'a pas été assez considéré lors des journées d'information. Cette lacune a amené chacun à créer son propre sens de ce que c'est la tutelle et comment l'appliquer, ce qui a amené une variation du sensegiving des

gestionnaires (chefs de service et directeurs).

> L'autre bout, c'est au niveau de la loi, on aurait dû davantage les informer parce qu'on a eu des journées d'informations, mais ce n'est pas tout le monde qui se présentait. Donc, ça a été payant pour ceux qui étaient là. Mais pour tous ceux qui ne participaient pas, il a fallu le faire à l'individuel. Donc, ça s'est fait un peu de façon isolée, éclatée, de part et d'autre. Mais quand l'information rentre de côté, ce n'est pas toujours bon. C'est quand on peut prendre les devants… mais là, tout allait vite. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Pour ce qui est du CJ1, celui-ci a rendu les indices et les flux plus concrets en produisant plusieurs textes et documents. Selon des acteurs de ce CJ, comme mentionné au point 5.1, le CJ1 a produit beaucoup d'écrits et à, d'ailleurs partagé ses travaux avec d'autres CJ ont « beaucoup pensé aux changements, mais ont moins écrit » (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Plusieurs acteurs de la haute direction des CJ ont soulevé le fait que les problématiques rencontrées ou les défaillances de la mise en œuvre des amendements à la loi sont dues à une mauvaise compréhension de ces amendements. Il ne s'agit aucunement d'un problème d'adhésion –encore moins de pertinence-. D'ailleurs l'analyse des caractéristiques des modifications à la LPJ aux points 5.4, 6.4, 7.4 et 8.3 a montré qu'il y a une bonne adhésion et les acteurs des trois CJ reconnaissent la pertinence de la logique qui sous-tend les amendements à la loi. Néanmoins, certaines dispositions soulèvent plusieurs questionnements d'interprétation, ce qui explique les défis d'application.

> Pour moi, il n'y a pas de difficulté d'adhésion. Il y a eu au départ des difficultés de compréhension. Actuellement, on est en train de finaliser toutes les difficultés de compréhension quant à l'application de la tutelle subventionnée. Mais pour les autres aspects, ça a été le même cheminement. Toujours un problème de compréhension, mais pas un problème d'adhésion. C'est pour moi différent. Dans la mesure où c'est bien compris et expliqué, je n'ai pas observé de difficultés à adhérer à ses modifications, au contraire. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Le transfert de sens quant à lui, bien que satisfaisant pour la haute direction des CJ, reste insuffisant. Pour ces acteurs, des ajustements sont nécessaires à apporter au fur et à mesure que les amendements sont appliqués, particulièrement dans l'opérationnalisation

des amendements.

> Il y a toujours des choses à parfaire, mais il y a une bonne base. C'est en faisant qu'on comprend mieux. On a fait beaucoup d'efforts au niveau de la transmission des connaissances, mais il faut être dans l'action. Il faut faire sa 1re requête pour la prolongation des délais de placement pour savoir comment ça marche, on a beau avoir des formations, tant qu'on ne l'a pas fait ça reste abstrait. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Ainsi, les flux et les indices qui permettent la création du sens se trouvent principalement au niveau de la documentation produite par les CJ, le transfert du sens des gestionnaires des CJ vers les intervenants, notamment à travers l'encadrement, le soutien et le coaching. Néanmoins, le processus de construction du sens par les gestionnaires est évolutif au fur et à mesure que l'interprétation et la compréhension de certaines modifications, en particulier, deviennent plus précises. Par conséquent, le sens créé par les intervenants évolue aussi. Par ailleurs, les intervenants sont confrontés à une incohérence et une incertitude dans cette dynamique.

9.2 Création et transfert du sens des amendements à la LPJ : deux processus interreliés

Le transfert et la création du sens des amendements sont deux processus intimement reliés, continus et circulaires (voir Figure 3-4). En effet, la création du sens concerne tous les acteurs du CJ ainsi que leurs partenaires. Certains acteurs –les gestionnaires – deviennent des transmetteurs qui influencent le sens créé des autres acteurs – les intervenants-. Ensemble, intervenants et gestionnaires tentent d'influencer le processus de construction de sens des partenaires. Comme illustré à la Figure 9-1, ce processus est perpétuel dans la mesure où de nouveaux indices ou flux d'information viennent l'influencer.

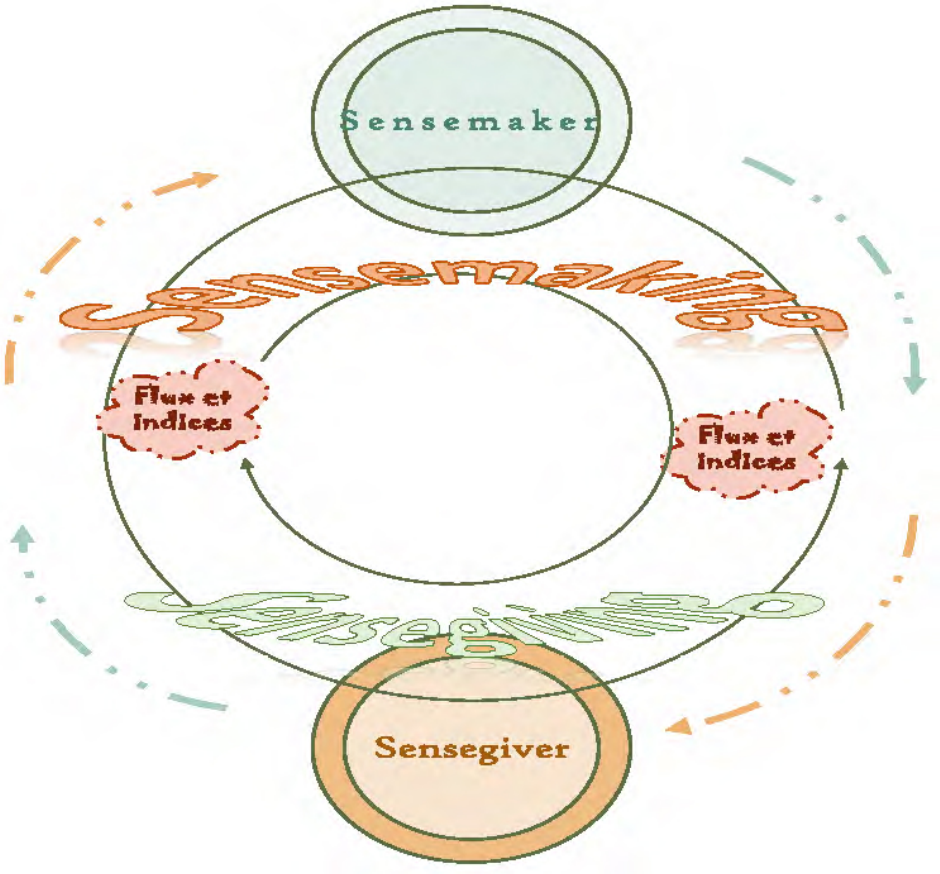


Figure 9-1 : Dynamique du sensegiving et du sensemaking dans un flux continu d'indices

Ainsi, nous allons développer les dynamiques autour de la création, la transmission du sens et la recréation du sens en soulignant, en tout premier lieu, le rôle que jouent certains acteurs dans ce processus en tant que créateurs-transmetteurs de sens.

9.2.1 Créateurs-transmetteurs du sens

À travers les processus de création et de transfert de sens, certains acteurs semblent jouer un rôle plus important que d'autres. Ils teintent le processus de transfert du sens qu'ils auraient créé en interprétant, selon leurs stocks de connaissance et schèmes de référence, les indices et les flux reçus. Ces acteurs se trouvent être particulièrement situés au niveau

supérieur de la hiérarchie, notamment les chefs de service et les directeurs, particulièrement dans le secteur du contentieux et des ressources. Le transfert de sens se fait dans une approche « *top-down* » où la haute direction voudrait garder un pouvoir sur le sens créé par les intervenants.

De prime abord, les formateurs – qui dans certains cas, étaient des chefs de service des CJ- sont les premiers créateurs-transmetteurs de sens dans l'organisation. Ensuite, les chefs de service comme créateurs-transmetteurs se donnent le rôle et la responsabilité de toujours « [être informée et de pouvoir répondre aux questions], oui, et aller toujours chercher un pas d'avance. Quand je ne peux pas répondre, d'être proactive, d'aller chercher mes informations. » (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Il arrive parfois que les créateurs-transmetteurs soient en désaccord avec le sens créé par d'autres, ce qui risque de perturber le sens à transmettre et éventuellement créer des variations d'application. Cette situation n'est pas la norme, néanmoins, elle a été rapportée par certains chefs de service en lien avec des amendements qui étaient, à la base, moins claires pour les acteurs des CJ, comme le montre cet extrait d'un chef de service « la tutelle, c'est encore vrai. C'est vraiment le point, même si on s'appelle entre chefs, on n'est pas plus au point l'une que l'autre alors on ne se supporte même pas entre nous. » (Chef de service, Entrevues Individuelles, CJ2)

Trois typologies de rôle du créateur-transmetteur sont identifiées : 1) formels; 2) naturels; et 3) symboliques.

Figure 9-2 : Typologie des créateurs-transmetteurs du sens des amendements à la LPJ au sein des CJ

Le créateur-transmetteur formel s'incarne dans ce que les CJ ont nommé le responsable de l'implantation. Au CJ2, le rôle a été dédié à un groupe, donc il s'agit d'un créateur-transmetteur collectif de sens. Dans le CJ1, le rôle a été attribué à une seule personne. Dans les deux cas de figure, ce rôle a été assumé autant en lien avec les acteurs internes des CJ qu'avec les acteurs externes, les partenaires. Au CJ1, comme expliqué au Chapitre 5, le DPJ a joué un rôle symbolique qui a beaucoup teinté le processus de création-transmission du sens des amendements de la LPJ autant à l'interne qu'à l'externe du CJ. C'est ce créateur symbolique du sens qui a veillé à formaliser la création du sens organisationnel au sein du CJ1 où des créateurs-transmetteurs de sens ont été formellement désignés.

> Quand j'ai eu le projet de loi en main, j'ai constitué une équipe à l'interne de représentants de chacun des secteurs. On a lu le projet de loi et on se demandait quels vont être les impacts pour nous? On a ciblé, dès le départ, les changements et les questionnements que ça soulevait et à partir de ça j'ai proposé des mandats pour répondre à chacun de ces questionnements-là. J'ai réparti ça à des porteurs de dossiers (3-4 mandats chacun) qui devaient apporter des précisions ou des balises pour chaque point soulevé. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Les créateurs-transmetteurs de sens naturels sont d'une implication variable. Certains le font par défaut comme chef de service. Ils sont amenés à expliquer, donner l'information et diriger leurs intervenants vers la prise de décision. D'autres encore se font le devoir d'aller plus loin, comme le montre cet extrait d'un créateur-transmetteur de sens naturel :

> Autre chose qu'on a essayé de faire, c'est que moi je leur ai fait découvrir un ouvrage intéressant : L'essentiel de l'interprétation des lois. C'est un ouvrage assez critique de ben des modes interprétatifs et je leur ai fait lire. Moi, mon travail, c'est d'élever le niveau intellectuel des avocats. Ce n'est pas toujours bien reçu parce qu'on n'est pas tous intellectuels, on peut plus se définir comme praticien. Vu qu'on est une petite masse critique et qu'on a un gros volume de dossiers à plaider, je considère que c'est le rôle de mon adjoint et le mien d'amener les outils. Je vous donne un enseignement, je corrige tous les mémoires, je les réécris quand ça ne fait pas mon affaire. J'écris l'avis juridique d'orientation parce qu'il y a une pauvreté de la langue. […]. On leur demande de comprendre que c'est un métier difficile. Ils essaient d'avoir de bonnes relations avec les intervenants, j'pense que généralement, ils y parviennent. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Par ailleurs, cet état de fait donne un pouvoir très important à la direction du contentieux, de par les connaissances que ses acteurs détiennent, ce qui parfois crée des conflits avec les intervenants qui sont plus « proches » de la pratique :

> **D** : Moi, j'ai déjà eu à me battre pour défendre mon raisonnement clinique auprès du contentieux parce que le contentieux ne croit pas… ils ont peur de perdre leurs causes ou je ne sais pas quoi. **A** : Ça, c'est encore un bug. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe EO, CJ3)

Certains créateurs-transmetteurs se plaignent des contraintes structurelles qui empêchent la transmission d'un même sens à tous les acteurs des CJ. En effet, comme le précise le DPJ dans cet extrait, il est parfois important de créer des espaces, au-delà des structures organisationnelles formelles, pour transmettre le sens aux intervenants. Et afin de veiller à l'uniformité du sens transmis, ces espaces sont encore plus pertinents lorsqu'il s'agit de rassembler des acteurs qui relèvent de hiérarchie différente :

> Ce n'est jamais à la hauteur de ce que je veux. Il faudrait que je gère d'une façon particulière l'appropriation. Là, je réunis dans 15 jours tous les chefs EO et AM. J'ai un cartable « orientations du DPJ » qui donne des précisions au-delà des amendements sur plein de pratiques et je refais une présentation de ces orientations-là parce que moi, hiérarchiquement, j'ai les chefs EO, mais pas les chefs AM, il y a comme une brisure dans la continuité. Même si dans les faits je fais des présentations au comité de direction ou si je demande aux chefs EO de jaser avec les chefs AM, la trajectoire n'est pas toujours là. Je vais tous les asseoir ensemble pour qu'on s'entende. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Plusieurs créateurs-transmetteurs de sens soulèvent l'importance des rappels et les retours fréquents sur les amendements de la loi :

> R : Je nous trouve très efficaces, sans prétention. Il y a des relances à faire, mais ce n'est pas difficile. C'est normal. Il faut être vigilant, il faut rappeler ce qu'est la volonté du législateur par rapport à ces modifications. Il faut rappeler les outils que cette loi nous donne comme possibilité d'intervention. Et ça, il faut le faire avec nos intervenants à l'application des mesures et à l'évaluation aussi. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Enfin, la création du sens évolue selon les indices et les flux nouveaux. Par ailleurs, une variation est observée entre les créateurs-transmetteurs de sens, particulièrement en ce qui concerne des amendements qui étaient à la base plus ambiguë (tutelle par exemple).

De plus, les intervenants croient que le sens véhiculé par les créateurs-transmetteurs (gestionnaires) reste souvent éloigné de la pratique.

9.2.1 Création du sens

Comme développé au point 9.1, la création du sens trouve sa source soit directement avec la lecture et l'interprétation des dispositions de la LPJ, soit par l'intermédiaire de tous les flux et les indices que véhiculent les diverses activités de mise en œuvre dans les différents CJ.

La création du sens de certaines modifications à la LPJ posait plus de défis que d'autres, notamment la tutelle, etc. En effet, il s'agit globalement de nouvelles dispositions dont les formations et la construction du sens étaient encore en cours, même pour la haute direction dont certains membres jouaient le rôle de créateurs-transmetteurs de sens.

Pour ce qui est de la notion des « confiés à », certains acteurs trouvent que la notion est assez ambiguë. Le témoignage de ce chef de service le montre très bien :

> Peut-être la notion des confiés à… qui est un peu ambigu. C'est quoi la différence entre un confié à (par ex des grands-parents) et que ces grands-parents-là deviennent fa spécifique. C'est une zone grise. On demande d'évaluer le milieu pour confié à… mais d'un autre côté on veut que le milieu soit fa spécifique. C'est quoi la différence? Une question monétaire? Le confié à… les personnes ne sont pas payées alors que la famille d'accueil spécifique est payée. Est-ce la seule différence? Dans la pratique c'est ce que je vois. C'est une zone à clarifier, c'est la zone pour laquelle j'ai un inconfort. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Plusieurs intervenants reconnaissent la variation du sens que chacun crée pour les différentes modifications à la LPJ, l'interprétation générale des modifications s'écarte parfois du sens de la protection de la jeunesse et des principes de l'aide sociale sur lequel se basent les interventions des CJ. À cet effet, les intervenants se questionnent sur la pertinence de créer un sens pour les modifications à loi qui va à l'encontre du principe de base de leur intervention et affecte leurs relations avec le jeune et les parents.

> Ça peut être mitigé, parce qu'il y a des intervenants qui croient encore aux parents et qui voulaient travailler, et que là, se ramasse avec un chef de service qui dit « non, c'est ça que tu vas faire, c'est vers ça qu'on s'en va » Gestion de dossiers, là. Go, go, go. […]. Le principe de l'aide sociale, c'est d'aider. (Rires). […]. Tu ne peux pas changer la vie d'une personne de même, faque je pense qu'au niveau des intervenants pour certains, ça a fait l'affaire. Oui, on va s'en débarrasser, puis ça va être ça. Puis, pour d'autres, c'est non, je peux plus faire ma job d'intervenant, je ne peux plus aider, je suis limité. Ça a été accueilli avec des oui et puis avec des non. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ1)

Cette situation semble causer des incompréhensions et des espaces d'ambiguïté. Les jeunes et leurs parents deviennent uniquement des dossiers qu'il faut gérer. Ceci met plusieurs intervenants dans une zone d'inconfort qui ne correspond pas aux principes de l'intervention sociale.

Aussi, un écart important existe entre le sens transféré par les créateurs-transmetteurs de sens qui reste, selon le comité des usagers, théorique et le sens crée par les intervenants au quotidien et lors de l'application de la loi. Un membre du comité des usagers du CJ1 qui siège également sur le CA du CJ témoigne de cette situation. La personne aurait entendu le discours de la haute direction au CA, mais aussi le discours des intervenants et selon elle, la notion de l'adoption, par exemple, et les modifications à cet effet étaient très ambigües et le sens n'était pas clair. Plusieurs interprétations véhiculaient ainsi que des remises en question concernant l'application de ces dispositions :

> Ouais, en plus ou moins deux trois mois. Ce n'est pas grave, si ça avait pris dix cas. Quand j'ai entendu le discours au conseil d'administration puis j'entendais le discours des intervenants… il y avait comme un… un faussé assez grand. En haut, c'était clair, mais rendu en bas ce n'était pas si clair que ça. Parce que même eux, ce n'était sûrement pas de la faute des intervenants de la façon, c'était interprété… On dirait que le message s'est pas rendu jusqu'en bas aussi clair qui aurait dû se rendre. (Entrevues de groupe, comité des usagers, CJ1)

Ainsi, un écart existe entre le discours stratégique et le discours pratique. Le sens créé par les intervenants ne correspondait pas forcément à celui créé par la haute direction qui espérait le transmettre et influencer ainsi le sens crée par les intervenants.

De leur côté, les comités des usagers ont également joué un rôle dans le transfert du sens

des amendements aux usagers actuels des CJ.

> **P** : Oui [plusieurs parents et familles nous interpellent]. Des questions, comment ça marche. Je prenais mon petit cahier puis j'expliquais ce qui était marqué dedans. Puis que oui, c'est une Loi, ce n'est pas le centre jeunesse qui s'est levé un matin, puis qui a dit « bon là. » C'est sûr que moi, quand je fais des accompagnements, je sais un petit peu plus comment ça marche, faque là, je demande les documents, que je vois avec le parent. Mais oui, ils se questionnent gros. **H** : Oui, les explications sont données, mais c'est que dans ces moments-là il y a beaucoup d'émotions, et on n'a pas toujours la compréhension aujourd'hui pour ça qu'elle dit qu'elle accompagne. Ou bien dont moi, comme je dis, ce n'est pas facile de faire saisir le parent, mais avec des émotions comme ça. Ce n'est pas un automatique qu'ils vont tout comprendre de la Loi. Puis, ils ne sont pas vraiment, tu sais, avant que ça leur arrive, la Loi… (Entrevues de groupe, comité des usagers, CJ1)

Dans cette perspective, les usagers (jeunes et leurs parents) se trouvent souvent entre deux sens différents et parfois même contradictoires, celle de l'accompagnateur (membre du comité des usagers) et celle de l'intervenant. Le comité des usagers rapporte que les familles attribuent le mauvais jugement à certains intervenants en particulier :

> **Tout le monde** : C'est l'intervenant qui n'est pas correct. **H** : Il a mal jugé, il a mal faite. **P** : Parce que souvent dans les centres jeunesse, les dossiers qui s'en vont en adoption, c'est souvent les mêmes intervenants. […]. Tu as pogné cet intervenant-là, c'est sûr que tu vas te faire enlever ton enfant. Puis, à quelque part, c'est un peu vrai. (Entrevues de groupe, comité des usagers, CJ1)

Ainsi, le sens créé par les parents est fortement influencé par la réputation perçue et véhiculée par les intervenants des CJ.

En parallèle à cette création de sens local, une création de sens provinciale avait eu lieu. Les dirigeants du CJ1 avaient l'impression d'avoir même influencé le sens que le provincial avait créé.

> J'ai dit à mon monde : « pendant qu'on travaille, la province travaille, ça se peut qu'on arrive à des orientations différentes, mais on s'ajustera, on n'attend pas que la province nous dise quoi faire » à plusieurs égards on allait dans le même sens et des fois on a influencé la Province. Ça été très positif et très mobilisant. On avait du monde de partout et des intervenants terrain. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Le CJ1 a été très directif dans la création du sens des amendements à la LPJ. Le transfert du sens a également été planifié de sorte à ne pas laisser place à la création d'autres sens :

> Donc quand j'avais des recommandations qui se précisaient pour aller dans un sens plutôt que dans un autre j'ai demandé à mes porteurs de dossiers de venir présenter tous les mandats au comité de direction qui a entériné ou ajusté. Donc on en est arrivé à un produit finit et on a fait un gros happening avec l'ensemble des cadres (au printemps) à qui on a présenté tous les mandats et toutes les conclusions et à la fin ils nous ont demandé de faire ces ateliers pour l'ensemble des intervenants (à l'automne), on a des cartables. Tout est balisé. L'accueil que j'ai eu de ça a été très positif. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Cette perspective de sens reflète la présence d'un créateur de sens avec un leadership très fort. Le CJ1 avait cette volonté d'éclaircir toutes les ambiguïtés et minimiser les zones grises d'interprétation de façon à ce que tous aient le même sens des amendements.

Aussi, la volonté d'uniformiser l'intervention et les réponses aux diverses situations de la part des intervenants était omniprésente et revêt une importance cruciale pour les CJ, particulièrement le CJ1. Les espaces-temps dédiés au transfert du sens des amendements regroupaient autant les intervenants que les usagers pour assurer une cohérence dans le discours transféré par chacun.

Un autre niveau de cohérence a été nécessaire à l'interne pour chacun des CJ entre la perception des anciens et des nouveaux intervenants. En effet, nous avions expliqué l'importance des stocks des connaissances et les prérequis des personnes lors de la création du sens. À cet effet, le sens créé par les nouveaux intervenants n'est pas le même que celui créé par les plus anciens. Certains créateurs de sens au CJ2 y ont prêté attention. Des rencontres d'information combinant les deux groupes d'intervenants ont eu lieu en sus des programmes de coaching et les formations pour les nouveaux.

> Je crois que c'est intégré pour l'ensemble des intervenants. Les nouveaux intervenants avec le coaching ça aide. Avec les nouveaux 4 intervenants en 2007, j'ai fait des rencontres pour les nouveaux et les anciens qui voulaient venir. […], pour les nouveaux intervenants, ce n'est pas une modification, c'est une nouvelle loi. […], il y a vraiment une différence entre ces intervenants-là sur l'aisance quand on discute sur les facteurs de risque, de protection. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Un autre amendement qui met en lumière des variations de la création du sens est la tutelle. Cet amendement pose comme enjeux d'interprétation et de compréhension est cité par les acteurs des trois CJ sans aucune exception. Bien que des efforts de création de sens ont eu lieu et ont pris forme dans des documents de transfert de sens élaboré généralement par la haute direction et la DPJ. Les intervenants et les chefs de service émettent des réserves sur le niveau de compréhension et de maitrise de l'application de ces dispositions.

> On a eu le document sur la tutelle qui a été élaboré par la DPJ, qu'on a pu animer et transmettre à nos intervenants. C'est tout le processus : qui fait quoi, comment. C'est quoi les rapports attendus, c'est quoi les rencontres préalables, ou l'intervenant ressource doit s'impliquer. C'est vraiment le modus operandi autour d'une tutelle, mais ce n'est pas encore pratique […]. Même quand ils me posent des questions, je me réfère souvent ailleurs parce que je ne suis pas toujours à la fine pointe de la connaissance au sujet de la tutelle. […]. On va attendre de vivre plusieurs expériences avant d'être capable de cibler les impacts, savoir ce qui a à faire. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ2)

Aussi, la notion des « risques sérieux » reste ambiguë pour les intervenants. Ce manque de compréhension et de maitrise de cette notion ramène d'autres enjeux et même malaises au niveau des intervenants, lorsqu'il est temps de démontrer et d'expliquer des preuves entourant cette notion qui, à même leurs compréhensions, reste trop floue.

> Pour les dossiers d'abus sexuel, il y a un super de bel article où ils ont implanté le risque sérieux d'abus sexuel sauf que dans les faits, moi je n'ai pas eu une bonne expérience avec ces risques sérieux parce qu'on dirait que la définition est comme assez large, alors, ça fait qu'on arrive en cour et on démontre le fardeau de la preuve, mais des fois, on dirait que ça en va trop loin, on en arrive presque à faire une preuve au criminel pour essayer de démontrer un risque sérieux d'abus sexuels. Je pense qu'il aurait matière à travailler ça cet article de loi là, la compréhension. Ça amène beaucoup d'interprétation, il n'y a pas tous les juges qui vont l'interpréter de la même façon. C'est sûr que le parent souvent ne fera pas d'aveux et l'avocat va contester, et alors, ça va amener des délais. La définition est trop large. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe EO, CJ2)

Cette difficulté quant à la création d'un sens clair facilitant l'application de certaines modifications à la LPJ engendre un sentiment d'impuissance des intervenants comme l'exprime cette intervenante en parlant toujours du risque sérieux d'abus sexuel :

> On sait que c'est conflictuel et souvent quand on arrive au bout de la preuve, on est encore fermé, et c'est là où on sent un sentiment d'impuissance où qu'on voit toute la relation, la dynamique est malsaine. C'est l'article même où l'entonnoir a été vraiment en pente. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe EO, CJ2)

Un autre exemple de difficulté de création du sens se situe au niveau de la notion de « tiers ». En effet, la LPJ favorise, dans ses amendements, le recours vers des tiers significatifs, lorsqu'il est difficile ou impossible de trouver une famille pour le jeune :

> Selon les intervenants, c'est une question de rodage qui n'est pas totalement fait encore. La stabilité de placement par manque de ressources entraine de l'instabilité. À part FA BM ou à long terme, difficile de trouver une famille. Il faut donc aller vers un tiers significatif, mais là encore : problème d'interprétation de la notion de tiers et cela demande beaucoup de temps d'intervention et de rigueur pour l'intervenant (AM et ressources). (Intervenants, Entrevues de groupe, groupe Ressources, CJ2)

Ces situations exigent des intervenants un effort supplémentaire afin de mieux étudier le dossier, évaluer les tiers significatifs et choisir l'option la plus appropriée pour le jeune.

