Rapport final

ÉVALUATION DE LA PHASE EXPÉRIMENTALE

DES CARREFOURS D'INFORMATION POUR AÎNÉS

Jacques Cloutier – consultant
Planification stratégique et communication
1388 (205) Fleury Est - Montréal (Québec) H2C 1R5
Tél. : (514) 384-5835
Courriel : info-conseil@jcloutierconsultant.com

TABLE DES MATIÈRES

À propos de ce rapport p 4

1 MÉTHODOLOGIE ET INFORMATIONS DE RÉFÉRENCE

1.1 Synthèse de la méthodologie d'évaluation p 6
1.2 Aperçu du déroulement de la phase expérimentale p 10

2 CONSTATS ET PISTES DE TRAVAIL CONCERNANT LA PERTINENCE D'UN SERVICE DE CARREFOURS D'INFORMATION POUR AÎNÉS (CIA)

2.1 Évolution de la portée de la première question d'évaluation p 13
2.2 Réponse générale à la question de la pertinence du service p 15
2.3 Assise de pertinence : ciblage de la clientèle p 17
2.4 Assise de pertinence : promotion soutenue et diversifiée p 18
2.5 Assise de pertinence : éventail minimal de services p 21
2.6 Assise de pertinence : limite de portée du service p 23
2.7 Assise de pertinence : la place des bénévoles p 24
2.8 Assise de pertinence : une coordination dédiée p 26
2.9 Assise de pertinence : encadrement et coordination nationale p 27

3 CONSTATS ET PISTES DE TRAVAIL CONCERNANT L'ÉVENTUELLE PERMANENCE DU SERVICE

3.1 Réponse générale à la deuxième question d'évaluation p 30
3.2 Condition : un processus d'accréditation p 30
3.3 Condition : consignation et valorisation des leçons apprises p 33
3.4 Condition : démarcation d'un service complémentaire p 34
3.5 Condition : renforcement des coordinations de CIA p 36
3.6 Condition : un modèle révisé de coordination nationale p 38

4 CONSTATS ET PISTES DE TRAVAIL RELATIVES À L'EXPANSION DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE

4.1 Réponse générale à la troisième question d'évaluation p 42
4.2 Lecture préalable : jusqu'à un maximum de combien de CIA sur le territoire? p 43
4.3 Condition : implanter progressivement p 45
4.4 Condition : un concept de pré-accréditation p 46
4.5 Condition : un soutien et des outils adaptés à l'expansion p 48
4.6 Condition : ajustement de la capacité de coordination nationale p 50

5 CONSTATS ET PISTES DE TRAVAIL SUR DES ENJEUX GLOBAUX

5.1 La notion d'enjeux globaux p 53
5.2 Les paramètres budgétaires d'exploitation d'un CIA p 53
5.3 Les paramètres budgétaires d'une coordination nationale p 54
5.4 Le financement d'un réseau de CIA p 56
5.5 Le cumul de données et la reddition de comptes p 59
5.6 La performance promotionnelle de la signature « Carrefour » p 64

ANNEXES

A Tableau d'impacts de ce rapport en termes de types de suivis potentiels par le SA

B Scénario progressif plausible de consolidation et d'expansion

Ce rapport a été déposé le 15 janvier 2010

À PROPOS DE CE RAPPORT

Le présent rapport expose les principaux constats émergeant de la démarche d'évaluation de la phase expérimentale des Carrefours d'information pour aînés (CIA). Conformément aux dispositions du mandat qui m'a été confié, il s'agit d'un rapport sommaire d'évaluation. Plusieurs lectures et constats, cumulés au fil de la démarche d'évaluation, ne sont pas abordés dans le présent document. Tel que convenu dès le départ, les fiches de travail de même que les notes d'observation constitueront les seules références dont disposera le Secrétariat aux aînés (SA) pour apprécier, et éventuellement exploiter, ces autres lectures et constats. À cet égard, il importe de souligner que la représentante désignée par le SA a personnellement assisté à plusieurs des activités de collecte d'informations et de données : notamment à toutes les entrevues avec les gestionnaires et coordonnateurs et à tous les groupes de discussion avec des bénévoles. Elle a conséquemment consigné quantité de notes d'observation qui pourront être exploitées, selon les besoins plus ou moins spécifiques qu'impliqueront les suivis à la phase expérimentale.

Ce rapport s'appuie sur une démarche d'évaluation approuvée par le SA en juin 2009. Un bref rappel de la méthodologie est exposé dans la prochaine section. Le lecteur pourra se référer au document « Stratégie globale d'évaluation », approuvé le 30 juin 2009, pour explorer plus en détail la méthodologie, la matrice, les indicateurs et les activités d'évaluation.

Quatre-vingt personnes, répondant à divers profils pertinents, ont été consultées au fil de la démarche d'évaluation. Il importe toutefois de garder à l'esprit que ces consultations ont toutes été de nature qualitative. Dans ce contexte, le lecteur notera que lorsqu'il est question de tendances dans ce rapport, celles-ci sont presque exclusivement pondérées par des qualificatifs. Le recours à des chiffres et pourcentages est évité afin de respecter les limites de la méthode qualitative de collecte des informations : une méthode qui ne permet pas de projeter des tendances sur une population donnée.

Essentiellement, ce rapport est structuré sur la base des trois grandes questions prescrites par le SA, dans son appel initial d'offre de service. C'est également sur la base de ces trois mêmes questions que fut élaborée toute la stratégie globale d'évaluation en juin 2009. Dans plusieurs cas, des constats mis en valeur sous une question donnée influencent également la réponse à une autre, ou aux deux autres questions globales du mandat. De telles influences sont parfois signalées dans le rapport. Globalement, le lecteur retiendra que les constats et analyses sont complémentaires : précision évolutive de paramètres et pistes de travail respectant l'évolution pour ce qui est de la portée du libellé des trois questions.

1 Méthodologie et informations de référence

1.1 SYNTHÈSE DE LA MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

La stratégie globale d'évaluation a été articulée autour des trois grandes questions prescrites par le SA dans son appel initial d'offre de service. Ces trois questions sont :

1. Est-ce que le projet expérimental des Carrefours, tel que défini, est effectivement une voie de solution aux difficultés éprouvées par la population ciblée?

2. Les projets expérimentaux peuvent-ils se transformer en service « Carrefour » permanent et, si oui, quelles sont les conditions pour ce faire?

3. Quelles sont les conditions nécessaires pour implanter des services « Carrefour » sur le territoire québécois?

Une matrice d'évaluation a été développée afin d'assurer l'exploration de plusieurs thèmes et angles susceptibles d'alimenter des réponses aux trois grandes questions. La matrice couvrait les six grandes familles thématiques suivantes :

- La viabilité opérationnelle d'un service de carrefour (incluant la valeur ajoutée des bénévoles).
- Le suivi, l'évaluation continue et la collecte de données.
- Les publics à privilégier.
- La valeur ajoutée et la complémentarité avec les autres sources d'information gouvernementale.
- Les outils et collaborations de travail.
- La clarté des informations disponibles et leur adéquation aux besoins.

La matrice d'évaluation déclinait chacun des thèmes précités en angles plus spécifiques d'exploration.

Des indicateurs ont été définis pour chacun des thèmes et angles de la matrice.

L'appréciation des indicateurs, relevant de la matrice, a été assurée par cinq exercices complémentaires de collecte de données et d'informations pertinentes. Ces cinq exercices furent :

Exercice	*Nombre d'intervenants consultés*	*Période de référence*	*Dates de l'exercice*
Croisements et analyses de données consignées en continu par les projets-pilotes	S. O.	Avril 2008 à juin 2009	Juillet à septembre 2009
Huit entrevues de type « audit » impliquant simultanément, pour chaque CIA, le directeur général (DG) de l'organisme porteur du projet-pilote et le coordonnateur du Carrefour	17	Selon les projets-pilotes, une période débutant entre janvier et avril 2008, allant jusqu'en septembre ou octobre 2009 (jusqu'à la date de chaque entrevue)	22 septembre au 20 octobre 2009
Quatre groupes de discussion impliquant des bénévoles mobilisés dans la prestation de service de CIA	27	Variable selon l'ancienneté d'implication de chaque bénévole : globalement, une période maximale allant de mars 2008 à septembre 2009	22 septembre au 15 octobre 2009
Série d'entrevues téléphoniques qualitatives avec des usagers (clients) de divers carrefours	32	Variable selon les périodes correspondant aux services obtenus par chaque client : globalement, une période maximale allant de mars 2008 à septembre 2009	29 septembre au 14 octobre 2009
Entrevues avec quatre intervenants associés à un profil d'encadrement/coordination nationale des projets-pilotes	4	Variable selon l'ancienneté d'implication de chaque intervenant : globalement, une période maximale allant de janvier 2007 à novembre 2009	11 au 19 novembre 2009

À noter que le deuxième exercice était associé à une collecte d'informations préalable aux entrevues : informations portant sur les aspects financiers de la gestion d'un service de CIA. À cette fin, un formulaire a été conçu, transmis, puis rempli par chaque organisme porteur d'un projet-pilote. La disponibilité préalable de cette information permettait d'inspirer les questions pertinentes au budget qui ont été abordées dans chacune des entrevues. Globalement, les formulaires remplis sur les aspects financiers fournissent également des indices sur la viabilité budgétaire d'un service de CIA.

Toutes les données et informations, cumulées au fil des exercices précités, ont été analysées en respectant les convergences et complémentarités prévues dans la matrice d'évaluation et son association aux indicateurs. Encore une fois, soulignons que cette analyse a été balisée par l'objectif de produire un rapport sommaire mettant en valeur les principaux constats et pistes de travail liés aux trois grandes questions d'évaluation. Considérant les limites convenues du mandat, plusieurs observations et constats complémentaires n'ont pas été analysés.