Force est de constater que les trois CJ ont tous adopté une approche « *Top-down* » pour faire descendre le sens des amendements. Ils avaient une approche plutôt directive et organisée, mais adaptative selon les nouveaux sens créés suite aux nouveaux indices et flux, mais aussi où d'autres créateurs-transmetteurs de sens étaient capables d'influencer le processus, notamment les familles d'accueil et les comités des usagers.

Certains chefs de service étaient très clairs et fermes lorsqu'ils ont répondu à la question des problèmes reliés à l'accueil des modifications à la LPJ. De façon générale et presque unanime, le problème de mise en œuvre se situe plutôt dans la compréhension des changements à la loi et la clarté des indices et des flux qui permettent la création du sens. En effet, plusieurs questionnements d'ordre opérationnel et logistique restent sans réponses, ce qui laisse croire que la création du sens est encore inachevée.

9.2.1 Transfert du sens

Le transfert de sens est difficile dans un contexte de roulement élevé du personnel au sein

des CJ. Autant la haute direction, la DPJ que les chefs de service redoutent les difficultés que cette situation engendre quant à la transmission du sens et la perte d'efficacité :

> À l'occasion, on me ramène des questions et je réponds va dans telle fiche, des fois certains ne savent même pas qu'il y a des fiches, il y a tellement de roulement de personnel. Les cadres sont souvent mêlés à toutes sortes de choses, même eux des fois ils perdent un peu dans les suivis et même là il y a du changement de personnel dans l'encadrement, c'est comme un mouvement perpétuel. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Les intervenants reconnaissent le rôle important du contentieux dans le transfert du sens des modifications. Généralement, ce service a joué un rôle primordial lors de la phase de mise en œuvre des amendements à la loi et particulièrement au moment où celles-ci commençaient à atterrir en pratique :

> Ben moi je trouvais que notre contentieux sont assez Hot ils se sont vite revirés de bord de même, je sais bien que c'est leur job le juridique, mais … té pas sûr de bien comprendre : t'appelle : shling! Réponse tout de suite, c'est clair, net. Pis y est disponible le contentieux ils sont disponibles à venir dans nos rencontres CPV, à répondre à nos questions à aller chercher des admissibilités à l'adoption ils ont une… […] ils sont là en support vraiment (Intervenants, Entrevue de groupe, Groupe AM, CJ1)

Les variations dans le transfert ont été beaucoup discutées par les intervenants. En effet, les chefs de service individuellement ou en petits groupes ont créé du sens de certains amendements. Ce sens variable d'un chef de service à un autre est transmis aux intervenants. Ainsi, le même article peut être appliqué différemment d'un CJ à un autre et même d'un territoire à un autre au sein du même CJ, c'est notamment le cas de la tutelle :

> C'est dans l'application, c'est dans l'application, c'est dans l'atterrissage. Ça dépend comment c'est interprété, il y a des interprétations différentes d'un chef de service à l'autre qui descend dans leur équipe qui font que les demandes sont très biaisées quand ça nous arrive à nous autres. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ1)

Le caractère ambigu qui caractérise les lois en général et que la haute direction des CJ reconnait, combiné à une résistance au changement –même involontaire et non déclarée- semble perturber le processus de transfert du sens.

> Dans les lois en général, il y a plein de zones grises et on modifie des principes directeurs qui étaient solidement établis. Ça, les avocats l'ont ressenti : « mon Dieu que la rédaction est bizarre. » Dans le fond, c'est une législation, on s'est attaqué à des problèmes structuraux plus importants que nous avions. La perception générale, ici, c'est un milieu tricoté serré, les craintes, les perceptions exprimées par les collègues de pratique privée déteignent un peu sur nos avocats. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Dans ce cas-ci, il s'agit bel et bien d'une perturbation du processus de création de sens basé sur des flux et des indices organisationnels du CJ. Les créateurs de sens tentent non seulement de transmettre un sens, mais avant tout défaire le sens crée à partir des flux et indices externes « indésirables ».

> J'haïs ça, parce que des fois, je suis obligé de défaire des nœuds. Suite aux modifications, on a commencé à faire des rencontres aux deux semaines sur l'heure du dîner. Présence obligatoire de 12h30 à 14h. L'entente est signée avec leurs syndicats. À la demande des avocats dont on fait la supervision individuelle, ce qu'on ne faisait pas avant. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Par conséquent, le transfert du sens est un exercice exigent qui pose des défis majeurs, particulièrement dans un contexte évolutif contraint par des facteurs structuraux qui dépassent la bonne volonté des transmetteurs de sens.

9.3 Les niveaux de création du sens

Nous distinguons trois niveaux de création de sens comme illustré à la Figure 9-3 : 1) le niveau individuel; 2) le niveau organisationnel et; 3) le niveau interorganisationnel.

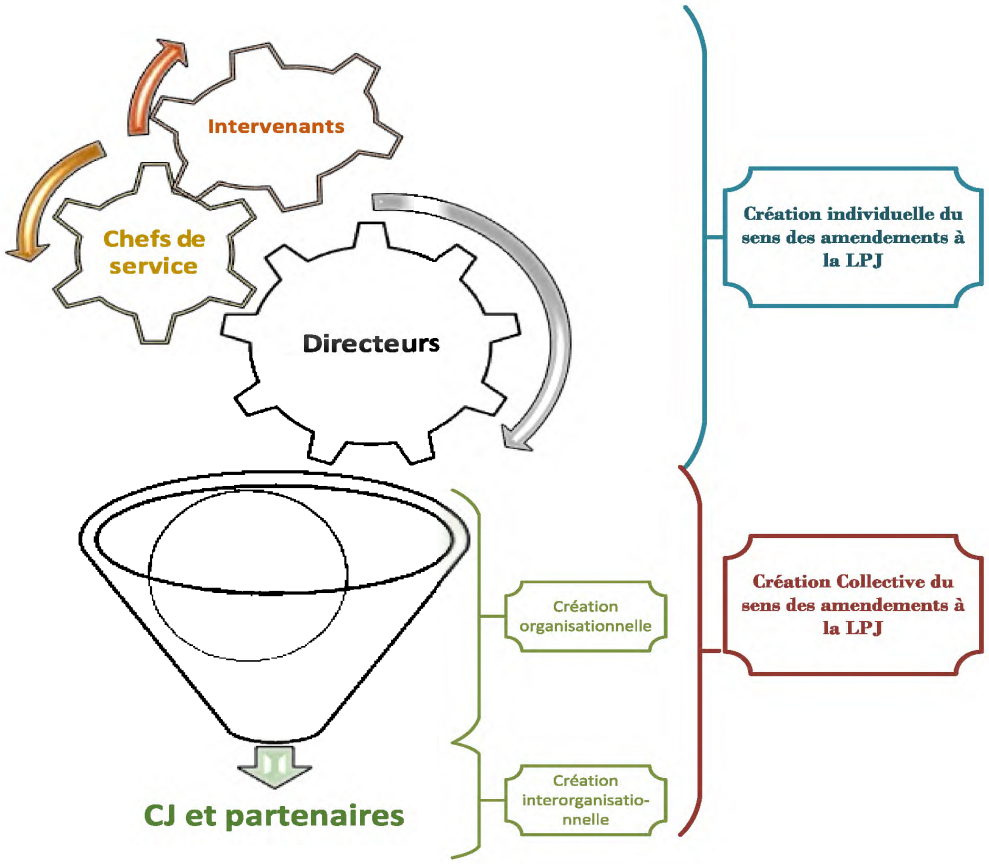


Figure 9-3 : Les niveaux de création du sens des amendements à la LPJ

Le premier correspond à la création du sens par chaque acteur des CJ. Le deuxième réfère à une création organisationnelle de chacun des CJ. Et finalement, le troisième correspond à une création interorganisationnelle (avec les partenaires) du sens où plusieurs acteurs de plusieurs organisations tentent de créer un sens commun aux amendements de la LPJ.

9.3.1 Sensemaking individuel

La création du sens individuel prend tout son sens dans l'application en pratique des amendements de la LPJ, et donc plus fréquente au niveau des intervenants. Un des exemples qui démontrent une variation dans la création de sens est la discussion suivante durant une des entrevues de groupe où des intervenants exposaient leur interprétation individuelle des durées maximales de placement :

> **AP** : Il y a […] place à l'interprétation. Quand on parle de l'intérêt de l'enfant. On est encore confronté à différentes interprétations de l'intérêt de l'enfant d'où des projets différents. Le défi de mobiliser les parents reste entier encore plus parce qu'on nous limite dans le temps. Avec les durées maximales. C'est louable de limiter ce temps-là, mais on n'est pas toujours au fait du genre de projet de vie qu'on veut proposer à l'enfant même quand on a atteint la durée maximale. On a besoin de temps d'autant plus qu'on a des problèmes organisationnels : ressources limitées, programmes à mettre en place, mobilité du personnel, ça nous empêche de répondre à la lettre à la philosophie de cette loi. Il y a eu des précisions, mais il y a énormément de problèmes à régler encore. **NO** : Moi je n'interprète pas la durée d'un an de façon aussi catégorique que lui dans le sens où dans les 24 mois dont les chercheurs parlent je m'attends à ce que le parent comprenne que dans la prochaine année je m'attends à ce que sa mobilisation soit réelle. C'est celle-là qui va m'amener à conclue que la mobilisation est réelle. Et je pense que l'enfant peut retourner dans sa famille donc je ne vais pas dans un projet « placement à majorité » parce que le parent n'a pas attendu à minuit moins une il aura montré dans tout le processus qu'il n'est peut-être pas prêt, mais il aura démontré son intérêt à agir. Mais si le parent n'a rien foutu, c'est autre chose et c'est là que les durées ont l'avantage de baliser, mais elles sont piègeantes. […]. C'est un impact majeur. C'est une interprétation, c'est sécurisant, mais gardons de la souplesse et du gros bon sens il ne faut pas dire c'est dans la loi bang! **N** : ce n'est pas parce que la loi nous balise qu'il faut perdre notre sens clinique. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Réviseurs, CJ2)

La création du sens est basée sur une interprétation des amendements en ayant le côté pratique des services de la protection de la jeunesse en considération, mais aussi toutes les contraintes organisationnelles ou ce que les intervenants nomment les moyens de l'intensité qui renvoient à la disponibilité des ressources, l'implication des partenaires, etc. :

> Oui, mais je ne sais pas si on avait plus de moyens d'intensité, etc. Je ne sais pas si les projets de vie ne seraient pas différents pour un certain nombre d'enfants. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Réviseurs, CJ2)

Pour certains intervenants, le sens à donner à l'intensité des services dépend également de la qualité du rôle joué par l'intervenant lui-même :

> La loi dit « intensifiez les services », mais dans la tête des gens le switch n'est pas évident et quand tu n'as pas accès à des services … oui il y a des services, mais des fois. Il y a des intervenants qui obligent les parents à aller à des ateliers sur les compétences parentales alors que tout au long de l'évaluation ils ont démontré qu'ils avaient des compétences? Ça devient une réponse automatique on les inscrit dans des affaires. Ça sécurise les gens. On intervient plus. On délègue. On a une responsabilité c'est à nous d'intervenir. Il y a un parent violent le réflexe c'est [tel organisme]. Il y a un danger réel de se laver les mains et de dire il n'a pas fait ça. Mais as-tu créé une relation, l'as-tu encouragé? (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Réviseurs, CJ2)

Cette création individuelle du sens des amendements à la LPJ crée des variations entre les différentes parties prenantes en protection de la jeunesse, que ce soit des intervenants et les chefs de service CJ ou des acteurs externes. S'il y a une relative uniformité et cohérence du sens transmis, le sens créé par les intervenants est modéré par la nature de leur travail et leur proximité des jeunes et de leurs parents. Ceci crée, selon certains acteurs, des confusions et peut même amener des inégalités dans le traitement des dossiers.

9.3.2 Sensemaking organisationnel

Nous avons défini au point 9.2.1 des catégories de créateurs-transmetteurs de sens. Certains CJ ont porté une attention particulière à ce processus en nommant des créateurs-transmetteurs formels (comité, responsable mise en œuvre, porteur de dossier, chargé de mandat, etc.). L'objectif principal est la recherche d'une cohérence dans le sens transmis d'un chef de service à un autre et une uniformité dans l'application de ces amendements d'un intervenant à un autre. De plus, les hauts dirigeants ont créé des espaces organisationnels (formation, journée d'information, rencontre d'équipe, jumelage, programme de coaching, etc.) pour favoriser la création et le transfert d'un sens organisationnel unique et cohérent. Certains comités se sont penchés sur l'interprétation

et la création du sens de chacun des amendements à la LPJ à travers des sous-comités de travail regroupant tous les niveaux hiérarchiques du CJ.

Dans ces processus de création de sens organisationnel, certains DPJ comptent et croient énormément en le rôle des cadres intermédiaires dans la transmission du sens des amendements à travers une supervision et un encadrement efficaces des intervenants :

> Je pense que les gens sont prêts, mais il faut de la supervision, de l'encadrement, faut que les chefs de service y croient. Sans nos cadres intermédiaires, oublie ça. Mais, je pense qu'on a des cadres intermédiaires qui sont prêts. On a une équipe quand même assez jeune […], ce qui n'est pas mauvais en soi, peut-être même plus facile. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Au CJ3, une des façons de palier à la variation du sens créée d'un CJ à un autre, d'un acteur à un autre était de favoriser des échanges informels rapides et soutenus dans le temps entre la DPJ et la DSC :

> En général, je pense que le DSC et le DPJ, doivent être sur la même longueur. Et on a réussi à avoir et probablement que la proximité des bureaux permet, en tout cas au niveau de la direction, qu'on a des échanges informels très rapidement. On est capable de se voir à tous les jours, si nécessaire. Donc, on se tient très au courant de ce qui se passe dans les bureaux. On entend des choses de chacun de nos chefs de service par rapport à leur perception et le degré d'intensité qu'on essaie d'avoir, ce n'est pas que j'ai raison et que tu as tort, mais plutôt de ce qu'on comprend de ce qui est en train de se passer là. Et, connaissant les dynamiques de nos personnes et de nos bureaux, on essaie de mettre des choses en place pour corriger le tir. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Bien que cet extrait explique l'importance des apports des cadres intermédiaires – dans ce cas-ci les chefs de service- aux échanges du niveau stratégique, il n'en reste pas moins que rien ne laisse indiquer que le sens crée et retransmis aux cadres intermédiaires, qui à leur tour le transmettent aux intervenants est uniforme et cohérent.

Ainsi, les efforts de coordination au niveau supérieur de la hiérarchie et le rôle important de transmission de sens accordé aux cadres intermédiaires (les chefs de service) n'éliminent pas l'importance du sens crée par les intervenants qui, étant donné la nature différente de leur travail dépendamment de leur service d'attache, peuvent créer des sens différents. À cet effet, la coordination dans l'intervention devient plus qu'indispensable pour une

création de sens organisationnel. Nous avons vu aux points 5.3.2, 6.3.2 et 7.3.2 que la coordination interne pose quelques enjeux pour la mise en œuvre et l'application de la LPJ. Au CJ3, par exemple, les changements des rôles et responsabilités de l'intervenant Évaluation-orientation et celui de l'application des mesures ont affecté la coordination inter-services :

> Pour certains, il peut y avoir des enjeux autour de […] toute la transition EO vers l'application des mesures, cette zone grise là. Avant, tu prenais le dossier quand il était fermé à la table d'orientation et il était transféré à la table de l'application des mesures. Maintenant, il y a des intervenants à l'application des mesures qui commencent à entrer dans le dossier pendant le processus d'orientation. Là, qui fait quoi? C'est quand c'est à moi et c'est quant à toi? Qui prend les décisions? Quelle est la responsabilité de ces deux intervenants-là? Ça, on est à continuer de peaufiner cette activité-là. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Afin de faciliter la création d'un sens commun des rôles et des responsabilités de chacun, la haute direction réoriente les acteurs vers l'objectif commun qui est à la base de l'intervention de tout intervenant en protection de la jeunesse, à savoir le meilleur service au jeune et ses parents. Pour ce faire, il faut être capable à l'interne d'attribuer le bon rôle au bon intervenant. Ceci renforce le rôle important que les organisations (les CJ) accordent aux cadres intermédiaires – chefs de service- à qui incombe le mandat de répartir les tâches aux intervenants.

> Le message qu'on donne à tout le monde, c'est qu'il faut rester centré sur quel est le meilleur service qu'on peut offrir à ce client tous ensemble. Il ne faut pas juste savoir, c'est à qui. Il faut savoir qui est meilleur et qui est le mieux placé pour le faire. Des fois, ça peut être un, des fois ça peut être l'autre. C'est sûr que quand on dit ça, ça demande au monde de discuter et de communiquer, parce que les gens aimeraient ça qu'on arrive à compartimenter les choses, mais ce n'est pas l'enjeu. On veut plus l'aborder comme, le meilleur à donner pour le client en avant de nous. On risque de moins se tromper sur des règles et des procédures comme à quelle date c'est à toi, ou à quelle date c'est à l'autre. Ça va demander un peu plus de temps, un peu plus de discussion, mais je pense qu'au final, on va avoir plus de résultats positifs. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ3)

Ainsi, il y a un lien fort entre les facteurs organisationnels (coordination interne, communication, partage des rôles et des responsabilités, etc.) et l'uniformité et la cohérence d'un sens organisationnel partagé par tous les membres du personnel.

9.3.3 Sensemaking interorganisationnel

Nous l'avons déjà mentionné, une des visées des amendements de la LPJ est de faire de la protection de la jeunesse une responsabilité collective. À cet effet, aux points 5.3.3, 6.3.3 et 7.3.3, nous avons présenté l'état de la collaboration avec les différents partenaires des CJ : institutionnels, communautaires et juridiques. Les amendements de la LPJ ayant visé à mieux encadrer, formaliser et améliorer la qualité des collaborations externes ne semblent pas apporter les effets voulus. Les constats sont assez semblables, mais avec des niveaux de complexité différents d'un CJ à un autre. Malgré les améliorations ayant eu lieu dans les rapports avec les partenaires externes, les acteurs des CJ perçoivent encore des difficultés dans les échanges avec les collaborateurs, particulièrement avec les CSSS.

Au-delà d'une création individuelle au sein de chacun des CJ et de la création organisationnelle des CJ, une tentative de création de sens interorganisationnel est observée. À travers une analyse s'intéressant à la création du sens interorganisationnel, nous mettrons en valeur les problèmes d'interprétation et de transfert qui n'amènent pas forcément un sens intersubjectif partagé par tous les collaborateurs, ce qui explique ne serait-ce que partiellement certaines des difficultés de collaboration. Les acteurs des CJ soulignent un écart entre leurs propres interprétations et celles des partenaires. Les espaces de communication et d'échange pour favoriser un moment de création de définition et de sens commun ne sont pas suffisants.

Pour ce qui est des CSSS, même s'il s'agit le plus souvent de situations exceptionnelles, les acteurs des CJ sont d'avis que les transferts personnalisés, lorsque bien faits, leur permettent de transférer le sens qu'ils ont créé à leurs partenaires qui prennent en charge le jeune et sa famille. Le transfert personnalisé, un changement positif selon les acteurs des

CJ, permet de créer un espace commun, mais ne peut être généralisé, car il faut le recréer pour chaque dossier à transférer. Plus encore, cette situation positive ne semble pas être la norme. Les acteurs des CJ notent des variations d'un CSSS à un autre et parfois même à l'intérieur d'un CSSS dépendamment des intervenants : « Je trouve qu'avec les CSSS dans certains territoires oui, mais dans d'autres les mécanismes de référence ne sont pas encore établis, ça varie d'un à l'autre. » (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe des réviseurs, CJ2)

En effet, souvent, le transfert des dossiers semble limité à envoyer le dossier et à référer le jeune et ses parents, s'ils le veulent, vers les ressources appropriées. Par contre, le sens de l'aide à donner à cette famille n'est vraisemblablement pas partagé entre l'intervenant du CJ et l'intervenant partenaire. Même si cela est une perception des acteurs des CJ, il n'en reste pas moins qu'aucun espace de création de sens n'est concrètement possible pour permettre l'atteinte d'un sens commun.

> Une fois que j'ai pris la décision, par exemple que l'enfant n'est pas compromis, mais que clairement j'identifie un besoin d'aide. Donc, moi j'ai l'obligation maintenant, par exemple à l'étape de l'évaluation. Si les gens reconnaissent qu'ils ont effectivement besoin d'aide et qu'ils veulent des services, alors je les réfère. Mais moi j'ai une vision de comment je voudrais aider ces gens. Et cette vision n'est pas toujours partagée de la part de mon partenaire du CSSS, dans la façon d'aborder ces gens, dans la façon d'aller les chercher et les motiver, les encourager à collaborer au plan d'action et d'intervention. Et cela fait en sorte que parfois ces gens reviennent en protection. Il est là le défi présentement. […]. L'enjeu est aussi au niveau des partenariats, de la façon dont la loi est comprise. Plus que seulement au centre jeunesse… (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Dans ce sens de partage des responsabilités, les interprétations divergent et aucun sens commun et collectif CJ-CSSS n'a été créé. Un exemple mentionné par les acteurs du CJ1 illustre l'ambiguïté entourant les cas de troubles de comportement. Les CJ n'avaient pas encore défini les critères au-delà desquels les dossiers seront transférés vers les CSSS. Aucun suivi de ces cas n'est documenté. Une fois le dossier transféré, les CJ n'ont aucune information de l'évolution de l'intervention des CSSS, encore plus aucune certitude qu'il y a eu intervention. En effet, l'intervention des CSSS se fait dans un cadre volontaire :

> c'est important qu'on se pose la question sur quels sont nos critères, jusqu'où on va, comment on met en perspective un facteur de risque, un facteur de protection, toute l'interprétation et c'est toujours ça qui demeure complexe même si on essaie de bien s'orchestrer avec des outils cliniques, mais j'aimerais ça quand même voir des chiffres, par curiosité… par crainte parce que ce que j'entends des partenaires c'est quand même complexe d'intervenir avec des jeunes qui sont pseudo-volontaires, des parents qui sont pas aussi volontaires qu'on aurait souhaité qu'ils soient. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Ces ambiguïtés et difficultés dans la création d'un sens commun sont une réalité avec laquelle vivent les CJ malgré les efforts déployés lors de la mise en œuvre des amendements dont plusieurs étaient orientés vers les partenaires. En effet, un travail minutieux, selon les acteurs des CJ, a été réalisé auprès des CSSS afin de mieux comprendre les particularités du rôle de chacun auprès des jeunes et leurs familles.

> La loi a été expliquée dernièrement. Ça a bien été expliqué aux partenaires. Les CSSS ont été invités, nous aussi parce qu'il fallait savoir de quoi on parlait. C'est une avocate de la protection de la jeunesse qui maîtrise super bien la loi ainsi qu'un chef de service de la protection qui la maitrise bien aussi. Ça été fait, mais je pense que tout est dans l'interprétation des choses et la pression que les gens vivent. […], parce qu'on n'est pas de meilleurs intervenants que les CSSS, si les gens sont d'accord et que tout le monde est volontaire, ils font une aussi belle job que nous autres et ça n'empêche pas de placer. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ3)

Néanmoins, il est probable que ce sens commun, lorsque créé, ne perdure pas dans le temps à cause de plusieurs facteurs organisationnels notamment le roulement du personnel, mais aussi des contraintes structurelles et les changements organisationnels propres à chacun des partenaires. Plus encore, certains acteurs des CJ croient que la création d'un sens commun passe avant tout par des rencontres régulières et continues et ce, au-delà de la loi.

> [Il faut que les intervenants se voient, par une rencontre de direction] et qu'on s'ajuste au même diapason sur l'ensemble du territoire, qu'on comprenne de la même façon, qu'on utilise les mêmes mécanismes, qu'on se mette au même niveau tout le monde. Parce qu'encore aujourd'hui on n'est pas tous à la même place, on n'est pas tous sensibilisés de la même façon, pour quelle raison j'en sais rien, mais il reste qu'il y a des différences dans certaines applications; […]. tout ce qui concerne l'interprétation est quelque chose qui doit s'investir tout le temps, faut qu'on s'en reparle, qu'on revérifie, qu'on revoit nos balises. (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ1)

Les acteurs des CJ sont également soucieux du sens donné aux amendements par les juges impliqués dans le processus de protection de la jeunesse.

> Il faut toujours être vigilant sur le sens qu'on veut donner aux amendements et s'il y a des écarts, par exemple au niveau de la jurisprudence, s'il y a des juges qui ne vont pas dans le sens qu'on souhaite, il faut peut-être plus prendre le temps maintenant qu'avant de se demander si on va en appel, est-ce que c'est un point pour lequel on a intérêt pour cet enfant et pour les autres à aller chercher une clarification de ce point de droit qui va leader la province. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ1)

Tous les acteurs des trois CJ se plaignent du manque de compréhension commune de certains amendements à la loi. Cette situation amène une incohérence et une incertitude quant au sens qui prévaut lorsque le jeune et sa famille sont entre juridique et social :

> C'est encore le fossé entre social et judiciaire. Nous notre direction nous donne des enlignements sur la façon de comprendre la loi et de défendre nos dossiers, mais devant les avocats et les juges c'est chacun pour soi. On pose la même question à 2 avocats et on a deux réponses différentes ça créé du malaise. Quand on a 2 juges, ça arrive aussi. Ça crée de l'incertitude. Il va falloir avoir une compréhension commune. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe des réviseurs, CJ2)

La création du sens est problématique également dans le partage des responsabilités et les rôles de chacun. Les acteurs des CJ trouvent que cette ambigüité dans le partage des responsabilités laisse place à des interprétations divergentes de certaines dispositions de la LPJ comme l'illustre cet extrait d'un chef de service :

> La loi ne précise pas vraiment le rôle et les responsabilités du domaine judiciaire et du domaine social. Donc, là on commence à voir arriver des ordonnances pour un placement majorité par exemple, où le juge va ordonner des périodes d'accès bien définies (ex : du samedi au dimanche, tant de fois par mois). J'y vois là une ingérence. Dans ce qu'on a démontré à la cour, quand l'enfant a besoin d'un projet de vie permanent dans un autre milieu, c'est que le milieu naturel ne répond pas à ses besoins. Quelle est la pertinence dans ce cas de faire retourner cet enfant dans son milieu une fois par mois ? (Chef de service, Entrevues individuelles, CJ3)

Aussi, un autre des articles de la LPJ pour lequel les acteurs des CJ et les juges n'ont pas encore atteint un sens commun et partagé est celui en lien avec les délais maximaux.

> **C** : La nouvelle loi judiciarise davantage les processus, celui principalement du délai maximal de placement de 24 mois pour les 6 ans et plus. Il faut aller au maximum de placement avant de pouvoir judiciariser. **M et K** : tu n'es pas obligé d'attendre 24 mois. **C** : C'est là qu'est toute l'interprétation parce que j'ai eu une longue discussion d'une heure avec l'avocate et elle m'a dit qu'il faut aller au maximum de placement permis avant de judiciariser pour un projet de vie. **A** : Les avocats comme les juges ont chacun une interprétation. Il y a des avocats qui sont plus à l'aise que d'autres à y aller. **MC** : C'est maximal, donc ce n'est pas une obligation. On peut, mais on n'est pas obligé, mais c'est sûr que ça dépend de ton réviseur et de ton avocate. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

La haute direction des CJ considère que l'autorité sociale (DPJ et CJ) précède l'autorité judiciaire. La LPJ accorde une marge de manœuvre et d'interprétation aux acteurs des CJ notamment en ce qui concerne les délais maximaux. Lorsque le judiciaire est impliqué dans le processus de protection, les acteurs des CJ perdent de cette marge de manœuvre.

Néanmoins, les acteurs des CJ redoutent une préparation inégale du monde juridique à l'arrivée des amendements de la LPJ, ce qui pourrait expliquer cet écart de perception et d'interprétation des amendements. Lorsque le dossier se rend au tribunal, c'est le juge qui décide et les acteurs des CJ ne semblent pas être bien à l'aise avec ce fait.

> Parce que là, tu ne sais pas, le juge c'est lui qui décide. […], mais on a senti que beaucoup de juges avaient une préparation extrêmement lacunaire. C'est comme s'ils n'avaient pas lu les amendements ou c'est comme s'ils essaient de faire comme si la loi n'avait pas changé. Ce n'est pas le fait de tous les juges, mais plusieurs. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Malgré la formation lors de la mise en œuvre des amendements de la LPJ et un an de rencontres qui auraient pu créer des espaces d'échange pour atteindre ce sens commun entre le monde social et le monde judiciaire, les acteurs des CJ trouvent que les juges prennent des décisions qui ne vont pas toujours dans le sens des nouvelles modifications de la LPJ.

> Ils sont parfaitement au courant, on a passé une rencontre par semaine pendant un an, ils ont été formés 3 jours plein. […]. Certains juges, des fois sont comme avant la loi, ils refusent la portée de l'amendement, le juge par son interprétation ajoute au texte, n'applique pas la loi et nie à l'enfant le bénéfice de la loi. C'est grave ça. (Directeur, Entrevues individuelles, CJ2)

Cette incapacité à influencer le sens créé par les juges pour arriver à un sens commun peut s'expliquer par le pouvoir que détient le monde juridique. Ainsi, avec la position de pouvoir qu'ont les juges, il est difficile, voire impossible pour les acteurs des CJ d'influencer leur processus de création du sens.

9.4 Synthèse

Comme le souligne Weick « *Meetings and arguments go together because, as Schwartzman (1987) puts it, "meetings are sense makers" (p. 288). By this she means that meetings define, represent, and reproduce social entities as well as relationships. People use and are used by this sensemaking form.* » (1995, p. 143). En effet, les formations, les rencontres d'information, les programmes de soutien des nouveaux intervenants, et la documentation constituent certains des indices qui ont influencé la création du sens des amendements de la LPJ par les acteurs des CJ. Néanmoins, cette création a été influencée par leurs cadres de référence, mais aussi par des facteurs contextuels.

La création et le transfert du sens des amendements sont deux processus parallèles, itératifs et perpétuels. Chaque nouvel indice (discussion de groupe, nouvelle formation, etc.) réenclenche ces processus.

Le processus de création et de transfert du sens est à refaire à chaque fois avec des flux continus et de nouveaux indices qui rentrent dans la boucle, mais aussi dans un contexte de roulement du personnel autant dans les CJ qu'au chez leurs partenaires. L'atteinte d'un sens commun et collectif reste donc un défi majeur pour les CJ et leurs partenaires.

Nous avons défini trois catégories de créateurs-transmetteurs de sens qui ont joué un rôle important dans le processus de mise en œuvre des amendements, à savoir des créateurs-transmetteurs 1) formels; 2) informels/naturels; et 3) symboliques.

La création du sens des amendements se fait à trois niveaux : 1) individuel; 2) organisationnel; et 3) interorganisationnel. Les deux derniers niveaux correspondent à la

création collective du modèle théorique présenté à la Figure 3-4. La création individuelle du sens est omniprésente dans les trois CJ et parfois, apporte des confusions face à de multiples interprétations. La tendance vers une création organisationnelle, du moins au moment de la collecte de données, n'était pas totalement établie. Certains écarts d'interprétation persistent encore d'un chef de service à un autre. Dans un contexte où ces derniers – en tant que cadres intermédiaires- sont responsables, du transfert du sens vers les intervenants, ces écarts ont des impacts sur le sens organisationnel. Enfin, la trajectoire de la création objectivée vers la création intersubjective du sens des amendements n'a pas encore abouti. Des défaillances persistent encore dans le processus de création interorganisationnelle du sens des amendements de la LPJ.

L'analyse des processus de création et de transfert du sens des amendements de la LPJ vient apporter un regard interprétatif et contextuel aux constats soulevés au Chapitre 8 sur les processus de mise en œuvre des amendements de la LPJ.

Chapitre 10 : Succès et échec de la mise en œuvre des dispositions de la LPJ

Il est important de préciser que ce chapitre se consacre à la 3e composante du CCII[23] présenté au point 3.2. Alors que nous nous sommes intéressés à l'évaluation de la mise en œuvre aux chapitres 5, 6 et 7 – en discutant des adaptations locales et des variations inter-sites au Chapitre 8-, et avant de porter un jugement sur l'effectivité des amendements de la LPJ, nous nous sommes préoccupés de la création et du transfert du sens de ces amendements par les acteurs des CJ au Chapitre 9. Ainsi, ce chapitre analysera le succès ou l'échec de la mise en œuvre des amendements de la LPJ.

Nous avons discuté des objectifs des amendements et de la logique théorique des amendements au Chapitre 4. Dans ce chapitre, nous mettons l'accent sur la vérification empirique du succès de la mise en œuvre à la lumière des objectifs formels des amendements selon la perception des acteurs des CJ. Il s'agit notamment d'évaluer la réalisation des objectifs et d'estimer les résultats et les bénéfices pour la population cible. Une analyse descriptive des composantes clés des amendements présentés aux sections 5.3, 6.3 et 7.3 a mis la base pour la discussion de l'atteinte des objectifs. Les objectifs sont analysés dans une perspective de fidélité à ce qui a été prévu lors de la phase de conception. Le développement est construit selon les deux principaux et ultimes objectifs des amendements, à savoir la stabilité des enfants et la continuité des services.

En effet, le législateur insiste sur l'importance de la stabilité des enfants. Principalement, il a mis l'emphase sur les délais de placement, sur les alternatives de placement et a réitéré

[23] Les concepts théoriques mobilisés dans ce chapitre sont empruntés principalement du cadre conceptuel de McConnell (2010a,b). Il s'agit par exemple du caractère innovateur, de coalition durable, etc. (voir Tableau 3-3 pour les variables et les indicateurs du succès ou de l'échec).

la nécessité de la collaboration entre le directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) et les ressources du milieu.

Il est important de souligner que le jugement –normatif- porté aussi sur le succès ou l'échec de la mise en œuvre des amendements de la LPJ est nuancé et relatif. Il est nuancé, à travers notamment les analyses présentées dans les deux chapitres précédents de nature descriptive et normative respectivement. Il est relatif, car il s'agit principalement du point de vue des acteurs des CJ et ne porte que sur quelques indicateurs du succès et de l'échec de la mise en œuvre, tel que définis par McConnell (2010a, b) et Bovens et ses collègues (2001), par manque de données permettant de réaliser de telles analyses.

10.1 Vers la réalisation de l'objectif principal : la stabilité

Rappelons que le premier objectif ultime des amendements de la LPJ est la stabilité des enfants. Selon les intervenants des CJ, l'objectif d'assurer la stabilité des jeunes est préservé, mais reste théorique :

> **H** : permanence, le fait d'éviter de déplacer les enfants. Maintenant c'est écrit dans la loi. Mais pour ce qui a trait à l'application, je suis sceptique jusqu'à un certain point. On est dépendants de nos ressources, si la famille d'accueil dit je ne le veux plus, on ne peut pas faire grand-chose. On veut le meilleur, mais dans le concret ce n'est pas toujours facile. **AH** : sauf que, malgré la nouvelle loi, on a beau dire qu'il faut le faire, mais c'est difficile dans les temps et les délais. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

> Objectif à la modification de la loi, c'était pour la stabilité des enfants, c'était pour éviter les placements et les déplacements. […]. Dans les faits, est-ce qu'on a les ressources pour le faire? On en fait encore des placements-déplacements parce qu'à notre niveau, c'est assez rare qu'on va statuer sur le projet de vie d'un enfant là maintenant, donc là, on va le rentrer en famille d'accueil de transition parce qu'il n'y a pas de place dans une famille d'accueil régulière (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe EO, CJ2)

En effet, bien que l'objectif soit bien clair et identifié par la loi et compris par les acteurs des CJ, une fois de plus, les ressources ne permettent pas de l'atteindre de façon systématique (voir points 5.4, 6.4, et 7.4). Comme le souligne l'extrait précédent, assurer la stabilité de

ces jeunes est positivement corrélé à la disponibilité des ressources, mais aussi à la collaboration des juges. En effet, les variations dans la compréhension des juges et leur application des durées maximales de placement affectent l'atteinte de cet objectif selon les acteurs des CJ :

> **AH** : [la stabilité] relève aussi de la décision des juges (**H** : également). **AF** : oui, avec la nouvelle loi, les juges comprennent très bien que lorsqu'il y a un placement la durée est comptée. Avant d'arriver au placement, tu dois en avoir fait des choses. Parce qu'ils savent que s'ils ordonnent un placement les durées maximales embarquent. **SM** : Ils sont plus réticents qu'avant? **AF** : oui. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

> Les juges résistent dans le délai maximal de placement à 2 choses : ils n'aiment pas l'idée de se faire imposer une décision obligatoire après un délai qui est jugé assez court alors qu'habituellement ils avaient l'habitude de donner une autre, une autre chance aux parents, mais au détriment de l'enfant. Je pense qu'on offre plus de stabilité aux l'enfant et les juges en sont plus conscients avec ce texte de loi là sauf qu'ils veulent faire 2 choses : ils sont très jaloux de leur juridiction. Ils ne veulent pas donner un mandat en blanc jusqu'à 18 ans, ils veulent garder la marge de manœuvre qu'ils avaient avant, par rapport au passé, il y a un progrès, ils ne feront pas 1 an, 1 an, 1 an, lorsqu'ils auront une bonne preuve, ils n'iront peut-être pas jusqu'à 18 ans, mais ils vont aller dans des termes d'au moins 5 ans. (Entrevues individuelles, Directeur, CJ2)

La discussion autour des juges et la judiciarisation des cas de certains jeunes nous ramènent à l'objectif des modifications de la LPJ qui vise à moderniser les processus judiciaires. Pour les acteurs des CJ, c'est difficile de voir ces changements concrètement dans leur travail avec le tribunal :

> Non, ça n'a pas changé. Comme je vous dis, on arrive à la cour avec un dossier qui a une vraie histoire. Des requêtes courtes par téléphone, on ne voit plus tellement ça. Maintenant, quand on nous demande de préparer une requête, il faut prendre le temps de s'asseoir et de regarder les mesures volontaires et tous les rapports professionnels. Prendre le temps de savoir c'est qui cet enfant. C'est la réalité dans beaucoup de dossiers maintenant, ce qu'on voyait moins avant. C'est une certaine manière pas négative pour l'intervenant parce qu'il y a des intervenants que ça fait un bout qui sont dans le dossier, alors il le connaisse ce dossier. Je ne pense pas que les intervenants se sentent moins encadrés ou moins aidés depuis la réforme. (Entrevues individuelle, Chef de service, CJ3)

> Le check list n'a pas changé. Les réalités sont les mêmes. On se prépare de la même manière pour aller à la Cour, les critères ont changé, mais la préparation est la

> même. Les changements sont en amont (au signalement). Des fois on dit à un intervenant que son dossier ne correspond pas aux nouveaux critères et de l'aider à documenter. (Entrevues individuelles, Directeur, CJ1)

> **AH** : Non au niveau du judiciaire ça n'a pas changé. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

Ces modifications semblent avoir changé la nature du travail de certains intervenants, et ont donné place à de nouvelles façons d'intervenir, comme la mise en place de tables d'orientation et les révisions en présence :

> **C** : Travailler à la mobilisation rapide des parents ça m'a amené des rajustements. Dans les révisions en présence, je dois questionner de manière réelle, mais subtile ce qui a été fait par l'intervenant et avec les parents. C'est venu changer l'angle de mon travail. J'ai plus de préoccupations vs la mobilisation et ce qu'ils font pour le mobiliser. Ça m'amène à beaucoup plus questionner ce que font les intervenants. **G** : C'est intéressant avant on se centrait sur les parents ce qu'ils avaient fait eux pour reprendre leur enfant ou pour ne plus être en PJ. Là ça nous permet de voir les services reçus. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Réviseurs, CJ2)

> Moi, je vous dirais que ce qui a changé beaucoup, ce sont les tables d'orientation. Parce qu'ici il n'y avait pas ça. Les révisions en présence non plus. Avant, c'était exceptionnel s'il y en avait. Comme c'est implanté, parce que moi dans le passé j'avais quelques plaintes par rapport à ce qu'ils n'avaient pas été informés n'étaient pas au courant, leur avis n'avait pas été demandé. Et ça, je dirais que ça a beaucoup changé avec les tables d'orientation et les révisions en présence [amenées directement dans le contexte des modifications à la loi]. Ça, ça a changé beaucoup. (Entrevue individuelle, Chef de service, CJ3)

Par ailleurs, la tendance vers la participation des enfants et des parents dans le processus semble avoir fait son chemin dans l'intervention. Les intervenants sont tout à fait conscients de ce changement de la loi et reconnaissent que malgré les efforts d'implication des parents qu'ils faisaient avant les modifications de la LPJ, ces dernières ont formalisé cette tâche :

> **MM** : L'implication des parents. Maintenant on mobilise les parents on fait en sorte qu'ils s'impliquent. (**I** : ça vient avec la loi) on le faisait avant, mais là c'est une obligation. On a cette tâche-là. On doit faire la preuve qu'on a fait tout ce qui est en notre pouvoir pour les mobiliser : les accompagner, les référer... (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Il s'agit également d'une disposition qui soulage les intervenants dans la mesure où elles responsabilisent les parents qui deviennent « [maitres] de la décision qui sera prise » en

conséquence de leur investissement pour se reprendre en main et retrouver leurs enfants, cela a modifié la relation des intervenants et des parents :

> **N** : plus facile, plus clair, on ne se fait pas accuser d'avoir un agenda caché. Dès le début on dit ce qu'il en est, ce qu'ils peuvent faire et ce qui va se passer s'ils ne se mobilisent pas. **D** : comme on ramène les parents à la Loi, ils nous prennent moins en grippe. Ce n'est pas nous c'est la Loi. C'est plus juste la maudite TS qui dit ça, c'est la Loi. On est plus seul à porter ça. C'est moins lourd. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Les créateurs-transmetteurs de sens naturels (chefs de service des CJ) ont une perception encore plus positive des modifications concernant l'implication des parents dans le processus sur l'amélioration de la situation. Ils sont sûrs qu'un bon accomplissement de la tâche qui incombe aux acteurs des CJ est réalisé, bien qu'il y ait toujours place à l'amélioration. La mobilisation des parents a un impact positif sur le processus d'intervention selon ces acteurs :

> Oui, j'ai vu aussi des réussites de parents qui se sont mobilisés et qui ont compris le sens qu'avait la durée maximale de placement et ils se sont retroussés les manches et ont réussi à reprendre en charge leurs enfants. Il faut le dire aussi, ça. Ça équivaut à un projet de vie le meilleur possible chez ces parents... Il y a des parents qui se mobilisent. Il y en a qu'on cherche à mobiliser et je pense qu'on répond bien à notre obligation de faire en sorte que les parents prennent partie prenante des décisions concernant leur enfant. On le fait par le biais des projets de vie, des révisions en présence, des comités d'orientation quand vient le temps de négocier la mesure de protection, on implique les parents. On y arrive, je pense. Cela dit, ça demanda à être à améliorer. On n'est pas parfaits. (Entrevue individuelle, Chef de service, CJ3)

> Ça a eu un impact positif parce que les parents et ils sont plus au courant de ce qui se passe et ils ont leur mot à dire. [Mais j'ai] aussi des parents qui me disaient, l'intervenante était pressée donc elle m'a demandé de signer ça. Il s'assure que si le parent décide de ne pas y aller à cette table ou d'aller à la révision prévue, ça lui appartient. Mais pour moi, ça, ça a eu un impact. (Entrevue individuelle, Chef de service, CJ3)

Du point de vue des parents, l'opinion est différente. Ils vivent un stress et une pression supplémentaires avec l'application des amendements :

> C'est toujours dur pour un parent […] d'entendre qu'à un moment donné on est arrivé là. Mais je pense que là ça arrivait plus vite pour eux; mais il y a d'autres

> parents qui étaient capables de convenir plus rapidement parce que parfois c'est surprenant ce que les parents peuvent nous dire, ils le sentent profondément qu'ils sont incapables d'être de premier plan dans l'exercice auprès des enfants et ils aiment mieux le savoir là et qui nous disaient à la fin d'une révision je le sentais, je le savais que j'étais pas capable et qu'il fallait miser sur lui, pour lui. (Entrevues individuelles, chef de service, CJ1)

> **P** : C'est sûr qui a un stress qui existe. Puis, c'est là que je trouve que c'est souvent des mères qui ont plusieurs enfants. Donc, quand ils ont vécu avec l'ancienne Loi puis là elles sont tombées avec cette Loi-là, elles se faisaient enlever leur enfant à l'hôpital. En plus avec la nouvelle Loi, elles avaient à faire la preuve qu'elles avaient acquis des compétences parentales pour être capables d'élever cet enfant-là. C'était comme… assez spécial. Avant c'était le centre jeunesse qui avait à prouver qu'elles n'étaient pas capables de s'occuper de leurs enfants. (Comité des usagers, Entrevues de groupe, CJ1)

Ainsi, la participation active des enfants et de leurs parents leur permet d'être informés de l'avancement des processus. Pour les parents, en particulier, cette participation leur permet de réaliser les défis qu'ils ont à surmonter et de voir l'heure juste sur ce qu'ils ont à faire pour reprendre la situation en main. Néanmoins, les témoignages des intervenants indiquent que ces derniers y voient un seul avantage « la transparence » vis-à-vis la famille, ce qui risque d'influencer leur démarche de s'investir pour rendre cette participation active et positive pour le jeune lui-même.

Aussi, bien que les acteurs des CJ reconnaissent l'apport des dispositions en lien avec les personnes significatives, ils trouvent la tâche ardue, voire non faisable. En effet, au moment de la collecte de données, les acteurs mentionnaient que l'opérationnalisation de cette disposition n'était pas encore complétée dans la mesure où la tâche n'a pas été dédiée à un service en particulier et les critères d'évaluation n'étaient pas encore définis :

> Les personnes significatives ont posé problème un peu. Des intervenants qui disaient : « Coudonc, vas-tu falloir que j'en évalue 30 ? » Dans le sens que personne ne disait moi je vais le prendre chez moi. Je suis son grand-père, tante, belle-sœur. À un moment donné, ça fait une confusion, à quoi sommes-nous tenus exactement? Qu'est-ce qu'une personne significative? Quand on a compris ce qu'est une personne significative, c'est quoi l'analyse qu'on en fait de cette personne-là. Il y a eu une prise de panique à un moment donné. [Qui les évaluerait ?]. En principe, ce devrait être les ressources, mais ce n'est pas réglé. Les critères pour les évaluer, à savoir si on les évalue comme une famille d'accueil… Ce

> n'est pas encore clair non plus. À l'évaluation, on les évalue nous-mêmes, mais de façon sommaire. (Entrevues individuelles, Chef de service, CJ1)

Si les acteurs des CJ n'arrivaient pas à voir les effets de ce changement sur la stabilité des enfants, ils confirment par ailleurs que l'exploration du milieu élargi de l'enfant a des effets sur leurs pratiques :

> Mais je vois des changements dans les pratiques par rapport à l'exploration du milieu élargi. Je le vois concrètement dans les budgets. L'utilisation du budget FA diminue et l'utilisation de celui réseau d'entraide augmente de façon significative. À partir des équipes ÉO il y a exploration du réseau élargie il y a vraiment des changements de pratiques. Ça ça a évolué très bien. (Entrevues individuelles, DPJ, CJ2)

D'autres acteurs des CJ réfèrent à une atteinte inéquitable de l'objectif de la stabilité, dans la mesure où les plus jeunes enfants vivront plus de stabilité que les plus vieux qui ont déjà accumulé plusieurs placements-déplacements :

> Moi, les plus jeunes, les bébés, on va entendre plus de stabilité, mais pour ceux qui ont 5, 6, 9 mois et qui ont fait 5, 6 ,7 familles d'accueil, c'est arrivé trop tard. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ3)

> **Ti** : ce que j'ai appris c'est entre 6 et 18 mois que ça se fait et la majorité des enfants nous arrivent à deux ans, genre pour la banque mixte ou pour un placement à majorité, si on compte qu'il faut qu'il y ait un an de … alors ce phénomène d'attachement là est déjà fait avec le parent il ne faut pas se compter des blagues y en a deux autres à faire, il a un an d'apprivoisement à faire avec la banque mixte ou la famille d'accueil et un an à dire moi je m'engage. **Tous** : et de détachement avec l'autre parent. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe Ressources, CJ1)

Si les acteurs des CJ ont des réserves quant aux bénéfices des changements de la LPJ pour les plus jeunes, ils sont encore plus critiques quant aux bénéfices pour les adolescents qui, selon eux, n'ont pas bénéficié des amendements à la LPJ :

> **J** : C'est le ministère. Dans les documents sur l'application de la loi, le projet de vie ado n'existe pas. Dans le plan d'intervention, il n'est pas là. **A** : l'expression projet de vie n'était pas courante avec les ados. On disait où vas-tu aller après. Les projets de vie à l'ado c'est le retour ou l'autonomie. […]. **MH** : par rapport à l'organisation, il faut penser que les enfants ce ne sont pas des ados. La loi est souvent en fonction des enfants et les ados sont mis de côté. Avec les ados on est ailleurs et on est souvent en train de comparer les 2 clientèles et on ne peut pas le faire. On cherche à uniformiser le tout. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Ces intervenants qui travaillent de plus proche avec des adolescents[24] sont bien conscients que ces jeunes-là vivent une autre réalité et il faut que les services, les projets de vie et les plans d'interventions soient ajustés en conséquence.

> **M** : il faut se coller davantage aux réalités. **MH** : à l'ado la mobilisation a fait réagir le monde, je me suis demandé pourquoi, c'est parce que tout ce qui vient avec n'est pas là. En plus ce n'est pas le parent qu'on doit mobiliser c'est l'ado, ça peut être plus complexe. On n'est pas sorti du bois avec ce concept-là. C'est plus difficile à l'ado, on ne parle pas de la même chose. Avec le parent de l'enfant on peut dire si tu ne te mobilises pas il va y avoir projet de vie. Mais avec un parent d'ado on fait quoi? On doit mobiliser les deux : parent et ados. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

L'atteinte ou pas de l'objectif de la stabilité est très relatif dépendamment du rôle des acteurs dans l'organisation, le caractère positif des expériences des jeunes que l'acteur a pu suivre et de la définition même qu'il se donne de la stabilité. Ces trois témoignages présentent les différents points de vue des acteurs des CJ selon une échelle allant d'une perception positive où les quelques cas pour lesquels les intervenants ont pu voir une certaine stabilité leur permettent d'y croire; à une perception pessimiste où l'acteur est convaincu que cet objectif est simplement inatteignable; ces jeunes, peu importe leur âge et leur parcours, vivront une certaine instabilité :

> Tout à fait positif. On statue rapidement pour un projet de vie pour les enfants, c'est merveilleux, car souvent ces enfants-là ont manqué de stimulation, ont des retards de développement. On vient contrecarrer tout ça rapidement. On peut récupérer ces retards-là. On le voit. C'est extraordinaire. Dans notre pratique antérieure, peut-être que ces enfants-là auraient pu récupérer leur retard, mais avec beaucoup plus de temps. Il y a eu une période de flottement avant de s'investir. On rend d'excellents services à ces enfants. On leur permet de s'épanouir pleinement. J'y vois des avantages extraordinaires. (Entrevues individuelles, Chef de service, CJ1)

> Comment définit-on la stabilité? C'est quoi ma comparaison je n'ai pas d'outils fiables pour comparer. […]. Manque de FA, la ressource disponible n'est pas toujours la bonne. Idéalement on voudrait une FA qui pourrait éventuellement accepter de s'investir à plus long terme, mais la ressource disponible en est une de

[24] On constate par exemple que durant l'année 2013-2014[24], 19,7 % des jeunes pris en charge sont âgés entre 13 et 15 ans, et 22,3 % ont 16 ou 17 ans (Bilan des DPJ, 2014).