Le lecteur de ce rapport gardera également à l'esprit que la démarche d'évaluation a été modifiée à la demande du client en cours de mandat, à la fin de l'automne 2009. Ainsi, le consultant-évaluateur a dû produire puis livrer une présentation de constats provisoires. Cette présentation a été livrée les 16 et 18 décembre 2009, dans un premier temps par écrit, puis verbalement.

Des informations plus détaillées sur la méthodologie et la stratégie de recherche peuvent être appréciées par la consultation du document « Stratégie globale d'évaluation », dans sa version approuvée par le SA le 30 juin 2009.

Les outils de travail suivants ont été remis séparément au client, au fil de la démarche :

- Formulaire de collecte d'information sur les aspects financiers (le client a également reçu les réponses des huit organismes)

- Fiches d'information résumant les informations de base et l'analyse sommaire de données pour chacun des projets-pilotes : ces fiches étaient produites et transmises au SA avant chacune des huit entrevues (citées au 2e exercice du tableau plus haut), principalement dans le but d'influencer une exploration optimale dans chacune des entrevues

- Canevas générique pour la série d'entrevues-audit avec les DG d'organismes et coordonnateurs de CIA (associé au 2e exercice)

- Canevas générique pour la série d'entrevues avec des intervenants associés à l'encadrement/coordination nationale des projets-pilotes (associé au 5e exercice)

- Guide d'animation pour les quatre groupes de discussion interpellant des bénévoles mobilisés dans la prestation du service de divers CIA (associé au 3e exercice)

- Guide d'entrevues téléphoniques interpellant des usagers/clients de divers CIA (associé au 4e exercice)

Les fichiers électroniques exposant les croisements de données, produits par le gestionnaire de la banque de données, sont également transmis séparément à la représentante désignée du SA.

Afin de bien interpréter ce rapport, il importe de rappeler que la stratégie d'évaluation, approuvée par le SA, **ne visait pas** à évaluer chacun des huit projets-pilotes. L'objectif était plutôt d'évaluer l'ensemble de la phase expérimentale en s'appuyant globalement sur les leçons apprises par les projets-pilotes participants. Dans ce contexte, nous tentons de dégager des grandes lectures croisées qui puissent inspirer une éventuelle consolidation d'un concept de CIA. Bien qu'une évaluation spécifique de chaque projet-pilote soit souhaitable, ce rapport ne permet aucunement de tirer quelque conclusion que ce soit sur chacun des projets-pilotes.

Par ailleurs, il fut reconnu dès le départ que le mandat ne permettait pas de post-évaluer la mise en œuvre du partenariat public-communautaire, qui fut à la source de cette phase expérimentale.

1.2 APERÇU DU DÉROULEMENT DE LA PHASE EXPÉRIMENTALE

- Les projets-pilotes de Carrefours d'information pour aînés ont vu le jour sous l'égide d'un partenariat public-communautaire, signé au printemps 2007 par :
  - L'Association québécoise des centres communautaires pour aînés (AQCCA)
  - La Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
  - Le gouvernement du Québec, représenté par :
    - Services Québec
    - le ministère de la Famille et des Aînés et de la condition féminine, impliquant plus spécifiquement les constituantes suivantes :
      - le Secrétariat aux aînés
      - les directions territoriales de l'Agence des services à la famille

- Le Secrétariat aux aînés a été l'instigateur de ce partenariat public-communautaire. Le Secrétariat souhaitait que ce partenariat soit porteur d'une réponse concrète à l'une des recommandations du Rapport Lalande (*Une pleine participation des aînés au développement du Québec afin de construire un Québec pour tous les âges*, 2006), laquelle soulevait notamment un enjeu d'accès à l'information par les aînés.

  → La prémisse de départ était donc de combler une lacune dans l'accès à l'information gouvernementale de base pour l'ensemble des aînés.

- Dans un premier temps, le partenariat public-communautaire a couvert la réalisation d'une recherche qualitative sur les besoins d'information des aînés et sur leur préférence en matière de recherche d'information de source gouvernementale. Cette recherche a été réalisée en avril et mai 2007. Le rapport de recherche a été présenté aux partenaires en juin 2007.

- Dans un second temps, les partenaires ont favorisé la mise en place de projets-pilotes de Carrefours d'information pour aînés dans diverses régions.

  → Le 28 juin 2007, les représentants de neuf organismes ont participé à une session de travail préparatoire à la définition de projets spécifiques.

→ Les demandes de financement des organismes intéressés ont été soumises au cours de l'été et de l'automne 2007. Sept organismes intéressés ont obtenu un financement. Un huitième organisme s'est impliqué dans la phase expérimentale sans financement spécifique pour l'année 2008-2009, en l'occurrence, le Centre du vieux moulin de LaSalle.