> dépannage, donc il va falloir le déplacer. […]. À quel moment ça fait sens de recourir à une FA Banque mixte? Comment peut-on réellement continuer à travailler pour un retour alors que l'enfant est en banque mixte? […]. On demande à la FA banque mixte de nous aider à travailler à un projet de retour, humainement on demande quelque chose de dur. (Entrevues individuelles, DPJ, CJ2)

> Stabiliser l'enfant et tout mettre en place pour qu'il reste dans un milieu familial. Moi, jusqu'à date, ce que je vois […], le législateur va devoir clarifier ça parce que dans sa réforme ce qu'il dit stabiliser, il nous parle de personnes significatives qu'il faut rechercher pis en même temps, la famille d'accueil c'est le lot d'un paquet. C'est souvent ça qu'on a à offrir à un enfant. [Une FA], c'est la DPJ qui l'évalue, qui l'accrédite, qui la paye et qui la ferme des fois. Et une famille d'accueil, ça n'a besoin d'être une famille d'accueil, ça meurt pis ça se sépare. Alors, d'un côté, on demande d'offrir la stabilité, on peut mettre toutes les conditions gagnantes pour que ce soit ça, mais on ne peut pas le garantir. (Entrevues individuelles, Directeur, CJ3)

À la lumière de ces témoignages, peut-on parler d'une meilleure stabilité des enfants pris en charge par la DPJ ? Selon les acteurs des CJ, la stabilité est un objectif qui leur tient à cœur, mais qui demeure difficile à atteindre étant donné que cela ne dépend pas uniquement de la bonne volonté de l'intervenant. Selon les acteurs des CJ, le manque de ressources autant dans les CJ que chez les partenaires (humaines, financières, familles d'accueil, etc.), afin d'assurer une prise en charge complète des parents et favoriser ainsi un retour rapide en milieu familial est une contrainte bien réelle. Et parfois la situation de certains enfants ne s'apprête simplement pas à un retour en milieu familial. Ainsi, ce Directeur au CJ3 qualifie la stabilité d'utopie :

> C'est dur de dire que cette loi-là, il ne faut pas que ça change le monde. La vie fait en sorte que les gens, je me dirais d'assurer une stabilité, c'est beau de vouloir ça, mais à quelque part, c'est utopique. Il y a des choses qu'on ne peut pas contrôler. Que les porteurs de dossiers, qu'ils soient les mêmes, la stabilité du personnel, de s'assurer d'avoir de l'ajout quand on en a de besoin parce que ce n'est pas évident de demander à un avocat de faire ça, pendant ce temps-là, il y a eu besoin d'ajout, mais de s'assurer qu'on a du monde pour être capable. Je vois du monde qui ont mis des énergies… et qui se sont rendus malades à la fin. Les gens voulaient tellement, ils sont tellement passionnés aussi qu'ils donnent beaucoup, mais au prix aussi.... On parlait de personnel tantôt, on arrive juste à tenir. (Entrevues individuelles, Directeur, CJ3)

Qu'en est-il de l'évolution des signalements depuis les amendements à la LPJ? Lorsque l'on regarde les données en termes de nombre de signalements, comme le montre la Figure

10-1, les signalements n'ont cessé d'augmenter d'année en année, de façon cumulative, dans les trois CJ à l'étude.

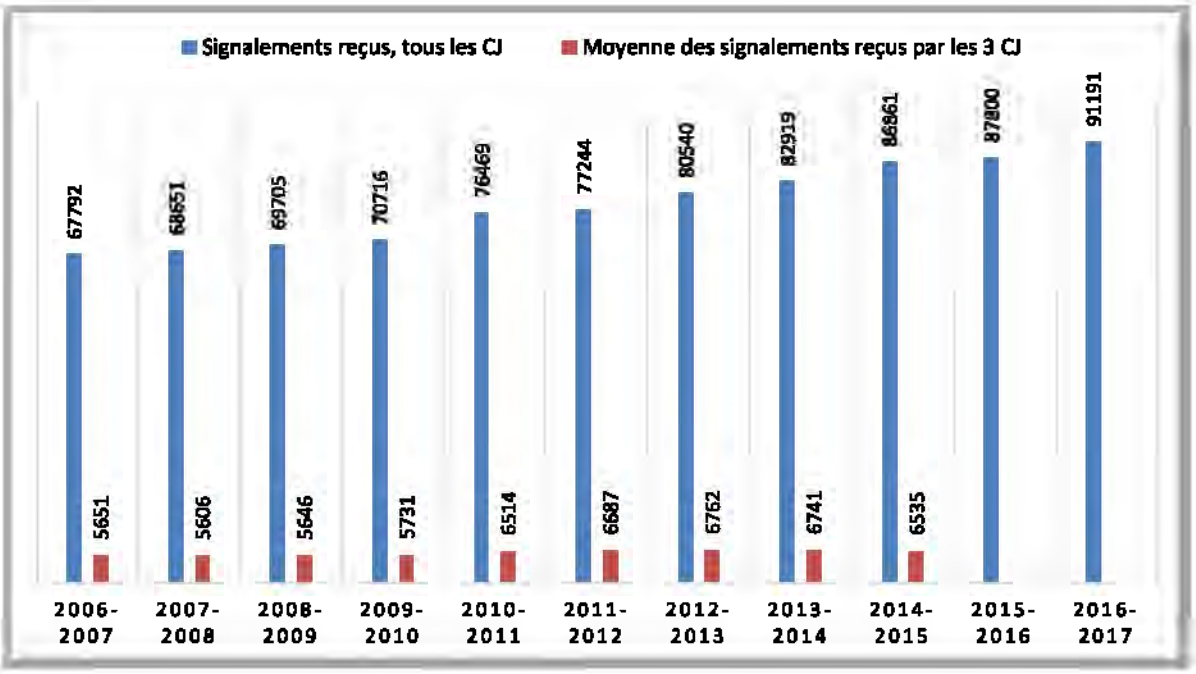


Figure 10-1 : Évolution comparative du nombre de signalements dans les 16 CJ du Québec et les 3 CJ à l'étude (Données des bilans des DPJ publiés entre 2007 et 2017 et des rapports de gestion annuels des trois CJ à l'étude entre 2006 et 2015)

Ces données au sujet du nombre de signalements nous amènent à discuter d'un autre des objectifs des modifications à savoir « s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'État dans la vie des familles ». En effet, les modifications à la loi de 2007 sont également venues préciser le caractère exceptionnel de cette loi, alors qu'on observait qu'elle est devenue plutôt la porte d'entrée pour des services (Québec, 2006). Une hausse de signalement de près de 23% entre 1999-2000 et 2004-2005 a été observée; et 1 signalement sur 4 est retenu après évaluation alors que plusieurs autres enfants dont la situation a été signalée, mais non retenue requièrent des services d'aide.

Ainsi et afin de minimiser l'intrusion de la loi dans la vie des familles, les amendements de la LPJ ont insisté sur le caractère exceptionnel de la LPJ dans un cadre bien défini, comme expliqué plus haut. Néanmoins, le nombre de signalements[25] n'est pas rassurant. D'ailleurs, les chefs de service sont déçus que ces changements n'aient pas encore porté fruit. La DPJ est encore souvent considérée comme porte d'entrée au lieu de l'exception :

> J'ai des inquiétudes. […]. J'ai parfois l'impression qu'il manque un allié qui va s'assurer de faire comprendre à la population qu'il y a des services ailleurs qu'à la DPJ. Moi, je ne conçois pas qu'un parent vienne demander de l'aide à la direction de la protection de la jeunesse. Pour moi, ça ne fait pas de sens et ça arrive encore. Et de référer ces gens au bon service d'aide, c'est parfois difficile. Des fois, ils ont encore l'idée qu'un jeune qui ne veut pas, ils ne peuvent pas l'aider. Pour moi, c'est une façon de voir qui mérite d'être retravaillée. […]. Si on regarde les statistiques, elles parlent d'elles-mêmes. À l'évidence, la porte d'entrée, c'est le centre jeunesse. Mais ça ne devrait pas l'être. Ce que j'aurais souhaité, depuis 2007, de pouvoir observer un changement à cet effet. Il tarde à venir. Moi je suis inquiet de cela, de cristalliser la porte d'entrée aux services sociaux chez nous. (Entrevues individuelle, Chef de service, CJ3)

En pratique, ces nouvelles dispositions ont permis de régler plusieurs embûches que rencontraient les acteurs, mais elles semblent poser d'autres enjeux, notamment en lien avec l'accessibilité de plusieurs personnes aux renseignements de l'enfant et ses parents, comme dans le cas soulevé par cet intervenant :

> Avec les changements à la loi, on a plus de personnes qui deviennent parties au dossier (ex. : un grand parent qui veut devenir tuteur), elles ont accès aux évaluations psychologiques des parents et de tout le monde. Au niveau de la confidentialité. Je veux bien confier l'enfant à la grand-mère, mais a-t-elle besoin d'avoir l'évaluation psychologique du père? C'est un risque. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

En effet, malgré que la routinisation de l'application de ces dispositions ne fût pas totalement établie selon les acteurs des CJ; les intervenants avaient de la difficulté à juger de la limite de ce qu'ils peuvent divulguer ou pas, particulièrement en la présence d'une tierce personne :

[25] Une proportion des enfants signalés, mais dont le signalement n'a pas été retenu, sont référés à d'autres ressources. Nous reviendrons sur les données des références aux ressources du milieu au point 10.2.

> L'accompagnement par une personne significative et la confidentialité qu'est-ce que je dis devant cette personne-là. Je me sens coincée même si j'ai l'autorisation. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe AM, CJ2)

Au-delà de la simplification voulue par le législateur, l'intervenant, dans ces liens et relations avec les personnes entourant le jeune et impliquées dans le processus, devra prendre des décisions et jauger les conséquences de chaque information divulguée aux acteurs.

10.2 La continuité des services : vers une responsabilité collective

La notion de responsabilité collective a été centrale lors de la modification de la LPJ en 2007 (voir points 5.3.3, 6.3.3, et 7.3.3). La protection de la jeunesse est présentée comme une responsabilité collective et la collaboration comme le moyen pour y arriver. À cet égard, l'article 2.3 de la LPJ stipule qu'« une personne, un organisme ou un établissement à qui la présente Loi confie des responsabilités envers l'enfant et ses parents doit favoriser la participation de l'enfant et de ses parents ainsi que l'implication de la communauté. » Ainsi, la LPJ présente la protection de la jeunesse comme une responsabilité collective qui revient non seulement à la DPJ, mais aussi aux ressources du milieu et à la communauté de façon générale (Bentayeb, 2011; Goyette et *coll.*, 2011). Plus largement, cette notion réfère au fait que :

> Le bien-être des enfants est une responsabilité qui appartient d'abord aux parents, mais aussi à l'ensemble de la collectivité. Le système de protection instauré par la Loi s'inscrit en continuité et en complémentarité avec ceux des autres acteurs sociaux, que ce soit un parent, une personne significative dont les grands-parents et les autres membres de la famille élargie, une personne œuvrant dans un établissement, un organisme scolaire, un milieu de garde, une ressource communautaire ou le réseau policier ou judiciaire (Québec, 2009 : 5)

Cette responsabilité collective se traduit souvent par le maintien de ce que certains acteurs appellent « le filet de sécurité » autour du jeune. D'ailleurs, comme nous l'avons souligné, les amendements de la LPJ ont largement modifié les dispositions concernant les collaborations. Les enfants ne nécessitant pas de protection, mais ayant besoin d'autres

services doivent être orientés vers les ressources du milieu, d'où le renforcement des dispositions de la LPJ concernant les collaborations. À cet effet, la loi a précisé les rôles et les responsabilités autant du DPJ que des ressources du milieu. L'obligation de donner des services aux enfants pris en charge par la DPJ a été renforcée. Lorsque des enfants ne sont pas pris en charge, mais ils ont besoin de services, le DPJ a désormais l'obligation d'informer et d'accompagner les enfants et leurs parents vers d'autres ressources du milieu. Enfin, pour renforcer le réflexe d'orienter les enfants et leurs parents vers d'autres ressources, lorsque cela est nécessaire, la référence vers les ressources du milieu est maintenant prévue dès l'étape de la réception et traitement des signalements (quand le cas n'est pas retenu pour évaluation). L'objectif étant d'assurer une continuité des services pour les jeunes et leurs parents et influencer ainsi positivement la stabilité des enfants :

> Pour moi ça a eu un impact, on est plus soucieux de cet élément dans la continuité, peu importe le partenaire impliqué, le fait de travailler ensemble que ce soit par l'intermédiaire des PSI, je ne sais pas jusqu'où on est rendu, mais je sens que de plus en plus on a mis de l'importance sur la place de chacun autour d'un jeune et l'orchestration de l'intervention ça c'est un plus aussi. Les durées de placement on a été bien soucieux par rapport à ça, mais on avait plus de confort que d'inconfort. Je pense que ça a resserré le travail en commun, même au niveau des comités CPV de travailler ensemble à l'interne, même pour l'encadrement intensif d'avoir une mécanique établie des procédures qu'il y ait quelqu'un qui porte ça, d'avoir quelqu'un qui fait le lien avec les bonnes personnes que les droits du jeune soient respectés, je dirais que ça a mis du pointu, de la précision, ça nous a forcé à baliser davantage, installer des façons de faire. (Entrevues individuelles, Chef de service, CJ1)

En pratique, les acteurs des CJ reconnaissent faire de plus en plus de transferts personnalisés, un impact important des modifications à la LPJ :

> Quand parlait de gros changements à la loi, maintenant la loi nous oblige à faire des références au CLSC. Quand on parle de 60% comme tantôt, il faut s'assurer, maintenant on a une équipe d'ailleurs mise en place pour faire ses références personnalisées dans les CSSS. […]. Dans 80%, on ne retient pas, les gens acceptent l'aide du CLSC. Donc, ces références, on les fait personnaliser. Il pourrait même y arriver d'autres situations par téléphone où les gens ont besoin d'un accompagnement, on pourrait le faire aussi. On va même se déplacer pour accompagner, les référer. Ça fait partie de la loi. (Entrevues individuelles, DPJ, CJ3)

> **F** : je fais plus de transfert vers les CSSS. Moi je trouve qu'il y a beaucoup moins de rétention de signalements à l'évaluation. **AH** : moi aussi [...] c'est vrai que je fais beaucoup plus de transfert. **AF** : je trouve que le transfert personnalisé est un plus pour le client. On l'accompagne vers quelque chose et on s'assure que le CLSC va prendre son dossier en charge. **H** : Nous ils nous font faire un TLOS de fermeture : l'agent de liaison du CLSC avec intervenants du CJ au dossier, plus nous autres, plus les parents et on fait la mise en commun ensemble. **F** : nous ce n'est pas comme ça que ça fonctionne. J'envoie ça dans la machine et on me dit qui va être au dossier. Des fois on fait un transfert personnalisé avec le parent, des fois on est tout seul avec intervenants. Les transferts où les parents et l'intervenant du CLSC sont présents, ce sont davantage les situations qui m'ont été signalées par l'intervenant du CLSC, mais que je ne retiens pas et que je lui retourne. Dans ce temps-là, je le fais avec les parents. (Intervenants, Entrevues de groupe, Groupe ÉO, CJ1)

Malgré la variabilité de l'opérationnalisation du transfert personnalisé, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un effet positif et tangible des amendements de la LPJ (Bentayeb, 2010; Bentayeb et Goyette, 2011). D'ailleurs, on peut remarquer que depuis les modifications à la LPJ, les DPJ référent de plus en plus d'enfants dont le signalement n'a pas été retenu, mais dont la situation requiert des services. La LPJ prévoit que le DPJ informe les parents des ressources disponibles ou dirige ceux-ci de façon personnalisée et avec leur consentement vers les ressources ou les services dans leur communauté.

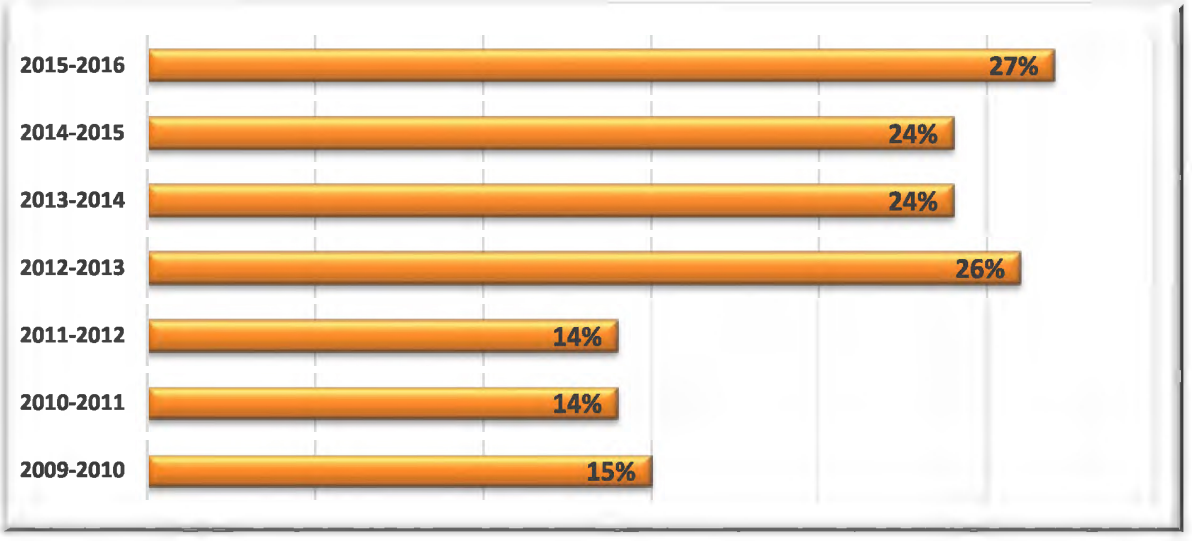


Figure 10-2 : Évolution du taux de transfert vers les ressources du milieu ((Données des bilans des DPJ publiés entre 2009 et 2016)

À partir de la Figure 10-2 basée sur les données des bilans des DPJ entre 2010 et 2015, on peut constater que les taux de transferts vers des ressources du milieu sont en constante augmentation. La routinisation de ce changement s'installe bien et les intervenants l'ont intériorisé. Ces données excluent certains cas d'enfants et de parents qui reçoivent déjà des services d'un partenaire et n'ont donc pas besoin d'être référés.

Cependant, du point de vue du regroupement des familles d'accueil, il y aurait plus d'effets secondaires et d'impacts négatifs sur les enfants et leur stabilité lorsqu'il y a une multitude de professionnels partenaires sur le dossier. Bien que théoriquement, il y a une grande volonté pour stabiliser les enfants, dans la pratique cela reste différent puisque selon certaines familles d'accueil du CJ 2 « rien ne change » ; cette loi, « c'est du pareil au même. Plus ça change, plus c'est pareil ! ». Selon ces familles d'accueil, l'implication de plusieurs professionnels de diverses sphères autour du cas d'un enfant (intervenants, parents, juges, avocats, etc.) influence négativement le respect des délais. Sans compter les changements d'intervenants des enfants, ce nombre élevé de personnes semble entrainer, par exemple, des reports au tribunal.

Ainsi, le principe de responsabilité collective est un élément important et positif dans la construction de ce filet de sécurité autour des jeunes et leurs parents afin de favoriser une continuité des services et un maximum de stabilité à ces jeunes. La collaboration entre les CJ et les ressources du milieu, en amélioration, constitue un mécanisme qui semble permettre d'atteindre ces objectifs. Cependant, il reste à mieux définir les contours de ces collaborations et à mettre les bons partenaires autour d'un jeune et sa famille en s'adaptant et en s'ajustant aux cas particuliers.

L'atteinte d'une coalition durable nécessite un effort supplémentaire en termes de cohérence des lois qui régissent les différents partenaires qui travaillent avec les jeunes et leurs parents. La collaboration au niveau stratégique ne semble pas suivre les résultats.

> Comme les CSSS ont aussi l'obligation de donner des services. Ça aussi c'est dans la loi sauf que c'est plus compliqué un peu. C'est sûr que les problèmes de santé aussi prennent de la place même qu'ils viennent chercher une partie des services sociaux, quand ils nous interpellent comme ils le font, ce sont nos services qui payent pour. […]. Dans mon rôle de DJ, je dois travailler avec les nouveaux partenaires pour qu'ils mettent les services en place, ceux des offres des ministères. L'argent des dernières années pour le développement a été mis en CSSS, et on ne voit pas de résultats. Ils ne montrent pas, ne donnent pas l'impression que les services en situation de crise sont en place. Donc, j'essaie de pousser un peu ce dossier. Mais parce qu'ils ne se sont pas fait dire qu'il ne mettait pas les services, c'est nous. Parce qu'en jeunesse, ils ne vont pas vers les CLSC, mais vers l'hôpital s'ils n'ont pas de services. Tandis que nous, s'il ne donne pas de services, c'est le centre jeunesse qui le reçoit via un signalement. (Entrevues individuelles, DPJ, CJ3)

Cet état de fait nous permet de renforcer le constat soulevé au Chapitre 9 au sujet de la création interorganistionnelle de sens des amendements. En effet, il s'agit là d'une problématique à double sens. La collaboration interorganisationnelle n'est pas encore optimale, ce qui ne permet pas cette création interorganisationnelle de sens. D'un autre côté, le manque de partage de sens et de signification par les partenaires ne permet pas d'atteindre ce sens interorganisationnel. Le manque de communication et de cohérence entre les mandats des partenaires n'amène pas forcément un sens intersubjectif partagé par tous les collaborateurs.

Comme souligné plus haut, les transferts personnalisés sont un des effets concrets des modifications de la LPJ selon les acteurs des CJ. Cela dit, cette forme de base de la collaboration se limite plus souvent à créer un espace commun individuel autour d'un jeune et sa famille. Ces espaces ne peuvent être généralisés d'autant plus que la qualité de ces espaces est variable dépendamment de l'organisme partenaire et de l'intervenant collaborant.

10.3 L'effectivité de la mise en œuvre des amendements à la LPJ

Rappelons que le cadre théorique de référence pour l'analyse du succès et d'échec de la mise en œuvre est basé sur les travaux de McConnell (2010a,b) et Bovens et ses collègues

(2001). Nous nous sommes intéressées particulièrement au succès processuel et au succès programmatique. La dimension processus réfère à la conception et la mise en œuvre de la politique. On s'intéresse au processus ayant produit la politique (conception) en termes de degré d'innovation, de légitimité et d'atteinte d'une coalition durable. Pour ce qui est du succès du programme, il s'agit notamment d'évaluer la réalisation des objectifs et d'estimer les résultats et les bénéfices pour la population cible. Nous avons présenté les variables développés par McConnell (2010a,b) pour opérationnaliser les deux dimensions de succès au Tableau 3-3. Certaines de ces variables ne peuvent être analysées dans le cadre de cette thèse. Nous y reviendrons à la section 11.2.1 au sujet des limites.

Les acteurs des CJ sont d'avis que dans le cas de plusieurs modifications, il ne s'agit guère d'innovation pour régler des problèmes soulevés. Souvent il s'agit de pratiques existantes : soit que les acteurs « le font déjà » soit qu'ils l'ont perdu de vue, et les modifications sont venues formaliser ces pratiques et ces façons de faire. Ils sont, par ailleurs, septiques par rapport au contexte de crise dans lequel les modifications sont arrivées - suite au film d'Arcand - et que le gouvernement n'a pas pris le temps de bien étudier le bien-fondé de chacune des modifications et de ses conséquences. Certains mémoires déposés en Assemblée nationale viennent renforcer ce constat lorsque l'on regarde l'ampleur des propositions et des commentaires sur le projet de loi 125 en 2005 (comme discuté au Chapitre 4). La légitimité des amendements de la LPJ est donc discutable dépendamment des points de vue des acteurs bien qu'ils se basent largement sur des rapports –notamment Dumais et ses collègues (2004) et Turmel et ses collègues (2004)-.

À d'autres égards, l'atteinte d'une coalition durable nécessite un effort supplémentaire en termes de cohérence des lois qui régissent les différents partenaires qui travaillent avec les jeunes et leurs parents. La collaboration au niveau stratégique ne semble pas suivre les résultats. À un niveau plutôt politique et stratégique, le manque de cohérence entre les politiques (lois, orientations, programmes, etc.) qui concernent les jeunes et leurs parents ne permet pas d'atteindre de façon optimale des effets positifs. La collaboration est limitée

au cadre législatif de la loi régissant un organisme, bien que la LPJ « oblige » une collaboration de la part de ces organisations.

En termes d'atteinte d'objectifs, plusieurs acteurs reviennent sur l'importance de l'intensité des services, mais la difficulté de la maintenir à cause de l'indisponibilité des ressources. Malgré l'importance et la pertinence de la notion de responsabilité collective qui caractérise la volonté du législateur, le manque de cohérence entre les divers textes de lois, règlements, etc. ne facilite pas l'atteinte de cet objectif. Le législateur a beau vouloir favoriser théoriquement le retour en milieu familial des enfants, si les ressources du milieu ne disposent pas de ressources nécessaires pour soutenir les parents dans leur propre prise en charge dans les délais, il est irréaliste d'atteindre cet objectif.

Aussi, le nombre de signalements en hausse depuis des années, même après l'entrée en vigueur des modifications, indique que la porte d'entrée demeure dans une grande mesure la DPJ.

Comme nous le précisent plusieurs auteurs, le succès et l'échec restent relatifs (Marsh et McConnell, 2010; McConnell, 2010a,b). Ainsi, à la Figure 3-5, nous avons repris l'échelle d'appréciation du succès selon McConnell (2010a,b) : 1) le succès de politique; 2) le succès durable; 3) le succès conflictuel; 4) le succès précaire; et 5) l'échec de politique. Comme le succès et l'échec ne sont pas toujours absolus, diverses combinaisons de succès et d'échec sont donc possibles. Le succès (ou l'échec) de la mise en œuvre des amendements de la LPJ n'est pas un fait. Il est le résultat de notre interprétation d'un ensemble de perceptions d'acteurs, de données quantitatives produites par les CJ eux-mêmes et de notre jugement d'évaluateur. Ainsi, notre lecture de l'effectivité de la mise en œuvre des amendements est nuancée comme le propose notre CCII. Il s'agit plutôt donc d'un succès processuel précaire, mais durable et d'un succès programmatique précaire. ,

En effet, en termes de succès processuel, le processus d'adoption des modifications à la LPJ a été participatif et a permis de regrouper plusieurs acteurs autour de la problématique de la protection de la jeunesse. Par ailleurs, selon les acteurs des CJ, le processus a été

précipité, ce qui a probablement affecté le niveau d'innovation et le degré de légitimité qu'ils confèrent aux amendements. Cela étant dit, cette expérience sera renouvelée dans la mesure où à même la loi, le MSSS et le CDPDJ doivent évaluer continuellement cette loi afin de l'améliorer. Il est donc important d'améliorer par le fait même les conditions du processus de conception (formulation et adoption) des éventuelles modifications futures.

En termes de succès programmatiques, alors que les objectifs sont clairs, leur atteinte est un enjeu et un défi majeurs. Nous avons, à travers les chapitres précédents, démontré que les ressources n'étaient pas suffisantes. Alors que les objectifs étaient ambitieux, les facteurs contextuels ne favorisaient pas leurs atteintes. L'adhésion des acteurs des CJ ne suffit pas elle seule de parler de succès programmatique de la mise en œuvre. Néanmoins, ce succès est possiblement atteignable, mais à plutôt à long terme, avec des ajustements pour favoriser le contexte de mise en œuvre et ajuster les dispositions de la LPJ à la lumière des résultats des évaluations.

10.4 Synthèse

À travers ce chapitre, nous avons analysé certaines variables pour des aspects processuels et programmatiques afin de juger de l'effectivité de la mise en œuvre de la LPJ en termes de succès ou d'échec. Principalement, nous nous sommes intéressés à l'atteinte des objectifs et la réalisation des résultats attendus. Nous avons donc discuté des six objectifs définis par le MSSS et dont l'objectif ultime est la stabilité des enfants. La préservation des objectifs est problématique en fonction des moyens dont disposent les CJ.