- Selon les diverses modalités des programmes de financement sollicités, les huit projets-pilotes suivants se sont officiellement activés entre les mois de janvier et avril 2008 :
(présentation par ordre alphabétique des localisations)

  - Berthierville (Centre d'action bénévole [CAB] d'Autray – membre de la FCABQ)
  - Gatineau (CAB de Gatineau – membre de la FCABQ)
  - Laval (le CATAL – membre de l'AQCCA)
  - Longueuil (Centre communautaire pour aînés de Longueuil – membre de l'AQCCA)
  - Matane (Relais-santé de Matane – membre de l'AQCCA)
  - Montréal-LaSalle (Centre du vieux moulin de LaSalle – membre de l'AQCCA)
  - Montréal–-Rivière-des-Prairies (CAB de Rivière-des-Prairies – membre de la FCABQ)
  - Saguenay (CAB Saguenay – membre de la FCABQ)

- À la fin de l'été 2008, les partenaires de coordination (AQCCA, FCABQ et SA) se questionnent sur l'évolution des projets-pilotes. Afin de dégager une lecture plus détaillée, les partenaires privilégient la réalisation d'un exercice diagnostique visant à dégager un portrait plus exhaustif de la situation des Carrefours. L'exercice a été mené au cours des mois de septembre et octobre 2008. Le rapport a été remis aux partenaires en novembre 2008.

- Le portrait global de situation des projets-pilotes a encouragé les partenaires à favoriser un prolongement de la phase expérimentale s'appuyant sur :

  → Un resserrement de l'éventail des formes de services en expérimentation.

  → Une actualisation des plans d'action de tous les projets-pilotes : renforcement et/ou consolidation de chaque projet.

  → Une valorisation de la mise en commun des leçons apprises et des pratiques d'intérêt.

  → Un meilleur encadrement global des projets-pilotes : soutien favorisant la prestation de conseils, le démarchage d'interlocuteurs communs, le partage des pratiques, etc.

- La phase expérimentale des Carrefours d'information pour aînés se terminera officiellement le 31 mars 2010.

→ S’inspirant d’un rapport préliminaire d’évaluation, les partenaires d’encadrement ont confié des missions spécifiques de développement des connaissances à chacun des projets-pilotes, pour les quatre derniers mois (décembre 2009 à mars 2010). Ces missions visent à dégager des lectures sur des aspects précis, puis à consigner des leçons apprises et conseils pertinents : ces outils pourront éventuellement être intégrés à un « coffre à outils » qui inspirerait la consolidation d’un service de CIA et guiderait le développement de nouveaux carrefours.

2 Constats et pistes de travail concernant la pertinence d'un service de carrefours d'information pour aînés (CIA)

Est-ce que le projet expérimental des Carrefours, tel que défini, est effectivement une voie de solution aux difficultés éprouvées par la population ciblée?

(*difficultés en matière d'accès et d'interprétation de l'information gouvernementale par les aînés*)

2.1 ÉVOLUTION DE LA PORTÉE DE LA PREMIÈRE QUESTION D'ÉVALUATION

Cette première question prescrite par le SA interpelle une évaluation de pertinence d'un service de Carrefour d'information pour aînés.

Tenant compte du déroulement de la phase expérimentale, cette question fait référence à deux niveaux distincts d'observations et de constats :

- Le premier niveau émane du diagnostic d'évolution de la phase expérimentale qui a mené à un repositionnement des projets-pilotes en novembre 2008.

- Le second niveau réside dans les observations et leçons apprises au cours de l'année 2009 (à la suite du repositionnement de l'automne 2008).

Dans les faits, on doit comprendre que la portée de certains éléments-clés de la question a été actualisée par le diagnostic de l'automne 2008, puis par le repositionnement subséquent des projets-pilotes. À ce titre, retenons que trois concepts-clés de la question ont évolué significativement sous l'influence du diagnostic/repositionnement précité. Ces trois concepts sont isolés dans cette reprise du libellé de la question :

Est-ce que le projet expérimental des Carrefours, tel que défini, est effectivement une voie de solution aux difficultés éprouvées par la population ciblée?

le projet… tel que défini

Définition au début de la phase expérimentale	• Visait un service adapté aux aînés, mais se distinguant plus ou moins des services d'information existants • Partenaires gouvernementaux : accent sur l'accès • Les projets-pilotes ont été incités à structurer une capacité de service en fonction d'une assez forte demande/affluence
Lectures pertinentes du diagnostic de l'automne 2008	▪ Un service réactif, répondant prioritairement à un enjeu d'accès, suscite fort peu de demandes
Actualisation de portée par repositionnement en 2009	➢ Un cadre plus spécifique : ➢ Valeur ajoutée mieux caractérisée ➢ Créneaux plus proactifs ➢ Clientèle plus ciblée

solution aux difficultés éprouvées

Définition au début de la phase expérimentale	• L'accès à l'information gouvernementale ressort fréquemment comme une grande préoccupation des aînés et organismes, dans le cadre de diverses consultations. La difficulté principale est donc interprétée comme en étant une d'accès à l'information

Lectures pertinentes du diagnostic de l'automne 2008	▪ Les premiers services Carrefours n'ont pas suscité autant de demandes qu'escompté de la part de la population âgée en général.
	▪ Les projets-pilotes ont fait ressortir une difficulté à interpréter l'information chez
	  ▪ les aînés vulnérables et isolés socialement
	  ▪ … ou chez ceux qui vivaient des problèmes émotifs (perte d'autonomie, décès, éviction, abus, négligence, etc.).
	▪ Un accompagnement dans l'exploitation de l'information est essentiel pour ces personnes aînées.

Actualisation de portée par repositionnement en 2009	➢ La valeur ajoutée recherchée par un CIA doit cibler des difficultés plus spécifiques :
	  ➢ Difficultés qu'éprouvent des aînés plus vulnérables
	  ➢ Valeur ajoutée qui valorise un certain accompagnement dans l'exploitation de l'information : aller au-delà du repérage et de la vulgarisation de l'information

.

population ciblée

Définition au début de la phase expérimentale	• Inspiré par les préoccupations répétées en consultations de diverses envergures, on visait les aînés en général • À noter que les partenaires communautaires souhaitaient un accent particulier sur des aînés plus vulnérables
Lectures pertinentes du diagnostic de l'automne 2008	▪ Une majorité d'aînés ne réagit pas à la promotion des CIA ▪ Les aînés qui utilisent le service sont souvent fragilisés par leur état ou par un événement (décès, éviction, manipulation, etc.) ▪ Les aînés les plus vulnérables sont peu susceptibles de se déplacer vers un point de service de CIA ▪ Des activités de vulgarisation proactive d'information gouvernementale répondent à un besoin… et contribuent au rayonnement du service plus personnalisé

Actualisation de portée par repositionnement en 2009	➢ Pour une plus grande efficacité des CIA, il est préférable que la population ciblée soit celle des aînés vulnérables ou fragilisés, ce qui implique :
	  ➢ Promotion plus ciblée et soutenue
	  ➢ Des efforts de rayonnement et d'offre de service à l'externe
	  ➢ L'organisation d'activités de vulgarisation proactive
	  ➢ L'exploitation de fenêtres correspondant à des besoins d'information sur un thème précis (ex. : les cliniques d'impôt durant la période où les aînés s'intéressent à l'information fiscale)

En tenant compte des concepts privilégiés au départ concernant les notions de « projet tel que défini », de « difficultés éprouvées » et de « clientèle visée », la réponse à la première question d'évaluation serait négative. En 2008, les projets-pilotes ont eu tendance à démontrer qu'un concept plus ou moins réactif de service-carrefour était peu, sinon pas pertinent.

Toutefois, le repositionnement des projets-pilotes aura permis d'expérimenter, au cours de l'année 2009, une évolution/précision du concept de *service-carrefour*. C'est en s'appuyant sur les constats associés à ce dernier niveau d'expérimentation que le présent rapport expose, ci-après, une réponse à la première question d'évaluation : une réponse à cette question dans sa portée actualisée.

2.2 RÉPONSE GÉNÉRALE À LA QUESTION DE LA PERTINENCE DU SERVICE

La démarche d'évaluation démontre assez clairement la pertinence d'un service de type Carrefour d'information pour aînés. Cette réponse positive est toutefois intimement liée à un concept de service :

- Privilégiant clairement la clientèle des aînés plus vulnérables, en raison de leur état ou de situations fragilisantes.
- Offert en divers endroits (efforts de promotion et d'implantation de service vers l'externe des locaux de l'organisme).
- Exploitant une diversité minimale de formes de service complémentaires.

Dans l'ensemble, les projets-pilotes ont eu un impact significatif, comme le démontrent les quelques statistiques opérationnelles suivantes. Pour bien interpréter ces statistiques, il importe de garder à l'esprit qu'elles ne couvrent que la période de quinze mois allant d'avril 2008 à juin 2009 inclusivement. Un survol des rapports globaux pour les mois subséquents (septembre à novembre 2009) démontre une hausse de clientèle dans la majorité des carrefours. Par ailleurs, le lecteur tiendra compte qu'il s'agit d'un portrait d'impact minimal, dans la mesure où plusieurs carrefours ont été généralement réticents à exploiter les outils de consignation continue de données sur le service : certains carrefours ont fait preuve d'un laisser-aller sur l'ensemble de la période, d'autres ont consigné plus ou moins systématiquement d'un mois à l'autre.

- En termes de service personnalisé :

    - Plus de 1 050 aînés servis
        - 60 % âgés de plus de 70 ans.
        - La grande majorité de ces aînés ont été accompagnés dans l'exploitation de l'information répondant à leurs besoins.
    - Dans le contexte de cliniques d'impôt, quatre CIA ont offert de l'information personnalisée sur des mesures fiscales à plus de 1 800 aînés.