Cependant, certains aspects positifs sont soulevés par les acteurs des CJ notamment que le non-retour en milieu familial n'est pas toujours un échec, mais parfois, il est la meilleure chose qui a pu arriver à un enfant. Les collaborations entre les DPJ et les ressources du milieu, malgré les difficultés et les enjeux, sont en amélioration et permettent notamment d'être mises à contribution pour prévenir d'autres signalements. À cet effet, nous avons observé l'augmentation des taux de transferts personnalisés pour les cas de signalements

non retenus, mais qui nécessitent des suivis et des services auprès d'autres ressources du milieu.

Au niveau processuel, les acteurs considèrent les amendements à la LPJ comme des principes qui devaient être appliqués, mais qui n'étaient pas prescrits de façon formelle dans la loi. Les modifications viennent rappeler et préciser les principes fondamentaux que les acteurs des CJ reconnaissent et parfois même appliquent sans que ce soit formel.

Pour toutes ces raisons, nous considérons que la mise en œuvre des amendements à la LPJ est un succès processuel précaire, mais durable et un succès programmatique précaire, mais qui pourrait être amélioré à travers les prochains cycles de modification de cette loi.

Chapitre 11 : Discussion et conclusion générale

Rappelons que l'objectif principal de cette étude visait à répondre à la question d'évaluation suivante : *au-delà de la constatation de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques, comment expliquer et comprendre cet écart dans une perspective interdisciplinaire?* Nous avons décomposé cette question en deux volets : 1) théorique et 2) empirique. La discussion et les conclusions présentées dans ce chapitre mettront en lien les questions spécifiques des deux volets; les composantes du CCII; et les principaux résultats empiriques. Nous discuterons également des principales contributions, des limites et des avenues de recherche futures.

11.1 Les principaux résultats à la lumière des questions d'évaluation

Notre réflexion au niveau de ce volet théorique et conceptuel nous a amenée à construire un **cadre conceptuel interdisciplinaire et interprétatif** (CCII) pour l'évaluation du continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques. Le processus qui a mené à la construction du CCII a permis de répondre aux sous-questions de ce volet :

1- Quel est l'état de l'art concernant l'écart entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques selon les principales disciplines des sciences sociales?

2- Comment la théorie du sensemaking et du sensegiving pourrait situer le jugement de l'évaluation des politiques publiques?

3- Comment juger de la qualité de la mise en œuvre des politiques publiques?

4- Comment intégrer et opérationnaliser des perspectives théoriques différentes pour évaluer la mise en œuvre des politiques publiques?

Au Chapitre 2, nous avons présenté une synthèse de la littérature qui traite de l'écart entre conception et mise en œuvre des politiques publiques. Deux perspectives opposées ont été mises de l'avant : normative et interprétative. Tout d'abord, nous avons discuté de la **perspective normative**. L'écart entre conception et mise en œuvre ou simplement l'évaluation de mise en œuvre amène vers un jugement en termes de succès ou d'échec de ce processus. À l'opposé, l'analyse **interprétative** a mis à contribution les théories du sensemaking et du sensegiving pour présenter une perspective basée sur les significations et les sens ainsi que leur création individuelle et collective. Cette lecture interprétative du processus de mise en œuvre permet de contextualiser le jugement qui devient une construction sociale.

À partir de cette synthèse de la littérature, nous avons construit et présenté au point 3.2 un cadre conceptuel qui allie les deux perspectives d'évaluation. Le cadre conceptuel interdisciplinaire et interprétatif (CCII) comprend trois composantes (Figure 3-1) : 1) l'évaluation du continuum; 2) l'interprétation des écarts et des variations; 3) le jugement de la qualité de la mise en œuvre.

L'analyse de la littérature traitant de l'écart entre conception et mise en œuvre a montré que l'évaluation de programme offre plusieurs approches intéressantes dont certaines ont été testées empiriquement pour évaluer le continuum. Pour les fins de notre étude, nous avons choisi **l'approche des composantes clés** (Century et *coll.*, 2010). Cette approche permet de vérifier la mise en œuvre des composantes essentielles de la politique publique, qui réfère aux éléments indispensables identifiés dans la théorie sous-jacente à la politique et qui permet d'atteindre les résultats attendus. L'évaluation du continuum selon les composantes clés se situe dans une perspective qui s'intéresse autant aux conformités qu'aux adaptations au niveau local. Afin de cerner toutes les variables importantes pour l'analyse de la mise en œuvre, nous avons adapté les variables de Durlak et DuPre (2008) pour les regrouper en quatre catégories : **1) Activités de mise en œuvre; 2) Caractéristiques de l'organisation; 3) Processus de mise en œuvre; 4) Caractéristiques de la politique.**

La **nature normative** de l'évaluation de programme nous aurait orientés vers une composante du jugement de la valeur et du mérite des politiques. Néanmoins, il nous paraissait important d'introduire une composante préalable au jugement en termes de succès et d'échec de la mise en œuvre. En effet, la deuxième composante permet de situer et de contextualiser les constats de la première composante et relativiser le jugement. Cette composante apporte une analyse interprétative de la construction du sens des politiques publiques par les acteurs concernés. Les processus de **sensemaking** et de **sensegiving** sont complémentaires et continus. Ils sont complémentaires dans la mesure où l'un influence l'autre et les contours de l'un ne peuvent être distingués de l'autre. Les créateurs de sens jouent un double rôle dans ces processus; ils sont initiateurs de construction de sens et sont transmetteurs de ce sens à d'autres acteurs. Les indices –provenant de l'environnement de l'organisation- permettent le déclenchement du processus du sensemaking par le constat. Ces indices combinés avec les cadres de référence des acteurs initient l'interprétation intrapersonnelle. Les échanges (va-et-vient entre création et transmission de sens) mènent vers une création collective du sens dont le premier niveau serait la création d'un sens intersubjectif (intégration du sens en utilisant le « on » ou le « nous »). La routinisation des activités par un groupe d'acteurs au sein d'une même organisation permet d'atteindre le niveau suivant de la création du sens, à savoir le subjectif. Lorsque le sens partagé s'objective, on parle de l'extrasubjectif. Le processus du sensemaking s'intéresse à l'élaboration collective du sens et non à l'élaboration d'un sens collectif.

La dernière composante du CCII concerne le **jugement** de la qualité de la mise en œuvre en termes de succès et d'échec. La revue de littérature sur les jugements de la mise en œuvre a montré que les différentes disciplines des sciences sociales s'intéressent à l'effectivité de la mise en œuvre. Majoritairement, la littérature porte sur l'effectivité de la politique de façon générale, y compris sa mise en œuvre. Peu de littérature porte spécifiquement sur le succès et l'échec de la mise en œuvre. Les niveaux de défaillances de la mise en œuvre possibles sont documentés, mais l'opérationnalisation de ces défaillances n'est pas toujours disponible. À part le cadre conceptuel de McConnell (2010a,b) qui propose des variables de

mesures pour les trois dimensions et celui de Bovens et ses collègues (2001), peu d'écrits offrent des cadres ou des modèles d'évaluation de **l'effectivité de la mise en œuvre** qui soient opérationnels. L'évaluation repose sur une vérification empirique à travers l'analyse de variables et d'indicateurs qui permettent d'apprécier le niveau du succès des politiques selon une échelle : 1**) succès; 2) succès durable; 3) succès conflictuel; 4) succès précaire; 5) échec.** Plusieurs combinaisons sont possibles et le jugement reste relatif selon le contexte et la perspective des acteurs impliqués.

Nous avons testé le CCII en évaluant la mise en œuvre des amendements à la LPJ de 2007. Rappelons que trois thématiques d'évaluation ont guidé ce volet :

- L'évaluation de la mise en œuvre des amendements de la LPJ de 2007 dans trois CJ du Québec (analyse intra-cas et inter-cas).
- L'influence de l'interprétation et le sens crée et circulé des amendements de la LPJ sur la mise en œuvre (analyse inter-cas).
- L'effectivité de la mise en œuvre : succès et échec (analyse inter-cas).

11.1.1 L'évaluation de la mise en œuvre des amendements de la LPJ de 2007 dans trois CJ du Québec

Nous nous sommes intéressés au processus de mise en œuvre locale pour les trois CJ sous la lumière des principaux objectifs visés par les amendements. Un intérêt pour décrire et commenter les activités et les mécanismes de mise en œuvre variables selon le contexte organisationnel de chacun des CJ. Concrètement, il s'agit de quatre questions d'évaluation :

1- Comment chaque CJ at-il mis en œuvre les amendements de la LPJ?

2- Quels mécanismes et activités ont été mis en place pour faciliter le processus de mise en œuvre des amendements de la LPJ?

3- Comment le contexte organisationnel de chaque CJ a-t-il façonné le processus de mise en œuvre?

4- Quelles variations de mise en œuvre peut-on observer à travers les trois CJ?

Comme illustré à la Figure 11-1, les Chapitre 5, Chapitre 6, Chapitre 7 présentent une analyse descriptive des trois cas de mise en œuvre locale et apportent des réponses aux trois premières questions d'évaluation de ce bloc. Le Chapitre 8, quant à lui, présente une analyse inter-cas explicative et fait ressortir les variations de mise en œuvre d'un CJ à un autre (question d'évaluation 4).

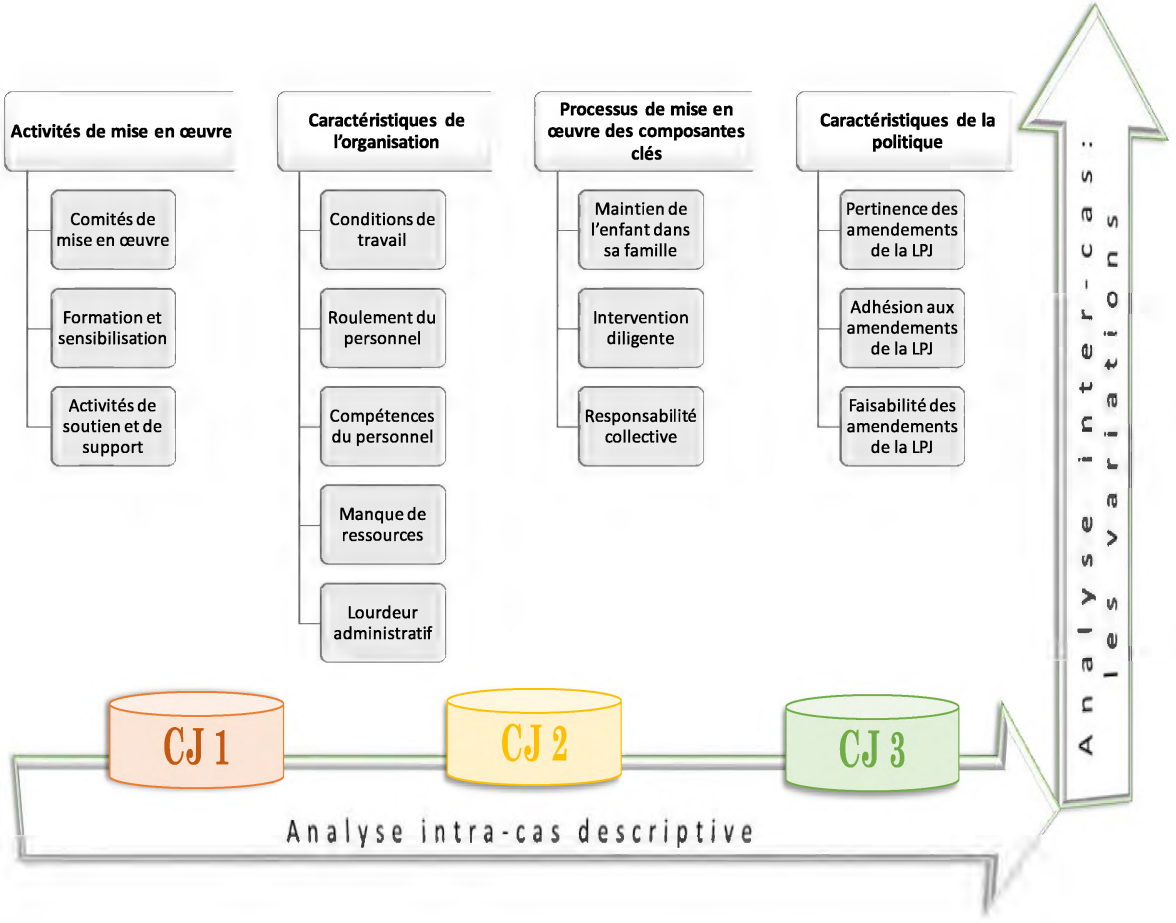


Figure 11-1 : Cadre théorique utilisé pour l'analyse des chap. 5 à 8

Les **activités de mise en œuvre** des amendements ont débuté à la fin 2006 au CJ1 et au CJ3, alors qu'ils ont débuté début de l'année 2007 au CJ2. Dans les trois CJ, des comités d'implantation ont vu le jour pour s'assurer du bon déroulement des activités de mise en œuvre. Par ailleurs, la dynamique, la composition et le rôle qu'a joué ce comité diffèrent d'un CJ à un autre. Au CJ1, un comité, des sous-comités ainsi qu'un comité de suivi –avec des partenaires- ont été composés à l'occasion de la mise en œuvre des amendements de la LPJ; ce fut le cas au CJ3 également. Au CJ2, le mandat d'un comité existant a été transformé pour soutenir la mise en œuvre; et plusieurs sous-comités ont été formés pour des mandats spécifiques. Autant les comités du CJ1 que ceux du CJ2 regroupent des partenaires. Par ailleurs, le comité du CJ1 regroupait des acteurs de tous les rangs hiérarchiques du CJ.

La formation PNF a été, quant à elle, portée par le comité régional de formation pour les trois CJ. Au CJ2, la formation PNF regroupait également des partenaires. Néanmoins, les acteurs étaient sceptiques aux journées rassemblant également des partenaires; les formateurs n'étaient pas toujours prêts à répondre aux questionnements des partenaires pour apaiser leurs craintes. En plus de la formation intensive, des formations portant sur certains enjeux spécifiques ont été organisées quelques mois suite à l'entrée en vigueur des modifications (ex. projet de vie, tutelle, etc.) afin de mieux outiller leurs intervenants. Dans certains cas (CJ3 et CJ2), les formateurs étaient des acteurs internes de ces CJ.

Aussi, les trois CJ ont organisé diverses activités de formation, d'information et d'appropriation sur les modifications à la LPJ. Plusieurs activités ont été spécifiquement organisées pour les partenaires des trois CJ, mais dont l'intensité, la quantité et le format diffèrent d'un CJ à un autre. L'implication du DPJ du CJ3 a été remarquable. Ce dernier a assuré des tournées dans tous les points de services et organisé des activités d'appropriation et des rencontres régulières pour faciliter la mise en œuvre et l'application des amendements à la LPJ.

Toutes ces activités arrivent dans un contexte qui est propre à chacun des CJ et qui contribue à faciliter ou pas la mise en œuvre des amendements. Au CJ2, le système de coaching et la politique de supervision pour faciliter l'appropriation des modifications pour les nouveaux intervenants semblent atténuer la problématique généralisée du roulement du personnel. Cependant, les trois CJ soulèvent le manque de ressources (humaines, financières, etc.) et jugent que ces ressources sont aussi rares chez leurs partenaires Rappelons que ce constat a été soulevé à tous les niveaux d'analyse et à tous les niveaux hiérarchiques des acteurs des CJ. De leur côté, les médias semblent alimenter ce sujet notamment en 2014 à l'occasion des compressions budgétaires annoncées par le gouvernement qui, selon les DPJ, ne permettraient pas de réaliser tout ce qu'il faut pour arriver à stabiliser les enfants. La DPJ du Centre de la jeunesse et de la famille Batshaw, Madeleine Bérard rapportait au journal Metro « On est vraiment arrivé à l'os. Il n'y a plus de viande autour de l'os ». L'article publié le 22 septembre 2014 rapportait que « Depuis quatre ans, les centres jeunesse du Québec ont dû réduire leur budget de 20M$ à la demande des gouvernements. Les directeurs de la protection de la jeunesse s'attendent à d'autres compressions, même s'ils n'ont pas encore eu de signal clair de la part du gouvernement. ». Même si la ministre déléguée à la Protection de la jeunesse, Lucie Charlebois a précisé que les compressions ne toucheraient essentiellement que les services administratifs, les DPJ sont restés septiques dans la mesure où les compressions des années précédentes portaient aussi sur des services administratifs qui ont eu un impact direct sur les services cliniques. En effet « quand on commence à réduire les services administratifs, qui sont en soutien aux services cliniques, les intervenants sont obligés à passer plus de temps à écrire des rapports et à remplir des formulaires plutôt que d'être dans les familles », précisait Mme Bérard.

Aussi, les acteurs du CJ2 sont particulièrement alarmants dans la mesure où en plus de l'impact de cette rareté de ressources sur l'ampleur de leurs tâches, ils sont déçus de voir l'administratif prendre la place du social; ces intervenants trouvent qu'ils passent beaucoup de temps à documenter les dossiers des jeunes qu'ils suivent. De leur côté, les intervenants

du CJ3 soulèvent la lourdeur administrative qui teinte les dossiers en protection de la jeunesse, particulièrement ceux judiciarisés. Enfin, alors que la plupart des acteurs du CJ1 reconnaissent l'apport et le soutien de leurs chefs hiérarchiques, certains acteurs du CJ2 soulèvent le manque d'expertise et d'expérience de leurs chefs immédiats.

La **variabilité** au niveau du processus de mise en œuvre locale est relativement minime entre les trois CJ malgré les **caractéristiques organisationnelles** qui peuvent être différentes. Les préparatifs régionaux sont assez similaires d'un CJ à un autre, et les variations se situent plutôt au niveau du moment du début des préparatifs, et le type de leadership.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des amendements de la LPJ, particulièrement les **composantes clés** que nous avons identifiées, les acteurs des CJ soulèvent des défis différents, mais dont la cause se résume pour tous les défis au manque de ressources. Le CJ1 souligne la difficulté d'intensifier les services; les acteurs du CJ2 trouvent l'application des durées maximales problématiques pour les mêmes raisons. C'est d'ailleurs pour ce manque de ressources que l'extension du délai pour les mesures d'urgence réjouit les acteurs du CJ2 et du CJ3. Cette modification leur permet d'avoir plus de temps pour se coordonner et communiquer autour du cas de l'enfant avant de prendre une décision. D'autres modifications semblent poser plus de défis, car elles exigent des efforts de gestion, de planification et donc de mettre des ressources supplémentaires afin de les mettre en pratique. C'est le cas pour le recours aux personnes significatives qui nécessite des évaluations, une gestion et un soutien financier accordé à ces personnes.

En lien avec la collaboration entre les CJ et les ressources du milieu, les trois CJ témoignent d'une multitude de craintes et d'inquiétudes de leurs partenaires, particulièrement les CSSS, le principal partenaire. Selon les acteurs du CJ2, certaines modifications semblent avoir suscité plus d'inquiétudes que d'autres. Cela étant dit, les collaborations semblent varier, à l'intérieur de chacune des régions, d'un CSSS à un autre et les hypothèses

convergent à travers les témoignages des acteurs des trois CJ et peuvent être regroupées en quatre éléments :

- Le manque de ressources et les contraintes structurelles propres à chaque partenaire;
- La méconnaissance des modifications à la LPJ –dû au faible taux de participation aux formations PNF et autres activités de mise en œuvre-; l'écart entre les connaissances des acteurs du CJ et celles des CSSS;
- Le manque de compréhension du rôle de la DPJ et le caractère exceptionnel de la LPJ;
- L'histoire de la collaboration et les facteurs individuels en matière de collaboration.

Les deux autres partenaires les plus cités sont les écoles et les organismes communautaires. La collaboration avec ces partenaires nécessite encore plus d'efforts. Les écoles manquent de préparation à l'arrivée des amendements selon les acteurs du CJ1; alors que la collaboration avec les organismes communautaires varie d'un organisme à un autre selon les CJ; le mandat de l'organisme y est pour une grande part. En effet selon que l'organisme travaille avec l'enfant ou le parent, la position des intervenants est différente.

Peu importe le partenaire, lorsque les intervenants collaborateurs sont stables, qu'ils ont une histoire de collaboration et sont ouverts et croient en l'importance et la plus-value de la collaboration, cette dernière semble donner des résultats plus positifs. Ces conditions gagnantes sont généralement plus présentes au niveau des petits territoires (CJ3 par exemple). Cependant, les collaborations dans les petits territoires ont leurs limites; il y a moins de partenaires et par conséquent, moins de services disponibles pour les enfants et leurs familles.

Que disent les acteurs des CJ des **caractéristiques des modifications** de la loi en termes de pertinence et de faisabilité des amendements et quel est leur niveau d'adhésion?

Les acteurs du CJ1 et du CJ3 adhèrent totalement aux modifications de la LPJ. Pour ces acteurs, les amendements à la LPJ sont non seulement pertinents, mais également cohérents avec les pratiques déjà existantes. Par ailleurs, on a noté un partage de position

au niveau des acteurs du CJ2 en ce qui est de **l'adhésion**. Le bien-fondé de certains amendements ne semble pas convaincre les acteurs du CJ2, notamment les amendements en lien avec le milieu élargi. Si l'adhésion partage, la **faisabilité** elle, fait l'unanimité des acteurs des trois CJ qui sont convaincus que le manque de ressources, la lourdeur administrative et la non-accessibilité des services aux parents affectent la faisabilité et l'application des amendements à la LPJ.

Bref, bien que la **pertinence** et le sens des modifications à la LPJ sont presque unanimement reconnus positifs par les acteurs des CJ, leur application reste variable selon les conditions contextuelles et les perceptions des ressources du milieu.

11.1.2 L'influence de l'interprétation et le sens crée et circulé des amendements de la LPJ sur la mise en œuvre

Afin de contextualiser l'analyse de la mise en œuvre des amendements de la LPJ, nous nous sommes également intéressés aux dynamiques de la circulation des flux et des indices au sujet des amendements et comment les acteurs en font sens, quel est ce sens et comment celui-ci est véhiculé au niveau organisationnel et collectif. Nous avons tenté de répondre aux quatre questions suivantes :

1- Quels flux et indices ont-ils initié le processus de création du sens des amendements pour les acteurs des CJ?

2- Comment les responsables de la mise en œuvre ont-ils interprété les amendements de la LPJ?

3- Comment les responsables de la mise en œuvre ont-ils créé du sens et l'ont-ils transmis aux intervenants?

4- Comment les intervenants ont-ils créé du sens aux amendements de la LPJ et à quel point le sens créé est-il conforme à celui transmis par les responsables de la mise en œuvre?

Le Chapitre 9 répond à ces quatre questions d'évaluation. Rappelons que l'objectif étant de comprendre les processus de création et de transfert du sens des amendements de la LPJ entre créateurs et transmetteurs de sens à travers les quatre niveaux : Intrapersonnel, intersubjectif, subjectif-générique et extrasubjectif. La Figure 11-2 représente schématiquement le plan d'analyse.

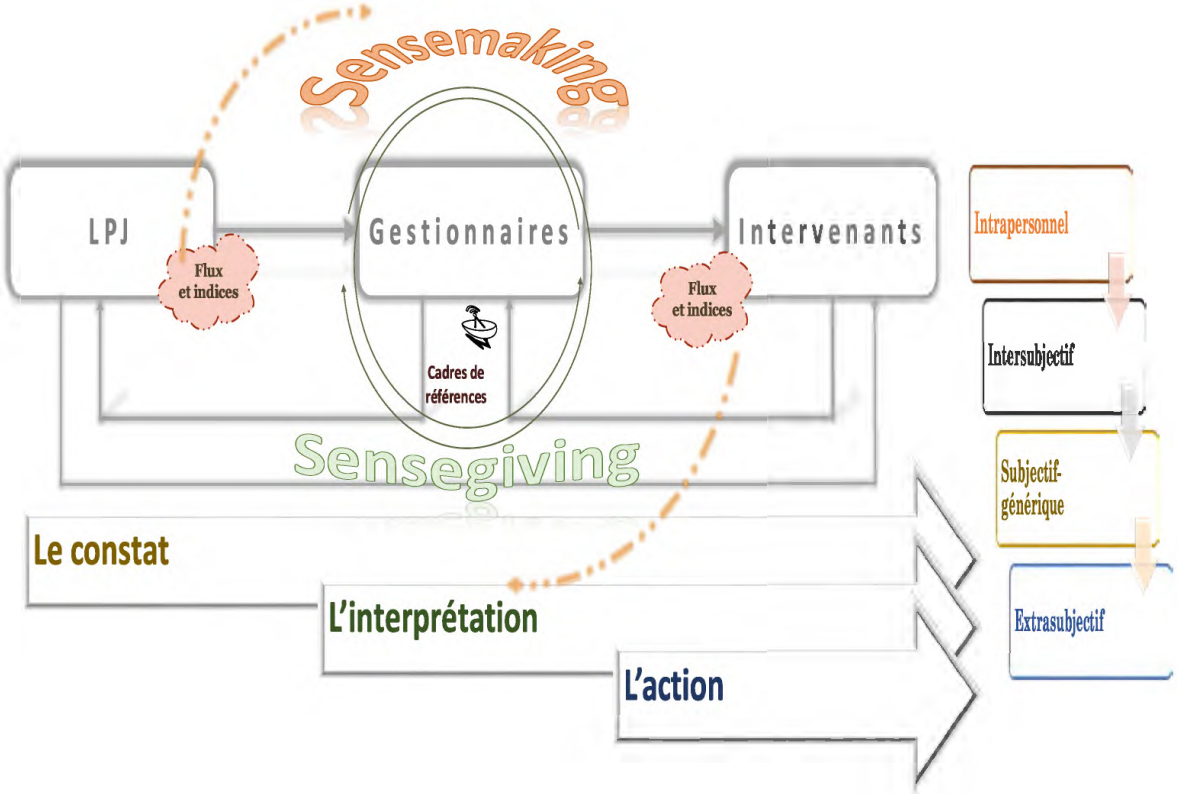


Figure 11-2 : Cadre théorique utilisé pour l'analyse présentée au chap. 9

La phase de mise en œuvre des amendements de la LPJ était riche d'information à travers les diverses activités et les formations que les acteurs des CJ ont pu suivre. Toute cette information constitue des indices provenant de l'environnement de l'acteur, ce qui correspond à la première phase du processus : le **constat**. À cette phase, les acteurs des CJ, **individuellement**, ont pris conscience des modifications à la LPJ directement de la source, c.-à-d. à la lecture des articles de la LPJ, mais aussi à travers les séances de formation PNF, les formations d'appropriation, les formations spécialisées et les documents de vulgarisation. En effet, les formations, les rencontres d'information, les programmes de soutien des nouveaux intervenants, et la documentation constituent certaines des sources d'indices qui ont influencé la création du sens des amendements de la LPJ par les acteurs des CJ. Cependant, le processus de sensemaking est axé sur une **sélection subjective des indices**; certains indices échappent donc à l'interprétation des acteurs.