- En termes d'activités de vulgarisation proactive d'information gouvernementale :

    - Près de 2 900 aînés joints dans le cadre de 94 conférences ou activités.
        - 70 % des occasions portaient sur des thèmes spécifiques; les autres portaient sur de l'information générale, puis, selon les questions des participants, développaient un peu plus spécifiquement quelques thèmes.
        - Les cinq CIA les plus actifs en ce domaine ont généré 88 occasions et joint un total de 2 769 participants.

- Un CIA a expérimenté la vulgarisation proactive d'information par l'exploitation de véhicules imprimés et radiophonique. Bien que leur impact quantitatif soit difficile à mesurer, soulignons que 22 occasions de ce type ont été exploitées; la majorité des occasions misant sur des thématiques spécifiques d'intérêt pour les aînés.

Ce portrait d'impact minimal est significatif dans la mesure où on tient compte :

- Qu'une grande majorité des aînés joints par le service personnalisé ont un certain degré de vulnérabilité ou ont été fragilisés par certaines circonstances.

- Que dans un contexte expérimental, le rythme de développement de l'offre de service a varié considérablement d'un projet-pilote à l'autre : trois projets-pilotes commençaient à peine à susciter une certaine demande minimale de service personnalisé au cours de l'automne 2009.
    - Ainsi, cinq projets-pilotes ont à eux seuls généré 992 occasions de service personnalisé (94,4 % du total des fiches de service personnalisé consignées durant la période de référence).

- Qu'à toutes fins utiles, le service (tout autant que la demande) était considérablement réduit durant les mois de juillet et août. Une réduction est également notée pour la période allant de la mi-décembre à la mi-janvier.

- Que l'approche de service privilégiée pendant les six à huit premiers mois s'est avérée peu concluante. Le premier niveau d'expérimentation a

démontré qu'il n'y avait pas lieu de miser sur une anticipation de forte demande générée par la mise en place de points de service communautaires, favorisant simplement un meilleur accès à l'information.

- Les premiers mois ont donc généré peu d'occasions de service. Un repositionnement des projets-pilotes s'est imposé : un exercice qui a nécessité quelques mois de développement durant lesquels l'offre concrète de service a forcément été limitée.

Bien que la démarche globale d'évaluation de la phase expérimentale permette d'affirmer la pertinence d'un service de CIA, cette pertinence est liée à quelques assises de service. Dans les sections suivantes, nous exposons les assises qu'inspire la démarche d'évaluation.

2.3 ASSISE DE PERTINENCE : CIBLAGE DE LA CLIENTÈLE

La pertinence d'un service de CIA repose largement sur un ciblage de clientèle. La première phase d'expérimentation, en 2008, en a démontré toute l'importance.

Essentiellement, la clientèle à privilégier se démarque par une caractéristique de vulnérabilité. L'évaluation de la phase expérimentale permet de baliser une telle caractéristique par les éléments suivants :

- Vulnérabilité associée à l'état de la personne : à un niveau de perte d'autonomie (motrice, visuelle, auditive ou cognitive) qui constitue une entrave à sa capacité d'obtenir, de comprendre ou d'exploiter l'information gouvernementale pour améliorer la qualité de vie.

- Vulnérabilité associée à une fragilité consécutive à un événement générant une charge émotive importante. Parmi les principaux exemples de tels événements, citons : décès, séparation, menace d'éviction, situation de manipulation.

- Vulnérabilité associée à une fragilité de la personne en matière d'assimilation d'information. Une telle fragilité peut notamment être due à :
  - Un analphabétisme fonctionnel. Des études récentes confirment que près d'un Canadien sur deux est analphabète fonctionnel : ce qui implique une grande difficulté à comprendre un texte d'un certain niveau de complexité (la méthodologie utilisée pour établir ce taux d'analphabétisme fonctionnel au Canada se référait à des

textes qui sont moins complexes que ceux de la très grande majorité des publications gouvernementales). Bien que nous ne disposions pas de statistiques par groupe d'âge, les CIA ont observé que le phénomène affectait indéniablement plusieurs aînés.

- Un inconfort avec de l'information sur des programmes ou services qui renvoie à des concepts relativement récents. Même pour des aînés qui ne sont pas considérés analphabètes fonctionnels, le manque de référence personnelle pour interpréter des concepts ou certains termes-clés fragilise la capacité d'assimilation d'information gouvernementale pouvant répondre à leurs besoins.

À noter que les critères de caractérisation précités relèvent d'une analyse globale de la démarche d'évaluation. Il semblait en effet approprié de définir un profil de clientèle selon des paramètres qui puissent assez facilement inspirer d'éventuels nouveaux CIA. Dans le cadre des nombreuses consultations menées au fil de la démarche d'évaluation, les directions d'organismes, les coordonnateurs de CIA, les bénévoles et même les clients avaient majoritairement tendance à identifier une clientèle sur la base de caractéristiques qualitatives beaucoup plus ouvertes. On pourrait résumer leurs perceptions sur la base d'un énoncé du genre : « au service des aînés qui ont des besoins et ressentent une difficulté à trouver, à comprendre ou à utiliser l'information répondant à leurs besoins ». Une pareille définition semble un peu trop floue pour asseoir une éventuelle confirmation de pertinence, puis de permanence, d'un service. À la limite, elle ouvrirait la porte à une clientèle de tout âge : ce que préconisaient d'ailleurs plusieurs clients consultés.

2.4 ASSISE DE PERTINENCE : PROMOTION SOUTENUE ET DIVERSIFIÉE

Dans le contexte où le service privilégie la clientèle d'aînés plus vulnérables, et souvent plus isolés, la stratégie de promotion devient une condition de succès très importante pour soutenir la pertinence d'un service de CIA. Dans le cadre des divers exercices de la présente évaluation, une grande majorité des directeurs d'organismes, des coordonnateurs de CIA, des bénévoles et des partenaires d'encadrement national ont insisté sur cet enjeu de la promotion.
Dans un premier temps, il ressort clairement que la promotion d'un tel service doit :

- Miser sur des moyens diversifiés et complémentaires.
- Être faite de façon continue (quelques CIA ont expérimenté une baisse significative de clientèle après avoir relâché les efforts de promotion).
- Viser prioritairement une visibilité à l'externe du centre opérationnel de l'organisme porteur.

- Être inspirée par des efforts de repérage des aînés les plus vulnérables.

- S'articuler, en bonne partie, sur l'établissement de partenariats avec des organismes, institutions et partenaires-clés.
    - Plusieurs projets-pilotes ont réalisé que c'était un important défi que de rayonner auprès d'aînés plus vulnérables, et souvent plus isolés. Quelques projets-pilotes ont investi des efforts pour développer des partenariats originaux avec des organismes et partenaires qui, en misant sur une relation de confiance, sont en mesure de diriger ces aînés vers le service du CIA.

    - La vulnérabilité pouvant être associée à des événements fragilisants pour un aîné, les partenariats doivent également permettre d'exposer l'existence du service de CIA dans les endroits que des aînés sont susceptibles de fréquenter selon les circonstances, par exemple, en cas de décès, les entreprises et coopératives funéraires.

Compte tenu du défi que représente faire de la promotion auprès d'aînés plus vulnérables, la pertinence du service repose également sur un processus d'amélioration continue des pratiques en matière de promotion. Un tel processus est à valoriser non seulement au sein de chaque carrefour, mais aussi entre les carrefours, et ce, par un mécanisme de partage d'expertises pertinentes.

Plusieurs intervenants consultés dans le cadre de la présente évaluation ont insisté pour qu'une promotion nationale serve de tremplin à leurs efforts de promotion locale. Les principaux arguments évoqués sont :

- Les ressources financières limitées que chaque CIA peut consacrer à la promotion.

- L'importance de soutenir la promotion locale par une crédibilité nationale, qui a des effets pour ce qui est tant de la reconnaissance que de la vulgarisation générique d'un service de CIA.

En phase expérimentale, il aurait été pratiquement impossible de faire une telle promotion nationale. Malgré tout, certains outils inspirant la crédibilité ont été produits et mis à la disposition des projets-pilotes, notamment un logo et des lettres officielles de reconnaissance du service. Dans la mesure où le SA adhérerait à la présente lecture de pertinence, puis opterait pour l'instauration d'un service permanent, la promotion nationale deviendrait un enjeu délicat :

- Il y aurait certes un cadre de service plus cohérent, qui serait plus facile à vulgariser que ne l'était la diversité des formes de services expérimentés par les divers projets-pilotes.
- Il y aurait également des avantages concrets respectant l'argumentaire des projets-pilotes (crédibilité/reconnaissance et tremplin pour la promotion locale).

- Par contre, une promotion nationale à rayonnement trop large pourrait induire un nombre de demandes qui empêcherait les CIA de concentrer leurs efforts sur un service aux aînés plus vulnérables.

Éventuellement, le SA aura avantage à se doter d'un plan de communication national qui optimisera les efforts de promotion locale, en évitant les effets pervers d'une visibilité trop large. Ainsi, le SA pourrait concentrer sa contribution sur :

- La production d'un plus grand nombre d'outils génériques de communication/promotion pouvant être déclinés par les CIA locaux (outils contribuant notamment à une plus grande crédibilité du service).

- Un ciblage très spécifique d'efforts et d'activités de promotion nationale, par exemple par les moyens suivants : de la publicité dans des médias spécialisés ou des présentations ministérielles ou officielles dans des forums triés sur le volet; des médias ou forums interpellant des profils spécifiques de partenaires-clés de promotion/rayonnement, notamment les intervenants de la santé et des services sociaux, les notaires, les entreprises et coopératives funéraires et les pharmaciens.