Ensuite, à la phase **d'interprétation**- sans pour autant que ces phases se produisent de façon linéaire- chaque acteur interprète ces **indices** à la lumière de ses propres **cadres de références** (son expérience, ses valeurs et ses convictions, sa façon de faire, etc.), mais selon les particularités contextuelles de chaque CJ. Chaque acteur devient partie prenante de son **environnement** et le sens qu'il donne aux indices qu'il reçoit se construit en interaction avec les autres (**propriétés 1 et 3 du sensemaking**). En effet, chaque acteur du CJ prend part, dépendamment du rôle et de la tâche qu'il a au sein de l'organisation, à ce processus en participant aux formations, aux rencontres d'équipes, aux séances d'information, aux échanges informels, etc. ce qui lui permet d'être en contact avec son environnement interne, mais aussi externe dans ses liens avec les partenaires externes. Jusqu'à maintenant, l'acteur du CJ s'implique dans un niveau **intrapersonnel** de création du sens des amendements de la LPJ. Ensuite, ces échanges centraux dans un processus de création du sens amènent des groupes d'acteurs à un niveau **intersubjectif**. Nous l'avons remarqué à travers par exemple les entrevues de groupe où les acteurs parlent plutôt en utilisant « Chez nous » en référant à leur service ou « je ne sais pas comment ça fonctionne dans d'autres

régions, mais dans notre région… ». La création passe donc à un niveau où le sens est partagé par plusieurs acteurs qui ont des points en commun (travaillent dans le même service et ont le même chef de service, ont la même formation générale, etc.). Le sous-groupe arrive donc à construire une **réalité sociale** qui correspond aux normes et aux valeurs qui sont les leurs.

Le sensemaking est un processus de nature social où les **réalités subjectives** se transforment en **réalités organisationnelles**. À travers la **routinisation organisationnelle** qui se traduit par l'application des modifications à loi, la création du sens atteint un niveau de **subjectivité générique**. Les acteurs partagent réciproquement les façons d'appliquer les procédures, l'intégration des changements dans la pratique (ex. l'informatisation au CJ2), et la recherche des solutions en équipe, ce qui amène une **création collective du sens**. Néanmoins, la tendance vers une création collective du sens des modifications n'était pas totalement établie dans nos trois CJ. Certains écarts d'interprétation persistent encore d'un chef de service à un autre. Dans un contexte où ces derniers – en tant que cadres intermédiaires- sont responsables, du transfert du sens vers les intervenants, ces écarts ont des impacts sur le sens organisationnel.

À cet égard, nous avons défini les chefs de service comme des **créateurs-transmetteurs de sens naturels** alors que les responsables d'implantation sont des **créateurs-transmetteurs de sens formels**. Les chefs de service, de par leur rôle hiérarchique intermédiaire, ont eu ce double rôle de création et de transfert du sens. D'un côté, les chefs de service reçoivent – comme tous les autres acteurs des CJ- des indices qu'ils interprètent selon leurs schèmes personnels. D'un autre côté, ils transmettent ce sens construit individuellement –mais aussi collectivement avec leurs supérieurs hiérarchiques- à leurs intervenants, ce qui leur procure le rôle de transmetteurs de sens et par le fait même ils influencent la création du sens de leurs intervenants. Ceci nous amène à discuter du processus de **sensegiving** par lequel des acteurs ou un groupe d'acteurs tentent d'influencer la création du sens des autres. On voit bien que les chefs de service ont joué donc ce double rôle. Cependant, les intervenants tentent également d'influencer la création du sens de leurs chefs. Le sensegiving implique

une influence mutuelle. Lorsque certains intervenants du CJ2 soulignent que leurs chefs n'ont pas toujours les compétences nécessaires, ou qu'ils sont comme des « conseillers » pour leurs chefs, ceci nous montre qu'une l'influence vient des deux rangs hiérarchiques et que cette situation amène vers ce que nous avons décrit plus haut comme étant le niveau **intersubjectif**.

Nous l'avons soulevé au Chapitre 2, le **sensegiving** tente d'influencer le sensemaking pour l'orienter vers le sens que les transmetteurs de sens veulent. Nous avons constaté que le CJ1 a misé énormément sur la notion de responsabilité collective et sur le rôle des partenaires. Les activités de mise en œuvre conjointes ou destinées spécifiquement aux partenaires où le message fort du DPJ s'est fait entendre à l'interne et à l'externe démontre le pourvoir qu'a le transmetteur de sens pour orienter la création du sens. Cependant, il y a également des processus de sensegiving verticaux, par exemple, entre intervenants. Les extraits d'entrevues de groupe où les intervenants racontent leurs perceptions quant aux juges, par exemple, montrent comment les avis et les perceptions s'influencent mutuellement et de façon verticale.

Le processus de sensemaking permet de se projeter dans le futur à travers ce que reflète le passé. En effet, de par son caractère **rétrospectif**, le sensemaking permet d'anticiper les résultats d'une décision et lui donner sens. À cet effet, les expériences passées –faisant partie des **cadres de références**- sont activées et c'est notamment le cas du CJ1 dont les acteurs citaient l'expérience de la mise en œuvre de la LSJPA comme étant une expérience qui les a inspirés.

Enfin, le niveau le plus supérieur de la création du sens est **l'extrasubjectif** où le soi générique devient un soi objectif : les notions partagées ont été objectivées. Malheureusement, il s'agit là d'un niveau difficilement atteignable de par le **caractère continu** des processus de sensemaking et de sensegiving. En effet, la création et le transfert du sens des amendements sont deux **processus parallèles, itératifs et perpétuels**. Chaque nouvel indice réenclenche ces processus. Le processus de création et de transfert du sens

est à refaire à chaque fois avec des flux continus et de nouveaux indices qui rentrent dans la boucle, mais aussi dans un contexte de roulement du personnel autant au niveau des CJ qu'au niveau de leurs partenaires. L'atteinte d'un niveau de création collective du sens reste donc un défi majeur pour les CJ et leurs partenaires.

Néanmoins, à l'intérieur de ces processus, les acteurs des CJ doivent agir (phase 3 du sensemaking : **l'action**). Ils traitent, interprètent et agissent en conséquence des indices perçus dans l'environnement et en interaction avec leurs cadres de références et le contexte organisationnel qui leur est propre. On voit bien, comme mentionné plus haut le caractère **rétrospectif-prospectif** du sensemaking. À travers le processus du sensemaking (les trois phases), les acteurs mettent en lien le passé –leur connaissance de l'histoire de la LPJ et du contexte organisationnel et leur expérience- et le futur en agissant conformément au sens qu'ils ont créé ou co-créé des modifications à la LPJ. Le **comportement** des acteurs des CJ est la conséquence de l'interaction de tous ces éléments.

11.1.3 L'effectivité de la mise en œuvre des amendements de la LPJ

Il nous paraît important de rappeler que nous ne discutons pas du succès ou de l'échec d'une politique de façon générale, mais bien du succès ou de l'échec de sa mise en œuvre.

Nous avons posé deux questions d'évaluation pour juger de l'effectivité de la mise en œuvre des amendements de la LPJ :

1- Quelle est la perception des acteurs des CJ du succès ou de l'échec de la mise en œuvre des amendements de la LPJ?

2- Quel est le niveau d'atteinte de l'objectif principal des amendements en termes de stabilité des enfants et de continuité des services selon les acteurs des CJ?

La littérature discutée au point 2.2 et le modèle théorique présenté au point 3.2.3 ont mobilisé plusieurs concepts et variables que nous avons utilisés au Chapitre 10 afin

d'analyser l'effectivité de la mise en œuvre des modifications à la LPJ. Nous avons synthétisé les principaux concepts qui ont guidé notre analyse empirique à la Figure 11-3.

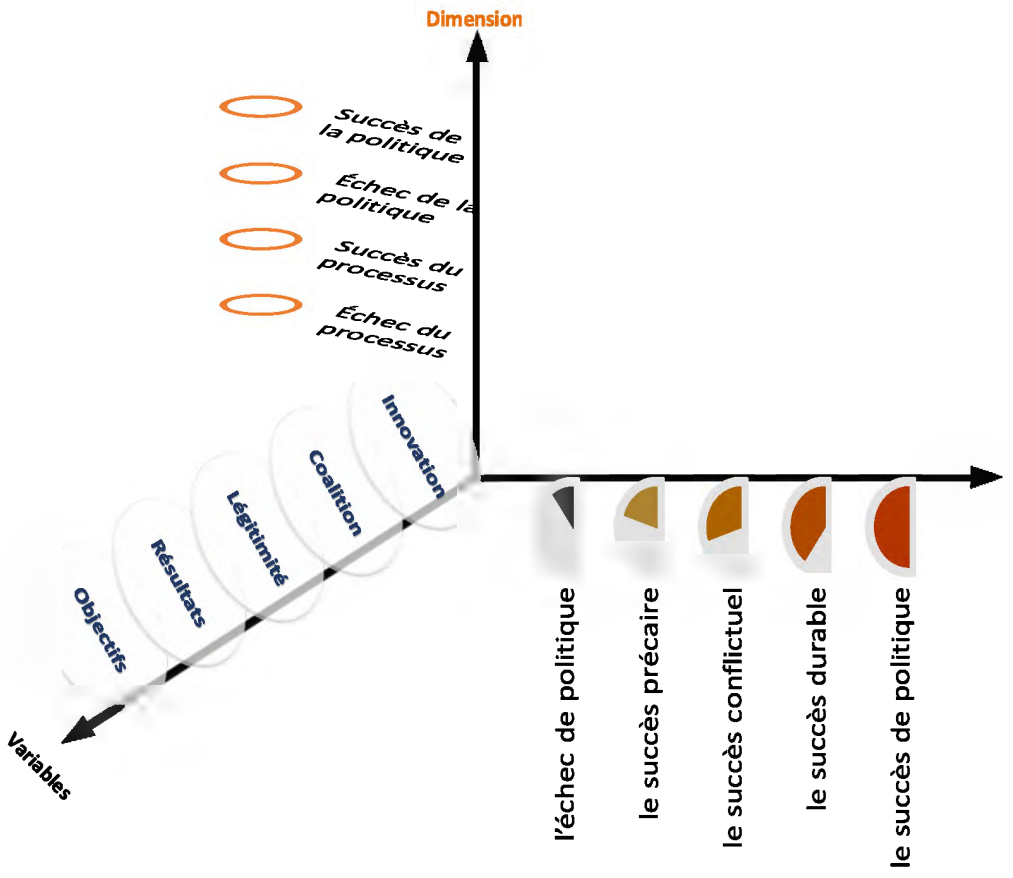


Figure 11-3 : Cadre théorique utilisé pour l'analyse présentée au chap. 10

L'ineffectivité des politiques publiques renvoie à un défaut de mise en œuvre qui peut se situer au niveau de la politique elle-même (conception), au niveau de son exécution ou plutôt à cause d'autres éléments contextuels hors du contrôle ou simplement non considérés au moment de la planification. À partir de là, nous nous sommes intéressés aux aspects **processuels** et **programmatiques** afin de juger de **l'effectivité** de la mise en œuvre de la LPJ en termes de **succès** ou **d'échec**.

Principalement, au niveau du processus, nous nous sommes intéressés à la **préservation des objectifs** des amendements de la LPJ ; à la **légitimité du processus** qui a mené à **l'adoption** des modifications de la LPJ; à quel point les amendements ont permis de regrouper des acteurs de sphères différentes autour des amendements de la LPJ (**coalition durable**) et enfin à détecter le **caractère innovateur** de ces modifications pour répondre à la problématique de l'instabilité des enfants en protection de la jeunesse. Pour ce qui est des aspects **programmatiques –vérification empirique du succès** de la politique publique-, nous avons discuté principalement de la **réalisation des objectifs** et de l'**atteinte des résultats** visés par les amendements de la LPJ. Nous avons donc discuté des six objectifs définis par le MSSS et dont **l'objectif ultime** est la stabilité des enfants.

Les acteurs des CJ l'ont bien exprimé, ils adhèrent au bien-fondé des amendements de la loi. Cependant, la **préservation des objectifs** est problématique en fonction des moyens dont disposent les CJ. Quant à la **légitimité** des amendements de la LPJ, il est important de souligner que les modifications se basent largement sur des rapports –notamment Dumais et ses collègues (2004) et Turmel et ses collègues (2004) – et sur un processus de consultation publique. Cependant, pour plusieurs acteurs des CJ, les modifications sont arrivées dans un contexte de crise et que le gouvernement n'a pas pris le temps de bien étudier le bien-fondé de chacune des modifications et de ses conséquences. Certains intervenants, particulièrement ceux qui travaillent avec des adolescents ont soulevé le manque de consultation des acteurs de base à l'occasion de ces processus. Enfin, les acteurs des CJ sont d'avis que dans le cas de plusieurs modifications, il ne s'agit guère **d'innovation.** Ces amendements ont formalisé des pratiques existantes.

Est-ce que la mise en œuvre des amendements de la LPJ est un succès ou un échec? Pour répondre à cette question, deux dimensions théoriques sont activées et sont primordiales dans l'analyse de l'effectivité de la mise en œuvre des amendements :

1- La relativité du **jugement** : tout dépend du contexte, du moment et du point de vue de l'analyse.

2- La multitude de combinaisons possibles pour l'**appréciation du succès.** Nous avons adopté pour le jugement du succès et l'échec : 1) le succès de politique; 2) le succès durable; 3) le succès conflictuel; 4) le succès précaire; et 5) l'échec de politique, plusieurs combinaisons sont aussi possibles pour les deux dimensions analysées : 1) processus; 2) programme.

Le manque de ressources autant dans les CJ qu'au niveau des ressources du milieu – principalement les CSSS- ne constitue pas un contexte favorable pour une **mise en œuvre réussie**. Certains acteurs jugent que le processus de mise en œuvre a été précipité et donc la phase de préparation et d'appropriation a été raccourcie. De plus, certains effets non prévus que plusieurs des acteurs des CJ ont soulevés ont impacté le travail des intervenants en particulier. Il s'agit d'une augmentation de la charge de travail (Ex. évaluation de tiers et des échanges avec les partenaires). Selon les acteurs des CJ, les amendements ont amené une lourdeur administrative, notamment à travers l'augmentation de la documentation à remplir et les bases de données qu'il faudra mettre à jour continuellement. Ces réalités du travail des acteurs des CJ ont été accentuées suite à la réforme du réseau de la santé et des services sociaux en 2014. En effet, on peut lire sur le site de Radio Canada dans l'article paru le 5 janvier 2017, qui reflète la réalité que virent la plupart des CJ, « Taux d'absentéisme élevé à la Direction de la protection de la jeunesse de Québec » que :

> La réorganisation du nouveau CIUSSS et l'éclatement des équipes sont les facteurs évoqués en général pour expliquer l'augmentation des congés en invalidité à la DPJ. […]. La surcharge de travail et la lourdeur des cas sont aussi en cause. M. Proulx-Duperré qualifie la nouvelle structure de « bourbier administratif » où l'invalidité n'est pas toujours respectée. Il ajoute que les employés en arrêt de travail sont parfois victimes de pression pour un retour rapide au travail, malgré les avis contraires d'un médecin.

Dans le même sens, plusieurs acteurs reviennent sur l'importance de l'intensité des services, mais la difficulté de la maintenir à cause de l'**indisponibilité des ressources**. Malgré l'importance et la pertinence de la notion de **responsabilité collective** qui caractérise la volonté du législateur, le manque de cohérence entre les divers textes de lois, règlements,

etc. ne facilite pas l'atteinte de cet objectif. Le législateur a beau vouloir favoriser théoriquement le retour en milieu familial des enfants, si les ressources du milieu ne disposent pas de ressources nécessaires pour soutenir les parents dans leur propre prise en charge dans les délais, il est i**rréaliste d'atteindre cet objectif**.

Aussi, on peut faire des lectures différentes du succès ou de l'échec des modifications de la LPJ dépendamment de la perspective de l'acteur qui en témoigne. Les témoignages des acteurs des CJ sont nuancés. Alors que certains amendements leur semblent irréalistes ou infaisables, d'autres alors sont présentés positivement, par exemple les projets de vie.

Un autre exemple discuté largement par les acteurs des CJ est les transferts personnalisés présentés unanimement comme une retombée directe des amendements de la LPJ et un résultat assez positif. À cet effet, nous avons observé l'augmentation des taux de transferts personnalisés pour les cas de signalements non retenus, mais qui nécessitent des suivis et des services auprès d'autres ressources du milieu. Néanmoins, aucun suivi ne permet de vérifier si ces cas sont réellement pris en charge par les collaborateurs et qu'ils ne reviennent pas en CJ. Ainsi, quantitativement, l'augmentation des transferts personnalisés est un **succès**. Qualitativement, aucune donnée ne nous permet d'en juger.

À d'autres égards, si l'on revient sur le processus d'adoption des amendements de la LPJ, à l'analyse de la position des auteurs de ces mémoires, on peut constater que les avis sont partagés et certains sont plus critiques que d'autres. Néanmoins, certains mémoires présentent des avis négatifs, voire opposés à ce que le législateur voulait mettre de l'avant. Le point commun de la plupart de ces mémoires est leur centre d'intérêt, les organismes derrière ces avis ont les parents comme centre d'intérêt (Ex. Action autonomie; association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec; Mouvement ATD Quart Monde; Etc.). Est-ce que cette opposition présume un **échec** à rallier le plus d'associations et d'organismes –coalition durable-? À notre avis, il est erroné de présumer qu'il s'agit d'un **échec**. À travers l'histoire de la LPJ et sa raison d'être en 1977-appliquée en 1979-, on comprend que cette loi reconnait bien les droits des enfants qui sont maintenant

des sujets de droit. Dans cette perspective, les avis émis en mettant les parents au centre de la réflexion –tout à fait pertinents et intelligibles- ne peuvent être considérés dans la balance du **jugement de l'échec ou du succès**.

À travers cette discussion nuancée, il nous paraît que le succès de la mise en œuvre des amendements est un succès à atteindre à long terme. Des **déviations des objectifs originaux** sont observées. En effet, si l'on se base uniquement sur le nombre de signalements en hausse depuis des années, on peut conclure rapidement qu'il s'agit d'un échec, car l'objectif ultime de la stabilité des enfants n'a pas été atteint. Les données sur les signalements et les taux de rétentions présentées au Chapitre 10 indiquent que la porte d'entrée demeure dans une grande mesure la DPJ. Sans vouloir prétendre que la hausse des signalements a un lien causal direct sur la stabilité des enfants, mais il n'en reste pas moins que plus de signalements renvoie à la présence de la DPJ dans la vie des familles, ce qui pourrait influencer la stabilité de ces jeunes.

Les constats soulevés dans la présente étude nous permettent de parler d'un **succès précaire** pour ce qui est de l'atteinte de l'objectif ultime : la continuité et la stabilité des enfants. Cependant, dans un contexte où la LPJ fait l'objet d'une évaluation au cinq ans de la part de la CDPDJ et de la part d'une équipe de recherche subventionnée permettent d'apporter des ajustements continus autant au **niveau processuel** que **programmatique**. À cet effet, les modifications apportées à la Loi en 2017[26] sont un exemple éloquent. Au **niveau processuel**, on peut remarquer que le gouvernement a été à l'écoute des parties prenantes durant le processus de consultations publiques du projet de loi 99. D'ailleurs, le premier projet de loi déposé a soulevé beaucoup de désarrois de la part de plusieurs acteurs et a fait les manchettes de plusieurs journaux. Particulièrement, les dispositions proposées concernant le rôle que peuvent jouer les familles d'accueil ont déçu ces dernières. Ces

[26] À titre d'information, le projet de loi 99 adopté en 2017 prévoyait, en plus des dispositions concernant les familles d'accueil, des modifications aux dispositions concernant les jeunes qui risquent de fuguer, les enfants autochtones qui sont loin de leur communauté et l'abus sexuel.

familles avaient espoir de jouer un rôle plus important et surtout actif durant le processus judiciaire. La réponse de la ministre déléguée à la Protection de la jeunesse qui avait simplement prévu « favoriser la participation » des familles d'accueil, a été surlignée, notamment sur Radio Canada, où elle rappelait que les familles d'accueil « ne peuvent pas être les parents, elles sont les familles d'accueil. » (Radio Canada, 9 juin 2017)

Cependant, basé sur des **données probantes** et des résultats de recherche ainsi que sur les dispositions de la Charte des droits et libertés, la Fédération des familles d'accueil et des ressources intermédiaires (FFARIQ) a demandé la révision de cette disposition. Tout d'abord, « la comparaison avec la Loi sur les services à l'enfance et à la famille de l'Ontario démontre qu'une famille d'accueil a droit au statut de partie lors du processus judiciaire, si un enfant a été placé dans la ressource depuis au moins 6 mois. » (CNW, 15 mars 2016). Ensuite, parmi les conclusions surlignées dans le rapport d'évaluation de la LPJ (Drapeau et *coll.*, 2015), on peut lire que la stabilité de l'enfant doit être assurée avant tout et que les familles d'accueil doivent être considérées davantage lors des procédures. Enfin, en lien avec le droit de défense, la présidente de la FFARIQ témoigne au CNW que :

> Au Québec, la LPJ stipule que seules les parties reconnues par le tribunal peuvent participer au débat et avoir accès au dossier de l'enfant. Les familles d'accueil n'en font pas partie. « La LPJ est inadéquate par rapport aux règles de droit fondamentales prévues à la Charte des droits et libertés, notamment le droit de défense. Si une personne veut bénéficier du droit d'être entendue, elle n'a pas le choix de procéder à un recours en intervention. La loi est singulière et déshumanisée, » affirme Mme Jacinthe Boucher, présidente de la FFARIQ. (CNW, 15 mars 2016)

Suite à ce processus, un projet de loi modifié –à la lumière des consultations- a été adopté à l'automne 2017. La FFARIQ se réjouissait de cet avancement : « Maintenant, on va pouvoir aller voir le juge, parler lors de la prise de décisions, faire en sorte que ce qu'on vit et ce qu'on observe avec les enfants, ça va être pris en compte, maintenant, pour les choix des enfants. » Geneviève Rioux, présidente de la FFARIQ (Radio Canada, 4 octobre 2017).

Aussi, le rehaussement budgétaire que le gouvernement a investi pour les services aux jeunes en difficulté cette dernière année pourrait influencer le succès à long terme de la Loi

en termes d'atteinte des objectifs. Rappelons-nous que le manque de ressources, notamment financières, a été soulevé par les acteurs des CJ comme une contrainte majeure qui affecte la faisabilité des dispositions de la LPJ. À cet effet, la ministre Lucie Charlebois a annoncé en mars dernier qu'une somme récurrente de 12 millions $ saura, selon la ministre « faire une différence dans la vie de plusieurs jeunes et de leur famille […]. En étant en mesure d'agir le plus en amont possible, nous souhaitons faire en sorte que moins de jeunes se retrouvent en protection de la jeunesse. » (TVA Nouvelles, 1er mars 2017). Ces 12 millions de dollars s'ajoutent aux 990 millions déjà versés annuellement pour la protection de la jeunesse. Ces mesures budgétaires visent principalement à mettre en place plus de mécanismes préventifs et à long terme pour « que moins de jeunes se retrouvent en protection de la jeunesse » avait annoncé la ministre Lucie Charlebois (Courrier Laval, 2 avril 2017).

La LPJ est une loi en évolution. Les évaluations exigées légalement constituent une source importante qui permet d'apporter des ajustements. Les consultations publiques permettent de considérer les points de vue de toutes les parties prenantes. À notre avis, on peut parler d'un succès partiel et durable du processus. Néanmoins, des efforts doivent être fournis afin de considérer des contraintes contextuelles –pourtant prévisibles- au niveau du processus, avant même la phase de mise en œuvre. Ceci permettra de favoriser la faisabilité des modifications en pratique. Au niveau du programme, la réalisation des objectifs et l'atteinte des résultats, principalement, passent par une appropriation des modifications et leurs bien-fondés par les acteurs des CJ afin de miser sur une effectivité de la mise en œuvre.

Aussi une dimension importante à considérer pour le jugement du succès des politiques publiques est la ligne du temps. À cet effet, nous proposons un enrichissement à notre CCII. Il s'agit de questionnements préalables à toute analyse d'effectivité en termes de succès ou d'échec de mise en œuvre :

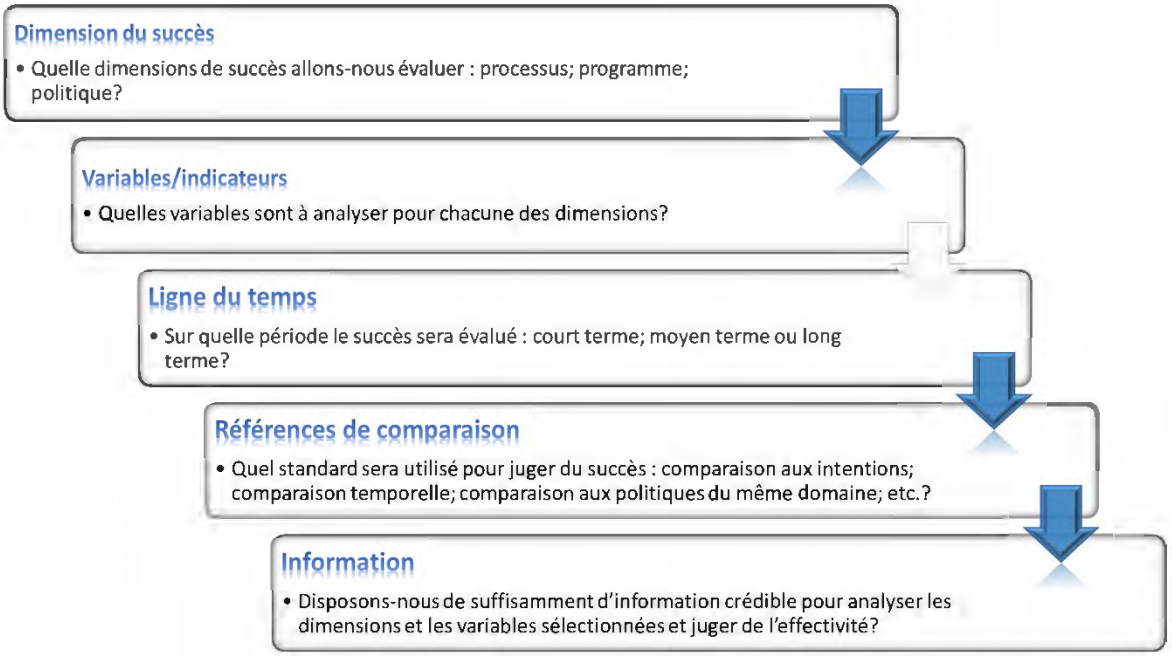


Figure 11-4 : Questions préalables à toute évaluation de l'effectivité de la mise en œuvre de politiques publiques

Cela étant dit, l'atteinte d'une coalition durable nécessite un effort supplémentaire en termes de cohérence des lois qui régissent les différents partenaires qui travaillent avec les jeunes et leurs parents. Ce manque de cohérence ne permet pas d'atteindre de façon optimale des effets positifs. Par exemple, malgré la volonté des CSSS à collaborer pour donner des services aux jeunes ou aux parents, selon le cas, ces organisations sont régies par la Loi sur les Services de Santé et les Services sociaux (LSSSS) et leur collaboration est limitée au cadre législatif de cette loi, malgré que la LPJ « oblige » une collaboration de la part de ces organisations. Un autre exemple que certains intervenants ont soulevé est en lien avec le calcul des délais maximaux. Les placements en LSSS ne comptent pas, dans les délais maximaux, ce que les intervenants redoutent. Pour eux, il s'agit quand même d'un placement et ses effets sont les mêmes pour les enfants.

11.2 Limites, contributions et avenues de recherche futures

11.2.1 Les limites

Comme toute étude, celle-ci a ses propres limites.

Tout d'abord, il s'agit d'une analyse secondaire des données. Celles-ci n'ont pas été collectées spécifiquement pour répondre aux questions d'évaluation et ont parfois limité le niveau d'analyse ou l'opérationnalisation de certaines variables du CCII. En effet, malgré les efforts soulevés au point 3.3.2 afin de pallier aux limites documentées de l'analyse secondaire de données qualitatives. En effet, cette limite est particulièrement importante pour la 3e composante du CCII : le jugement de l'effectivité. La complexité du cadre conceptuel de McConnell (2010a,b) nous a amenés, vu les données dont on dispose, à limiter l'analyse aux dimensions processuelles et dans une moindre mesure les dimensions programmatiques et d'exclure les dimensions politiques. Ensuite, à la vérification empirique de ces dimensions, plusieurs variables n'ont pas été analysées ou l'ont été de façon partielle faute de disponibilité de données pertinentes pour y arriver. Nous avons en effet limité l'analyse à l'atteinte des objectifs en lien avec les intentions derrière les amendements de la LPJ en 2007. Plusieurs conditions doivent être regroupées pour pouvoir juger le plus objectivement possible de l'effectivité de la mise en œuvre d'une politique publique. En effet, il faut s'assurer au préalable de la faisabilité des politiques publiques et de la clarté et la précision avec laquelle les pouvoirs publics ont défini les priorités de l'action. Sur une échelle temporelle, il est important d'éviter des périodes avec des réalités politiques (avant élection par exemple), mais aussi laisser la place à l'apprentissage, ce qui est un défi de taille. Définir le moment le plus optimal pour réaliser une évaluation (pas trop tôt – pas trop tard) est quasiment impossible. Cela dit, une politique publique n'est jamais totalement un succès ni totalement un échec (McConnel, 2010a,b).

Aussi, les données utilisées sont subjectives et ne représentent que le point de vue des acteurs des CJ. Premièrement, la triangulation des données qualitatives et des données

quantitatives provenant du questionnaire était minime. Pour nous, les données quantitatives étaient utilisées uniquement pour soutenir l'analyse qualitative et n'avaient pas le même poids. Il ne s'agit pas d'une étude à méthodologie mixte. Ensuite, la collaboration est une des composantes les plus documentées. Cependant, seul le point de vue des acteurs des CJ est considéré. Une diversification au niveau des participants aurait apporté une plus grande richesse à l'analyse et aurait complété un portrait subjectif où les acteurs des CJ jugeaient de la mise en œuvre du point de vue de leurs partenaires.

De même, la confidentialité et la préservation de l'anonymat des CJ étudiés nous ont limitées dans l'analyse inter-cas qui visait à soulever les variations inter-sites. En effet, l'étude considère peu d'éléments des variations contextuelles régionales. Les éléments intégrés dans l'analyse émanent des témoignages des participants à la recherche. Les rapports de gestion, les sites Internet des CJ, les dynamiques partenariales régionales, etc. auraient pu fournir des éléments contextuels intéressants afin de situer les variations inter-sites et les expliquer. Cependant, la spécificité de chacune de ces régions aurait permis de les reconnaitre.

L'étude traite d'une problématique transversale, à savoir l'évaluation des politiques publiques et spécifiquement l'évaluation du continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques. La problématique en lien avec l'objet empirique n'est pas traitée. Bien que le chapitre 4 a décrit et a expliqué les objectifs des amendements et la raison d'être des principales modifications, il aurait été encore plus intéressant, pour la phase de la conception, de s'intéresser de façon critique au processus décisionnel qui a amené aux choix des modifications de la LPJ en 2007. Par exemple, la pertinence des durées maximales de placement; les effets du recours à la famille élargie, etc. Cependant, dans ce cas-ci, l'étude aurait nécessité une méthodologie différente. De même, les choix des composantes auraient été plus limités afin de pouvoir approfondir l'analyse. Des revues systématiques de littérature et des entrevues avec des experts sur certaines composantes clés afin de comprendre la théorie de l'action et du changement sous-jacente aux amendements à la LPJ auraient été certaines des techniques de collecte de données à privilégier.

11.2.2 Les contributions

Malgré les limites énoncées plus haut, cette étude offre plusieurs contributions autant au niveau conceptuel et théorique qu'empirique. L'originalité de notre étude est qu'elle combine des perspectives théoriques et conceptuelles différentes : le processus de mise en œuvre locale, la création du sens des acteurs durant ce processus, et le succès ou l'échec de la mise en œuvre, afin d'évaluer une politique publique rarement évalué ainsi : une loi.

Tout d'abord, elle présente un cadre conceptuel novateur pour évaluer la mise en œuvre. La mise en commun de théories et d'approches interdisciplinaires permet de couvrir différentes perspectives pour évaluer la mise en œuvre. L'utilisation d'approches d'évaluation de programmes pour évaluer des politiques au sens plus large démontre le potentiel des avancements de cette jeune discipline. L'application empirique du cadre conceptuel de McConnell (2010a,b) et celui de Bovens et ses collègues (2001) a permis de tester l'opérationnalisation de ces cadres et les limites de l'analyse qu'ils permettent de réaliser. L'étude a permis de traiter une problématique existante en utilisant un bricolage théorique pour l'évaluation du continuum conception-mise en œuvre des politiques publiques. Spécifiquement, l'utilisation des approches et des méthodes en évaluation de programmes pour l'évaluation d'une loi est une contribution majeure de cette thèse. En effet, alors que les programmes publics ont des contours définis, une loi se veut un ensemble d'intentions et de dispositions légales où l'interprétation est importante. Les trois composantes du CCII peuvent être utilisées séparément et l'évaluateur pourra mobiliser des corpus théoriques adaptés à l'objet empirique. Le CCII permet d'évaluer la mise en œuvre des politiques publiques de façon contextuelle et documentée avant de porter un jugement. Le sens crée par les acteurs du terrain et la circulation de ce sens des politiques publiques sont au cœur de l'explication donnée de la mise en œuvre et son degré d'effectivité.

Ensuite, le CCII a été validé empiriquement en réalisant une évaluation de la mise en œuvre des amendements de la Loi sur la protection de la jeunesse de 2007. Ainsi, au niveau empirique, cette étude apporte une triple contribution : 1) à la recherche et à l'évaluation; 2) au politique; et 3) à l'intervention.

Cette étude complète avec pertinence les évaluations de la CDPDJ (2011; 2015) et celles de l'équipe de Turcotte et ses collègues (2011) et de Drapeau et ses collègues (2015). En effet, les diverses études, présentées au point 1.2, se sont intéressées à plusieurs aspects de la loi dont notamment la mise en œuvre des amendements (Turcotte et *coll.*, 2011) et les collaborations (CDPDJ, 2011; Turcotte et *coll.*, 2011). Cependant, aucune de ces études n'a apporté un regard interdisciplinaire sur la mise en œuvre des amendements. L'apport de l'évaluation présentée ici se situe au niveau de l'analyse des deux composantes supplémentaires du CCII, à savoir l'interprétation à travers la création et le transfert du sens des amendements au niveau des acteurs des CJ et le jugement en termes de succès et d'échec de la mise en œuvre.

Pour le politique, la présente évaluation permet de sensibiliser les décideurs publics à l'importance des flux d'information et au processus préparatif en amont des changements et des réformes de façon à rehausser le niveau d'appropriation des acteurs locaux. La volonté de changement devra être accompagnée d'un changement contextuel qui permet de mettre en place les conditions gagnantes pour le succès de ce changement.

Au niveau de l'intervention, l'étude permettra aux acteurs des CJ une réflexivité sur le processus de construction du sens des politiques publiques, dans ce cas-ci la LPJ. L'étude décrit et élabore autour des positions collectives des acteurs concernant les principaux amendements de la LPJ. Rappelons que les données utilisées pour les fins d'analyse sont celles collectées et analysées par l'équipe de Turcotte et ses collègues en 2009. Cependant, bien qu'ils datent, ces données ont toujours leurs pertinences. Nous avons analysé ces données de façon à rehausser leurs contributions pour apporter des réponses comme : Qu'est-ce qui a fonctionné ou pas et pourquoi? Mais aussi, des réponses aux intervenants

qui sauront comprendre les coulisses de la création et du transfert du sens des amendements qu'ils appliquent tous les jours. L'utilisation des théories du sensemaking et du sensegiving a permis une lecture et une compréhension de la réalité sociale complémentaire à celle apportée par une approche traditionnelle d'évaluation.

Enfin, nous avons réalisé une analyse secondaire et avons développé les limites de cette approche dans le point précédent. Cependant, cela apporte une contribution méthodologique majeure à ce type d'analyse. Les écrits que nous avons mobilisés pour justifier le choix de cette approche sont majoritairement théoriques ou conceptuels. Nous apportons une contribution empirique qui démontre clairement qu'une analyse secondaire qualitative est valide et crédible. Elle permet d'apporter des réponses à de nouvelles questions pour rehausser l'apport de données empiriques existantes.

11.2.3 Les pistes de recherches futures

Au bout de cette thèse et malgré les diverses facettes d'analyse de la mise en œuvre des amendements de la LPJ, plusieurs questions restent sans réponses. Il s'agit pour nous de pistes de recherche et d'évaluation futures à explorer autant au niveau conceptuel qu'empirique et que l'on peut regrouper en quatre volets d'intérêt : 1) évaluation de la mise en œuvre; 2) collaboration interorganisationnelle; 3) protection de la jeunesse; et 4) mobilisation des connaissances.

Au niveau conceptuel, la validation du CCII passe par des évaluations qui explorent d'autres théories et approfondissent des problématiques empiriques. Au niveau théorique, d'autres théories, approches et méthodes peuvent être mobilisées pour opérationnaliser les trois composantes du CCII.

Concernant l'évaluation du processus de mise en œuvre (1re composante du CCII), les écrits en évaluabilité (Evaluability Assessment) permettraient d'acquérir les connaissances autour de l'intervention pour mieux comprendre son fonctionnement et ses objectifs et donc,

déterminer si elle est prête pour être évaluée ou si des changements sont nécessaires pour le rendre plus conforme aux objectifs de départ (Hurworth, 2008; Wholey 1987, 1994). Aussi, l'intérêt pour les variations inter-sites gagnerait en profondeur et en précision en réalisant une évaluation réaliste (Brousselle et Buregeya, 2018; Pawson et Tilley, 1997; Salter et Kothari, 2014) pour tenir compte du contexte et des particularités locales et leurs effets dans les variations de mise en œuvre. Aussi, l'identification des mécanismes responsables de la production des résultats positifs est au cœur de ces approches (Lewis et *coll.*, 2018a,b).

La mobilisation des théories d'apprentissage individuel, organisationnel et interorganisationnel permettrait d'opérationnaliser la 2e composante du CCII; elles peuvent aussi être utilisées en complémentarité des théories du sensemaking et sensegiving. L'apprentissage organisationnel est considéré comme une construction sociale incarnée dans le contexte et le partage de ces connaissances, au-delà des contours de l'organisation, constitue l'apprentissage interorganisationnel (Antonacopoulu, 2006; Holmqvist, 2004). En effet, ces théories permettraient d'établir des liens avec les processus de routinisation et la mémoire organisationnelle et répondre à des questions comme : comment l'apprentissage des individus devient un apprentissage organisationnel alors que l'organisation n'est pas seulement la somme des individus qui la composent? Quels mécanismes de transfert d'apprentissages seront considérés comme meilleurs, optimaux, efficaces? L'identification des apprentissages explicites ou implicites, fragmentés ou opportunistes sont des éléments intéressants que ces théories mettent en lumière. À la différence des théories du sensemaking et du sensegiving que nous avons utilisées pour opérationnaliser la 2e composante du CCII, la théorie de l'apprentissage réfère à la création du sens collectif et non de la création collective du sens comme c'est le cas du sensegiving et du sensemaking. De ce fait, elle nécessiterait des techniques de collecte de données différentes, notamment de l'observation du travail des acteurs à l'intérieur de l'organisation.

D'autant plus que ces théories permettront un lien avec la 3e composante du CCII car elles offrent des avenues quant aux liens entre l'apprentissage et l'innovation (Hartley et

Rashman, 2018). Rappelons que l'innovation est un des indicateurs mis de l'avant par McConnel (2010 a,b) pour l'analyse du succès et de l'échec.

Aussi, les théories sur les relations de pouvoir, l'influence et le leadership (Crozier et Friedberg, 1977; Lemieux, 1995; Lipsky, 1980) ou sur le phénomène bureaucratique (Weber, 1995 [1922]) peuvent tout à fait être mobilisées pour opérationnaliser la 2e composante du CCII. Au sein de la bureaucratie, chacun cherche à accroître son pouvoir au détriment des autres individus en essayant de contrôler les zones d'incertitude qu'engendre le fonctionnement bureaucratique. Pour ce faire, les individus cherchent à faire adopter des règlements qui augmentent leur propre autonomie. L'amplification de ces règlementations paralyse peu à peu le fonctionnement bureaucratique. Si l'on adopte la vision de la bureaucratie de Weber, il faudra orienter l'analyse vers deux déterminants pour les relations de pouvoir : 1) le type de légitimation et 2) la forme d'administration (l'appareil administratif) et il faudra analyser la rationalité des intervenants des CJ -nos fonctionnaires- pour ressortir la plus dominante : rationalité fonctionnelle (pragmatique, bureaucratique formelle) ou rationalité en valeur (de contenu) où l'on pose la question si les fins sont appropriées. Des questions de recherche qui exploraient les liens entre la qualité de la mise en œuvre et la manière dont les intervenants l'appliquent en utilisant leurs marges de manœuvre et leurs discrétions permettraient de mieux documenter l'influence des acteurs sur le processus de mise en œuvre. Cette analyse combinée avec les écrits de Lipsky sur les street-level bureaucrats mettra la lumière sur les marges de manœuvre des intervenants et la discrétion dont ils jouissent dans l'application d'une loi –par définition coercitive-.

Une des perspectives complémentaires à l'évaluation présentée dans cette thèse ainsi que les évaluations formelles est une évaluation des effets à la lumière des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre. Jusqu'à maintenant les deux types d'évaluation ont été évalués en tant que deux construits séparés sans qu'aucune analyse explicative et attributive des effets observés par les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre. Aussi, une évaluation des services et des interventions disponibles et offerts aux parents durant

les délais maximaux de placement a sa pertinence. En effet, nous avons constaté que les délais maximaux représentent un défi majeur pour les parents, car elles ne leur offrent que peu de temps pour se prendre en main et pouvoir récupérer leur enfant. Paradoxalement, on sait que ces services et interventions sont offerts par des organismes ayant leurs propres contraintes institutionnelles, humaines, financières, etc., ce qui nous amène à la question de la cohérence des politiques publiques. Ainsi, cette évaluation aura pour objet la cohérence des politiques publiques afin de documenter les liens entre la prise en charge des parents durant les délais maximaux et le succès du projet de vie « retour en milieu familial ».

À d'autres égards, et afin de renforcer la validité de notre cadre conceptuel CCII, plusieurs perspectives pour évaluer la mise en œuvre sont possibles et pertinentes. D'abord, des évaluations de la mise en œuvre du point de vue d'autres acteurs -parents, familles d'accueil, etc.- impliqués ou concernés par la protection de la jeunesse en utilisant le CCII pourraient apporter des réponses complémentaires afin d'améliorer la loi. Aussi, des évaluations de la mise en œuvre des nouvelles dispositions adoptées en 2017 permettraient de comparer l'application de la LPJ de façon temporelle-longitudinale afin d'analyser l'effet du temps sur l'appropriation des acteurs et la routinisation de l'application de la LPJ.

Pour ce qui est de la collaboration interorganisationnelle, une analyse mixte des transferts personnalisés permet de les qualifier et de les quantifier. Nous avons constaté qu'il y a eu une hausse du nombre des transferts que les acteurs des CJ associent directement aux amendements de la LPJ de 2007. Ils confirment qu'il s'agit bien d'une retombée positive. Cependant, une étude approfondie permet d'évaluer quantitativement et qualitativement le service demandé, l'état du service demandé chez le partenaire, s'il y a eu ou pas resignalement et quel en est le motif, etc. Cette étude nous permettra de voir qualitativement si la hausse du nombre des transferts personnalisés est corrélée avec une amélioration de la situation des enfants. Aussi, les évaluations de la collaboration interorganisationnelle entre les CJ et leurs partenaires réalisées suite aux amendements de 2007 sont limitées. Bien que les évaluations des amendements en 2011 se soient

intéressées à la collaboration, seul le point de vue des acteurs des CJ a été considéré. Seule l'étude de Bentayeb (2010) a intégré le point de vue d'acteurs de CSSS, mais l'analyse reste limitée à un seul partenaire et une seule région. Une évaluation de la collaboration interogranisationnnelle avec un regard croisé des acteurs des CJ et des partenaires dans plusieurs régions du Québec apportera une meilleure compréhension des dynamiques partenariales. Aussi, la collaboration interorganisationnelle du point de vue de la création du sens par les partenaires serait tout à fait pertinente, et ce, particulièrement pour les juges comme acteurs collaborateurs responsables de l'interprétation de la Loi. Ainsi, avoir le point de vue des juges est à notre avis un complément important du portrait actuel des évaluations de la LPJ.

La problématique que traite cette étude concerne l'évaluation des politiques publiques. Néanmoins, durant le processus, on peut constater qu'une connaissance approfondie du domaine de la protection de la jeunesse aurait bonifié les contributions empiriques. Pour d'autres cycles d'évaluation de la LPJ, il serait intéressant, en effet, de réaliser une analyse historique en profondeur des fondements même qui sous-tend les amendements en considérant toutes les modifications à la LPJ depuis sa mise en vigueur en 1979, mais également, une analyse politique à travers l'analyse des mémoires, mais aussi les échanges en assemblée, le parti au pouvoir, les acteurs politiques, sociaux et communautaires qui étaient au coeur des modifications. Enfin, une analyse sociologique du niveau stratégique (ministères, DPJ, DG des CJ et directeurs) en considérant les variations contextuelles régionales en termes de priorisation, de leadership, de ressources communautaires disponibles, etc.) compléterait le portrait. Les parcours et les trajectoires de services des parents dont les enfants ont été placées, par exemple, apporterait des réponses et valideraient les hypothèses de Hélie et ses collègues (2014) dont les résultats ont été publiés dans la revue *Children and Youth Services Review* et commentés au journal *Psychomédia* le 28 octobre 2017. En effet, les auteurs statuent que 1/3 des cas des enfants

placés par le DPJ vivent un échec de retour dans la famille. Sonia Hélie témoigne au journal en précisant que :

> Ce n'est pas tant l'instabilité en termes de familles d'accueil fréquentées par les enfants qui semble jouer, mais plutôt le nombre d'allers-retours entre leur milieu naturel et les milieux substituts […]. On croit que les jeunes enfants sont plus sensibles aux échecs de la réunification et à ce que cela peut leur faire vivre sur le plan de l'attachement.

Une des hypothèses des chercheurs pour expliquer cet échec est le manque de soutien et de services pour accompagner les parents pour réussir la réunification.

Enfin, un bon évaluateur se soucie de l'utilité et de l'utilisation des évaluations autant qu'il se soucie d'en réaliser de façon rigoureuse. Évaluer l'utilisation et l'utilité des résultats des évaluations exigées par le législateur pour améliorer la loi permet de s'ajuster aux besoins des praticiens, des gestionnaires et des politiciens pour évaluer les objets dont ils ont besoin pour faire évoluer la loi, améliorer l'intervention et atteindre les résultats escomptés, particulièrement en termes de stabilité des enfants. Aussi, l'évaluation de l'utilisation des résultats des évaluations permet, d'une part, d'analyser les liens entre la théorie (la recherche) et la pratique (l'intervention) (Spiel et *coll.*, 2018), et d'autre part, d'évaluer ces résultats comme des flux et indices qui pourraient influencer le sensemaking des acteurs locaux.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Allard-Poesi, F. (2003). Sens collectif et construction collective du sens. Dans B. Vidaillet (dir.), *Le sens de l'action – Karl Weick : sociopsychologie de l'organisation*. Paris Vuibert.

Allard-Poesi, F. (2005). The paradox of sensemaking in organizational analysis. *Organization, 12*(2), 169–196.

Álvarez, M., Rodrigo, M. J., et Byrne, S. (2018). What Implementation Components Predict Positive Outcomes in a Parenting Program? *Research on Social Work Practice, 28*(2), 173-187.

Anderson, J. E. (2000). *Public policymaking: An introduction*. (4th ed.). Boston: Houghton Mifflin Co.

Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. (5th ed.). Boston: Houghton Mifflin Co.

Ankerstjerne, L. (2012). *Managing Sensemaking: An inquiry into how organizational members break, demand, make and give sense to cope with Change.* (Copenhagen Business School).

Antonacopoulou, E. P. (2006). The Relationship between Individual and Organizational Learning: New Evidence from Managerial Learning Practices. *Management Learning, 37*(4), 455-473.

Backer, T. E. (2002). *Finding the balance: Program fidelity and adaptation in substance abuse prevention. Executive summary of a state-of-the-art review*. Repéré à http://www.humaninteract.org/images/FindingBalance2.pdf

Balogun, J. (2003). From blaming the middle to harnessing its potential: Creating change intermediaries. *British Journal of Management, 14*(1), 69-83.

Balogun, J. et Johnson, G. (2004). Organizational restructuring and middle manager sensemaking. *The Academy of Management Journal, 47*(4), 523-549.

Barret, S. et Fudge, C. (dir.). (1981). *Policy and action: Essays on the implementation of public policy* London: Routledge.

Bartunek, J., Krim, R., Necochea, R. et Humphries, M. (1999). Sensemaking, sensegiving, and leadership in strategic organizational development. *Advances in qualitative organizational research, 2*, 37-71.

Bean, C. J. et Hamilton, F. E. (2006). Leader framing and follower sensemaking: Response to downsizing in the brave new workplace. *Human Relations, 59*(3), 321-349.

Bentayeb, N. (2010). *Une évaluation contextuelle de la collaboration : cas du Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire.* (École nationale d'administration publique, Montréal).

Bentayeb, N. (2011). La collaboration centre jeunesse et CSSS dans le cadre des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse : une étude de cas. Dans D. Turcotte, Drapeau S., Hélie S., Bigras M., Brousseau M., Dessureault D., Gagné M-H, Goyette M., Poirier M-A., Pouliot E., Saint-Jacques M-C, Simard M-C et G. Turcotte (dir.), *Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec* (Vol. Annexe 14): Programme Actions concertées, Rapport final FQRSC et MSSS.

Bentayeb, N. et Goyette, M. (2011). La collaboration Centres jeunesse/CSSS dans l'intervention auprès des jeunes retenus en protection dans le cadre des modifications à la Loi sur la protection de la jeunesse en 2007 *Revue Défi jeunesse, XVIII,* 28-39.

Berger, P. L. et Luckmann, T. ([1967] 1986). *La construction sociale de la réalité*. Paris: Méridiens.

Berman, P. (1981). Educational change: An implementation paradigm. Dans R. Lehming & M. B. Kane (dir.), *Improving schools: Using what we know*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Bernier, L. (2010). La mise en oeuvre des politiques publiques. Dans S. Paquin, L. Bernier & G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques* (p. 253-277). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Birkland, T. A. (2011). Policy implementation, failure, and learning (*An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (3d éd., p. 263-286). USA: M.E. Sharpe.

Bishop, L. (2007). A reflexive account of reusing qualitative data: Beyond primary/secondary dualism, *Sociological Research Online*, 12(3), 2-16.

Blakely, C. H., Mayer, J. P., Gottschalk, R. G., Schmitt, N., Davidson, W. S., Riotman, D. B. et Emshoff, J. G. (1987). The fidelity-adaptation debate: Implications for the implementation of public sector social programs. *American Journal of Community Psychology, 15*(3), 253 - 268.

Bovens, M., et 't Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy, 23*(5), 653-666.

Bovens, M., Hart, P. t. et Peters, B. G. (2001). Evaluating and explaining public governance: General introduction. Dans M. Bovens, P. t. Hart & B. G. Peters (dir.), *Success and failure in public governance: A comparative analysis* (p. 3-28). UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Breitenstein, S. M., Gross, D., Garvey, C. A., Hill, C., Fogg, L., et Resnick, B. (2010). Implementation fidelity in community-based interventions. *Research in Nursing & Health, 33*(2), 164-173

Brousselle, A., et Buregeya, J.-M. (2018). Theory-based evaluations: Framing the existence of a new theory in evaluation and the rise of the 5th generation. *Evaluation, 24*(2), 153-168.

Cairney, P. (2011). *Understanding public policy: Theories and issues.* UK: Palgrave Macmillan.

Campenhoudt, L. V. et Quivy, R. (2011). *Manuel de recherche en sciences sociales*. (4e éd.). Paris: Dunod.

Carroll, C., Patterson, M., Wood, S., Booth, A., Rick, J. et Balain, S. (2007). A conceptual framework for implementation fidelity. *Implementation Science, 2*(1), 40.

Castro, F. G., Barrera, M. et Martinez, C. R. (2004). The cultural adaptation of prevention interventions: Resolving tensions between fidelity and fit. *Prevention Science, 5*(1), 41-45.

Centrale des syndicats du Québec. (2005). La protection de la jeunesse au Québec, Mémoire présenté à la Commission des Affaires sociales lors des auditions publiques sur le Projet de loi no 125 : Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives.

Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine. (2005). Mémoire présenté à la Commission des Affaires sociales dans le cadre de la consultation générale sur le Projet de loi 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives : Secteur de pédiatrie sociale et service de pédopsychiatrie.

Century, J., Rudnick, M. et Freeman, C. (2010). A framework for measuring fidelity of implementation: A foundation for shared language and accumulation of knowledge. *American Journal of Evaluation, 31*(2), 199-218.

Chambers, D. A., et Norton, W. E. (2016). The Adaptome: Advancing the Science of Intervention Adaptation. *American Journal of Preventive Medicine, 51*(4, Supplement 2), S124-S131.

Charlesworth, L. et Born, C. (2003). Approaches to data collection for implementation analysis. Dans M. C. Lennon & T. Corbett (dir.), *Policy into action: implementation research and welfare reform* (p. 235-280). Washington: The Urban Institute Press.

Charmillot, M., et Dayer, C. (2007). Démarche compréhensive et méthodes qualitatives : clarifications épistémologiques. *Recherches qualitatives, Actes du colloque Bilan et prospectives de la recherche qualitative, Hors Série*(3), 126-139.

Chen, H.-T. (2005). *Practical program evaluation: Assessing and improving planning, implementation and effectiveness*. Thousand Oaks: Sage.

CNW. (2016). La loi sur la protection de la jeunesse inadéquate pour la stabilité des enfants en familles d'accueil. *www.newswire.ca*.

Corley, K. G. et Gioia, D. A. (2004). Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off. *Administrative Science Quarterly, 49*(2), 173-208.

Courriel Laval. (2017). Plus de services pour les jeunes en difficulté. *www.courrierlaval.com*.

Crozier, M., et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*, Parie : Le Seuil.

Czarniawska-Georges, B. (1992). *Exploring complex organizations: A cultural perspective*. Newbury Park, CA: Sage.

Dane, A. V. et Schneider, B. H. (1998). Program integrity in primary and early secondary prevention: Are implementation effects out of control. *Clinical Psychology Review, 18*(1), 23 - 45.

DeLeon, P. et DeLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory, 12*(4), 467-492.

Denis, J.-L. et Champagne, F. (1990). L'analyse de l'implantation : modèles et méthodes. *The Canadian Jouranl of Program Evaluation, 5*(2), 47-67.

Denis, J.-L., Lamothe, L. et Langley, A. (2001). The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations. *The Academy of Management Journal, 44*(4), 809-837.

Denis, J.-L., Lamothe, L., Langley, A., Breton, M., Gervais, J., Trottier, L.-H., . . . Dubois, C.-A. (2009). The reciprocal dynamics of organizing and sense-making in the implementation of major public-sector reforms. *Canadian Public Administration, 52*(2), 225-248.

Dervin, B. (1983). *An overview of sense-making research: Concepts, methods and results.* Communication présentée the annual meeting of the International Communication Association, Dallas, TX. Repéré à http: communication.sbs.ohio-state.edu/sense-making/art/artdervin83.html

Dervin, B., Foreman-Wernet, L. et Lauterbach, E. (2003). *Sense-making methodology reader: Selected writings of Brenda Dervin*. Cresskill, NJ: Hampton Press.

Doern, B. G. et Phidd, R. W. (1992). *Canadian public policy: Ideas, structure, process*. Scarborough: Nelson Canada.

Drapeau, S., Hélie, S., Turcotte, D., Chateauneuf, D., Poirier, M.-A., Saint-Jacques, M.-C. et Turcotte, G. (2015). L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeuness : Qu'en est-il huit and plus tard? *Rapport final déposé à la Direction des jeunes et des familles du MSSS*: Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque, Québec.

Dubois, N. et Marceau, R. (2005). Un état des lieux théoriques de l'évaluation : une discipline à la remorque d'une révolution scientifique qui n'en finit pas. *The Canadian Journal of Program Evaluation, 20*(1), 1-36.

Dumais, J., Brie, N., Cantin-Archer, M.-J., Désy, J., Girouard, C., Godman, M., . . . Potvin, J.-M. (2004). La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager, Rapport du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse (p. 195). Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

Durlak, J. A. et DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology, 41*(3/4), 327-350.

Dusenbury, L., Brannigan, R., Falco, M. et Hansen, W. B. (2003). A review of research on fidelity of implementation: Implications for drug abuse prevention in school settings. *Health education research, 18*(2), 237-256.

Dye, T. R. (2005). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly, 94*(4), 601-616.

Fagan, A. A., Hanson, K., Hawkins, J. D. et Arthur, M. W. (2008). Bridging science to practice: Achieving prevention program implementation fidelity in the community youth development study. *American Journal of Community Psychology, 41*(3), 235-249.

Fixsen, D. L., Blase, K. A., Naoom, S. F. et Wallace, F. (2009). Core implementation components. *Research on Social Work Practice, 19*(5), 531-540.

Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R., M. et Wallace, F. (2005). Implementation research: A synthesis of the literature *National Implementation Research Network* (p. 125). Tampa, Florida: University of South Florida.

Gadamer, H.-G. (1960/1998). *Truth and method*. New York: Continuum.

Gephart, R. P., Topal, C. et Zhang, Z. (2013). Future-oriented sensemaking: Temporalities and institutional legitimation. Dans T. Herns & S. Maitlis (dir.), *Process, sensemaking, & organizing*. New York: Oxford University Press.

Gerston, L. N. (2004). *Public policy making: process and principles*. New York: M.E.Sharpe.

Geva-May, I. et Pal, L. A. (1999). Good fences make good neighbours: Policy evaluation and policy analysis - Exploring the differences. *Evaluation, 5*(3), 259-277.

Giacchino, S. et Kakabadse, A. (2003). Successful policy implementation: The route to building self-confident government. *International Review of Administrative Sciences, 69*(2), 139-160.

Gioia, D. A. et Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal, 12*(6), 433-448.

Gioia, D. A., Thomas, J. B., Clark, S. M. et Chittipeddi, K. (1994). Symbolism and strategic change in academia: The dynamics of sensemaking and influence. *Organization Science, 5*(3), 363-383.

Giorgi, A. (1997). The theory, practice, and evaluation of the phenomenological method as a qualitative research procedure. *Journal of Phenomenological Psychology, 28*(2), 235-260.

Goyette, M., Turcotte, G. et Bentayeb, N. (2011). La collaboration entre les centres jeunesse et les ressources du milieu dans le cadre des nouvelles dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse : le point de vue des acteurs des centres jeunesse Dans D. Turcotte, Drapeau S., Hélie S., Bigras M., Brousseau M., Dessureault D., Gagné M-H ,

Goyette M., Poirier M-A., Pouliot E., Saint-Jacques M-C, Simard M-C et G. Turcotte (dir.), *Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec* (Vol. Annexe 13): Programme Actions concertées, Rapport final FQRSC et MSSS.

Gross, M. K. (2010). *Sense-making in theory and practice: a metatheoretical foundation and application for health information seeking.* (College of the University of Illinois at Urbana-Champaign, Urbana, Illinois). Repéré à https://www.ideals.illinois.edu/handle/2142/16192

Guba, E. et Lincoln, Y. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Prk, Ca.: Sage Publications.

Hall, G. E. et Loucks, S. (1978). Teacher concerns as a basis for facilitating and personalizing staff development. *Teachers College Record, 80*(1), 36-53.

Hartley, J., et Rashman, L. (2018). Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform, *International Review of Administrative Sciences, 18(2), 231-248.*

Hassenteuffel, P. (2008). La mise en oeuvre de l'action publique. Dans P. Hassenteuffel (dir.), *Sociologie politique : l'action publique* (p. 83-102). Paris: Armand Collin.

Hatch, M. J. et Yanow, D. (2005). Organization theory as interpretive science. Dans H. Tsoukas & C. Knudsen (dir.), *The oxford handbook of organization theory: Meta-theoretical perspectives* (p. 63-87). Oxford, U.K.: Oxford University Press.

Heaton, J. (2000). *Secondary analysis of Qualitative data: a review of the Literature*, SPRU, Social Policy Research Unit, University of York, Ref: R000222918.

Heaton, J. (2004). *Reworking qualitative data*. UK: Sage Publications Ltd.

Hélie, S., Poirier, M.-A. et Turcotte, D. (2014). Risk of maltreatment recurrence after exiting substitute care: Impact of placement characteristics. *Children and Youth Services Review, 46* (Supplement C), 257-264.

Hernes, T. (2008). *Understanding organization as process: Theory for a tangled world*. UK: Routledge.

Hill, M. et Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London: Sage Publications.

Hill, M. et Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review, 5*(4), 471-490.

Hogwood, B. W. et Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. New York: Oxford University Press.

Holmqvist, M. (2004). Experiential learning processes of exploitation within and between organizations: An empirical study of product development, *Organization Science*, 15(1), 70-81.

Hope, O. (2010). The politics of middle management sensemaking and sensegiving. *Journal of Change Management, 10*(2), 195-215.

Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review, 33*(5), 539-555.

Howlett, M., Ramesh, M. et Perl, A. (2009). Policy implementation (*Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems* (p. 160-177). UK: Oxford University Press.

Hurworth, R. (2008). Program clarifi cation: an overview and resources for evaluability assessment, program theory and program logic, Evaluation Journal of Australasia, 8(2), 842-48.

Ingle, K., Rutledge, S. et Bishop, J. (2011). Context matters: principals' sensemaking of teacher hiring and on-the-job performance. *Journal of Educational Administration, 49*(5), 579-610.

Jabareen, Y. (2009). Building a conceptual framework: Philosophy, definitions, and procedure. *International Journal of Qualitative Methods, 8*(4), 49-62.

Jann, W. et Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. Dans F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (dir.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (p. 43-62). USA: CRC Press.

Jeong, H.-S. et Brower, R. S. (2008). Extending the present understanding of organizational sensemaking. *Administration & Society, 40*(3), 223-252.

Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Compagny. Journal Le Fil (2010, 18 novembre 2010). Prendre un enfant par la main. *Le journal de la communauté universitaire, 46*. Journal Metro. (2014). Les centres jeunesse craignent les compressions budgétaires. Repéré à http: journalmetro.com/actualites/national/561953/lescentres

Joyal, R. et Chatillon, C. (1996). Le placement des enfants au Québec, des années 1930 à aujourd'hui. Une mesure trop souvent utilisée? Constatations et hypothèses. *Service social, 45*(2), 31-50.

Kalafat, J., Illback, R. J. et Sanders, J. D. (2007). The relationship between implementation fidelity and educational outcomes in a school-based family support program: Development of a model for evaluating multidimensional full-service programs. *Evaluation and Program Planning, 30*(2), 136-148.

Kallemeyn, L., Evenson, A., Heller, S. S., Taylor, C. A., Gilkerson, L., et Moran, T. (2018). Local adaptation during implementation: A case study of the Fussy Baby Network® New Orleans and Gulf Coast initiative. *Early Childhood Research Quarterly, 42*, 128-139.

Kerr, D. H. (1976). The logic of 'Policy' and successful policies. *Policy Sciences, 7*(3), 351-363.

Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F. (2006). La mise en oeuvre des politiques publiques (*Analyse et pilotage des politiques publiques* (p. 206-241). Zürich: Verlag Rüegger.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. et Hill, M. (2007). *Public policy analysis*. UK: The Policy Press.

Kvale, S. (1996). *InterViews—An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2007). La "mise en oeuvre" : l'entrée clef des politiques publiques. Dans P. Lascoumes & P. Le Galès (dir.), *Sociologie de l'action publique* (p. 25-45). Paris, France: Armand Colin.

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process*. College Park: University of Maryland Press.

Laverty, S. M. (2003). Hermeneutic phenomenology and phenomenology: A comparison of historical and methodological considerations. *International Journal of Qualitative Methods, 2*(3), 21-35.

Lemieux, V. (1995). *L'étude des politiques publiques : Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte Foy : Presses de l'Université Laval.

Lewis, C. C., Stanick, C., Lyon, A., Darnell, D., Locke, J., Puspitasari, A., . . . Landes, S. J. (2018a). Proceedings of the Fourth Biennial Conference of the Society for Implementation Research Collaboration (SIRC) 2017: implementation mechanisms: what makes implementation work and why? part 1. *Implementation Science, 13*(2), 30.

Lewis, C. C., Stanick, C., Lyon, A., Darnell, D., Locke, J., Puspitasari, A., . . . Landes, S. J. (2018b). Proceedings of the 4th Biennial Conference of the Society for Implementation Research Collaboration (SIRC) 2017: implementation mechanisms: what makes implementation work and why? part 2. *Implementation Science, 13*(3), 39.

Lin, A. C. (2000). *Reform in the making: The implementation of social policy in prison*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lines, R. (2007). Using power to install strategy: The relationships between expert power, position power, influence tactics and implementation success. *Journal of Change Management, 7*(2), 143-170.

Lipsky, M. (1980). The critical role of street-level bureaucrats. Dans M. Lipsky (dir.), *Street level bureaucracy* (p. 3-25). New York: Russell Sage Foundation.

Maitlis, S. (2005). The Social processes of organizational sensemaking. *The Academy of Management Journal, 48*(1), 21-49.

Maitlis, S. et Lawrence, T. B. (2007). Triggers and enablers of sensegiving in organizations. *Academy of Management Journal, 50*(1), 57-84.

Maitlis, S. et Sonenshein, S. (2010). Sensemaking in crisis and change: Inspiration and insights from Weick (1988). *Journal of Management Studies, 47*(3), 551-580.

Mantere, S. (2000). *Sensemaking in strategy implementation. Master Thesis,* Master of Science in Engineering, Helsinki University of Technology, Espoo.

Marsh, D. et McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration, 88*(2), 564-583.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research & Theory, 5*(2), 145-174.

Maxwell, J. (1996). *Qualitative research design: an interactive approach*. California: Sage publications.

Maynard, B. R., Peters, K. E., Vaughn, M. G., et Sarteschi, C. M. (2013). Fidelity in After-School Program Intervention Research: A Systematic Review. *Research on Social Work Practice, 23*(6), 613-623.

Mazmanian, D. A. et Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview III.: Scott Foresman.

McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy, 30*(03), 345-362.

McConnell, A. (2010). *Understanding policy success: Rethinking public policy* New York: Palgrave Macmillan.

McConnell, A. (2014). Learning from success and failure. Dans E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (dir.), *Routledge Handbook of Public Policy* (p. 484-494). USA & Canada: Routledge.

McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration* (Special Issue), 1-22.

McKenzie, B. et Wharf, B. (2010). *Connecting policy with practice in the human services*. (3d éd.). Don Mills, ON: Oxford University Press.

McLaughlin, J. A. et Jordan, G. B. (2004). Using logic models. Dans J. S. Wholey, H. P. Hatry & K. E. Newcomer (dir.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (p. 7-32). San Francisco: Jossey-Bass.

Mihalic, S. (2002). *The importance of implementation fidelity*. Document inédit.

Miles, M. B. et Huberman, M. A. (2003). *Analyse des données qualitatives; traduction de la 2e édition américaine par Martine Hlady Rispal, révision scientifique de Jean-Jacques Bonniol*. Bruxelles: de Boeck.

Moore, N. (2017). (Re)Using Qualitative Data? *Sociological Research Online, 12*(3), 1-13.

Mowbray, C. T., Holter, M. C., Teague, G. B. et Bybee, D. (2003). Fidelity criteria: Development, measurement, and validation. *American Journal of Evaluation, 24*(3), 315-340.

Mucchielli, A. (1991). *Les méthodes qualitatives*, Paris : Presses Universitaires de France.

Muller, P. (2009). *Les politiques publiques*. Paris Presses Universitaires de France.

Naleppa, M. J., et Cagle, J. G. (2010). Treatment fidelity in social work intervention research: A review of published studies. *Research on Social Work Practice, 000*(00), 1-8.

Noonan, R. K., Emshoff, J. G., Mooss, A., Armstrong, M., Weinberg, J. et Ball, B. (2009). Adoption, adaptation, and fidelity of implementation of sexual violence prevention programs. *Health Promotion Practice, 10*(1), 59S-70S.

O'Connor, C., Small, S. A. et Cooney, S. M. (2007). Program fidelity and adaptation: Meeting local needs without compromising program effectiveness. *What Works, Wisconsin- Research to Practice Series, 4,* 6.

O'Donnell, C. L. (2008). Defining, conceptualizing, and measuring fidelity of implementation and its relationship to outcomes in K-12 Curriculum intervention research. *Review of Educational Research, 78*(1), 33-84.

Osborne, J. W. (1994). Some similarities and differences among phenomenological and other methods of psychological qualitative research. *Canadian Psychology, 35*(2), 167-189.

Palumbo, D. J., Maynard-Moody, S. et Wright, P. (1984). Measuring degrees of successful implementation. *Evaluation Review, 8*(1), 45-74.

Parsons, D. W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Michigan: Edward Elgar.

Patton, C. V., Sawicki, D. S. et Clark, J. J. (2013). The policy analysis process (*Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (p. 21-65). USA: Pearson.

Pawson, R, et Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*, UK: Sage Publications.

Peck, E. et 6, P. (2006). Implementation as adoption of innovation (*Beyond Delivery: Policy Implementation as Sense-Making and Settlement* (p. 160-182): Palgrave Macmillan.

Penuel, W. R., et Means, B. (2004). Implementation variation and fidelity in an Inquiry Science Program: analysis of GLOBE data reporting patterns. *Journal of Research in Science Teaching, 41*, 294 - 315.

Polkinghorne, D. (1983). *Methodology for the human sciences: Systems of inquiry*. Albany: State University of New York Press.

Porteous, N. L. (2012). La construction du modèle logique d'un programme. Dans V. Ridde & C. Dagenais (dir.), *Approches et pratiques en évaluation de programme*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Pressman, J. L. et Wildavsky, A. (1973] [1979] 1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. (3d éd.). USA: University of California Press.

Pülzl, H. et Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. Dans F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (dir.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (p. 89-107). USA: CRC Press.

Québec (2006). *Principales modifications apportées à la Loi sur la protection de la jeunesse*.

Québec. Centre Jeunesse Chaudière-Appalaches (2009). *Règlement concernant la protection de la jeunesse et l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, Règlement numéro*

cinq, Art. 37 de la LPJ (L.R.Q. c. P-34.1). Repéré à http://www.cj12.qc.ca/wp-content/uploads/2012/04Reglement-no-5-Loi-protection-jeunesse-VERSION-FINALE1.pdf

Québec. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2011). *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (Article 156.1 de la LPJ)*.

Québec. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2015). *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (Article 156.1 de la LPJ)*.

Radio Canada. (2017). La nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse fait consensus, ICI.Radio-Canada.ca, article publié le 4 octobre 2017.

Radio Canada. (2017, 19-09-2017). Le quart des signalements retenus à la DPJ concerne des sévices corporels. Repéré à CI.Radio-Canada.ca.

Radio Canada. (2017, 5 janvier 2017). Taux d'absentéisme élevé à la Direction de la protection de la jeunesse de Québec. Repéré à ICI.Radio-Canada.ca

Radio Canada. (2017, 9 juin 2017). Protection de la jeunesse : un projet de loi déçoit les familles d'accueil. Repéré à ICI.Radio-Canada.ca

Regroupement des auberges du cœur du Québec. (2005). Renouveler le regard et repenser les pratiques en matière de protection de la jeunesse : un appel adressé à l'ensemble de la société québécoise : Mémoire adressé à la Commission des Affaires sociales présenté dans le cadre de la consultation générale sur le Projet de loi 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse.

Ridde, V., et Dagenais, C. (dir) (2012). *Approches et pratiques en évaluation de programme*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Ripley, R. B. et Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. Dorsey Press.

Robson, C. (2002). *Real world research. A resource for social scientists and practitioner-researchers*. (2d éd.). Oxford, UK: Blackwell.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W. et Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach,* Thousand Oaks: Sage Publications.

Rouleau, L. (2005). Micro-practices of strategic sensemaking and sensegiving: How middle managers interpret and sell change every day. *Journal of Management Studies, 42*(7), 1413-1441.

Rubin, H. et Rubin, I. (2005). *Qualitative interviewing: The art of hearing data* (2d éd.). Repéré à : http://methods.sagepub.com/book/qualitative-interviewing

Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process*. Westview Press.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy, 6*(1), 21-48.

Salter, K. L., et Kothari, A. (2014). Using realist evaluation to open the black box of knowledge translation: a state-of-the-art review. *Implementation Science: IS, 9*, 115-129.

Sayer, A. (2000). *Realism and social science*. Londres: Sage Publication.

Scheirer, M. A. (1994). Designing and using process evaluation. Dans J. S. Wholey, H. P. Hatry & K. E. Newcomer (dir.), *Handbook of practical program evaluation* (40-68). San Francisco, Californie: Jossey-Bass.

Scheirer, M. A., Mark, M. M., Brooks, A., Grob, G. F., Chapel, T. J., . . . Leviton, L. (2012). Planning Evaluation through the Program Life Cycle. *American Journal of Evaluation, 33*(2), 263-294.

Schlager, E. (2007). A comparative assessment of policy theories. Dans P. A. Sabatier (dir.), *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Skolits, G. J., et Richards, J. (2010). Designing and applying project fidelity assessment for a teacher implemented middle school instructional improvement pilot intervention. *The Canadian Journal of Program Evaluation, 24*(1), 133-156.

Smircich, L. et Morgan, G. (1982). Leadership: The management of meaning. *The Journal of Applied Behavioral Science, 18*(3), 257-273.

Solomon, J., Card, J. J., et Malow, R. M. (2006). Adapting Efficacious Interventions: Advancing Translational Research in HIV Prevention. *Evaluation & the Health Professions, 29*(2), 162-194.

Spiel, C., Schober, B., et Strohmeier, D. (2018). Implementing Intervention Research into Public Policy—the "I3-Approach". *Prevention Science, 19*(3), 337-346.

Spillane, J. P. (1998). A cognitive perspective on the role of the local educational agency in implementing instructional policy: Accounting for local variability. *Educational Administration Quarterly, 34*(1), 31-57.

Spillane, J. P. (2000). A fifth-grade teacher's reconstruction of mathematics and literacy teaching: Exploring interactions among identity, learning, and subject matter. *The Elementary School Journal, 100*(4), 307-330.

Spillane, J. P. (2004). *Standards deviation: How schools misunderstand education policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Spillane, J. P., Reiser, B. J. et Reimer, T. (2002). Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. *Review of Educational Research, 72*(3), 387-431.

Stake, R. (2003). *Standard-based and responsive evaluation*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.

Stame, N. (2010). What doesn't work? Three failures, many answers. *Evaluation, 16*(4), 371-387.

Stensaker, I., Falkenberg, J. et Grønhaug, K. (2008). Implementation activities and organizational sensemaking. *The Journal of Applied Behavioral Science*, *44*(2), 162-185.

Summerfelt, W. T. (2003). Program strength and fidelity in evaluation. *Applied Developmental Science, 7*(2), 55 - 61.

Sutton, E., Herbert, G., Burden, S., Lewis, S., Thomas, S., Ness, A., et Atkinson, C. (2018). Using the Normalization Process Theory to qualitatively explore sense-making in implementation of the Enhanced Recovery after Surgery programme: "It's not rocket science". *PLOS ONE, 13*(4).

Turcotte, D., Drapeau, S., Hélie, S., Bigras, M., Brousseau, M., Dessureault, D., . . . Turcotte, G. (2010). Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec : Programme Actions concertées - Rapport synthèse *Une subvention du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) du volet Action concertée « Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse sur la stabilité et les conditions de vie des enfants », en partenariat avec le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)*. Québec : Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque (JEFAR), Université Laval.

Turcotte, D., Drapeau, S., Hélie, S., Turcotte, G., Saint-Jacques, M.-C., Goyette, M., . . . Pouliot, E. (2011). Les impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse : un premier bilan *Une subvention du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) du volet Action concertée « Évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse sur la stabilité et les conditions de vie des enfants », en partenariat avec le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)*. Québec : Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque (JEFAR), Université Laval.

Turgeon, J. et Savard, J.-F. (2012). Politique publique. Dans L. Côté & J.-F. Savard (dir.), *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique : la référence pour comprendre l'action publique* (p. 4 p.). Québec : Observatoire de l'administration publique, ENAP.

TVA Nouvelles. (2017). Québec débloque 12 millions $ pour la protection de la jeunesse. *Article publié le 1er mars 2017*.

Vlaar, P. W. L., van Fenema, P. C. et Tiwari, V. (2008). Cocreating understanding and value in distributed work: How members of onsite and offshore vendor teams give, make, demand, and break sense. *MIS Quarterly, 32*(2), 227-255.

Vlassopoulou, C. (2005). Une évaluation constructiviste des politiques publiques? *Revue EspacesTemps,* 89/90, *10* p.

Walsh, J. P. et Ungson, G. R. (1991). Organizational memory. *The Academy of Management Review, 16*(1), 57-91.

Weber, Max, 1995 (1922). *Économie et société*, Paris, Pocket, tome 1.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.

Weick, K. E., Sutcliffe, K. M. et Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science, 16*(4), 409-421.

Weimer, D. L. et Vining, A. R. (2010). *Policy Analysis: concepts and practice*. New York: Pearson.

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies*. (2nd ed.). New Jersey: Prentice Hall.

Weiss, C. H. (1999). The Interface between evaluation and public policy. *Evaluation, 5*(4), 468-486.

Westley, F. R. (1990). Middle managers and strategy: Microdynamics of inclusion. *Strategic Management Journal, 11*(5), 337-351.

Whittemore, R., Chase, S. K. et Mandle, C. L. (2001). Validity in qualitative research. *Qualitative Health Research, 11*(4), 522-537.

Wholey, J.S. (1987). Evaluability assessment: developing program theory, in L Bickman (ed.), *Using program theory in evaluation. New directions for program evaluation,* no. 33, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 77–92.

Wholey, J.S. (1994). Evaluability assessment, *Evaluation News and Comment*, *3*(2), 2-13.

Wiley, N. (1988). The micro-macro problem in social theory. *Sociological Theory, 6*(2), 254-261.

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Washington, D.C: Georgetown University Press.

Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Newbury Park: Sage.

Yanow, D. (2007). Qualitative-interpretive methods in policy research. Dans F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (dir.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (p. 405-415). USA: CRC Press.

Yanow, D. (2014). Interpretive analysis and comparative research. Dans I. Engeli & C. Rothmayr (dir.), *Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges* (p. 131-159). UK: Palgrave Macmillan.

Yanow, D. et Ybema, S. (2009). Interpretivism in organizational research: on elephants and blind researchers. Dans D. A. Buchanan & A. Bryman (dir.), *The sage handbook of organizational research methods* (p. 39-60). UK: Sage Publications Ltd.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. New-York: Newbury Park, Sage Publications.