- Sur une bonification du financement opérationnel des CIA afin de leur permettre d'optimiser leur promotion locale.

À noter que l'analyse des données consignées, de même que les entrevues avec les clients, semblent démontrer que le bouche-à-oreille a été particulièrement efficace. Dans la mesure où on cible une clientèle plus vulnérable, ce moyen s'avérerait d'autant plus pertinent que l'établissement d'une certaine « relation de confiance » optimiserait les chances qu'un aîné plus vulnérable décide de recourir aux services d'un CIA. La vulnérabilité est en effet souvent liée à un certain repli sur soi et à une fragilité de la confiance accordée aux institutions, et même aux organismes « qu'on ne connaît pas ». Dans ce contexte, ce sont non seulement les efforts directs de promotion qui sont en cause, mais également les effets indirects de certaines activités de prestation de service : en particulier les activités et présentations de vulgarisation proactive, qui mobilisent autant de personnes qui à leur tour peuvent ensuite contribuer au bouche-à-oreille.

2.5 ASSISE DE PERTINENCE : ÉVENTAIL MINIMAL DE SERVICES

L'évaluation de la phase expérimentale révèle que l'exploitation d'une seule approche de service, aussi articulée soit-elle, ne suffit pas à répondre à des objectifs minimaux de valeur ajoutée d'un service de CIA. Pour optimiser les résultats concrets de la mise en place d'un CIA sur la clientèle ciblée, il convient de mettre en valeur un minimum d'approches complémentaires. Tout indique qu'un CIA devrait concurremment offrir des services/activités sur au moins quatre des fronts proposés ci-après. À noter qu'au moins un projet-pilote, et souvent plus d'un, a démontré la pertinence et la faisabilité de chacune des approches présentées. Dans le tableau suivant, nous présentons les approches, au besoin, des exemples, puis un bref exposé de la logique soutenant la valorisation de chaque approche.

Approche de service	*Exemples (au besoin)*	*Logique de pertinence*
Offrir un service personnalisé, avec ou sans rendez-vous, dans les locaux de l'organisme	*Local à part, avec équipement, et présence de bénévoles pendant diverses plages horaires*	Quel que soit leur niveau d'autonomie, certains aînés ne souhaitent pas recevoir de bénévoles à leur domicile : ils préfèrent se déplacer, généralement sur rendez-vous
Offrir un service personnalisé, avec ou sans rendez-vous, dans des sites externes	*Cliniques ponctuelles de service, dans des résidences privées pour aînés, des CHSLD, des bibliothèques, etc.*	Le profil de vulnérabilité de la clientèle visée impose l'effort de déplacer les bénévoles pour les rendre plus accessibles
Offrir un service personnalisé au domicile de l'aîné demandeur		Idem que précédent
Offrir des activités de vulgarisation proactive d'information générale ou sur des thèmes précis dans les locaux de l'organisme	*Ciblage de thématiques associées à des moments précis dans l'année (déclaration d'impôt, négociation de baux, vaccination, etc.) ou à de nouveaux besoins qui se présentent*	En soi, un bon moyen de diffusion d'information répondant aux besoins de plusieurs aînés et une très bonne façon de promouvoir le service personnalisé, notamment en multipliant le nombre de personnes pouvant alimenter le bouche-à-oreille
Offrir des activités de vulgarisation proactive d'information générale ou sur des thèmes précis dans divers lieux externes		Idem que précédent + pertinence de se déplacer pour favoriser une meilleure accessibilité aux aînés plus vulnérables
Générer des occasions de vulgarisation proactive d'information thématique au moyen de capsules	*Articles ou chroniques diffusés dans des bulletins de liaison ou des hebdos locaux* *Capsules d'information thématique diffusées dans des médias radiophoniques ou*	Idem que précédent : même s'il n'y a pas la possibilité d'interaction favorisant la compréhension et l'assimilation de l'information, cela demeure un moyen d'intérêt

	télévisuels	
Générer des occasions de vulgarisation proactive d'information thématique par l'exploitation d'autres services/activités offerts par l'organisme	*Diffusion de fiches d'information ou de mini-présentations dans le cadre d'ateliers de prévention-santé, de cliniques de vaccination, de cliniques d'impôt, etc.*	Plusieurs organismes porteurs offrent déjà des services ou activités qui mobilisent des aînés intéressés par une thématique : l'objectif est d'exploiter intelligemment cet intérêt pour optimiser la diffusion/vulgarisation d'information pertinente
Générer des occasions de vulgarisation proactive d'information thématique par l'exploitation de services/activités offerts par d'autres organismes ou partenaires du milieu		Certains organismes exploitent de bons atouts pour livrer le service-carrefour (ex. : expertise en mobilisation de bénévoles), mais organisent peu ou pas d'activités dans leurs locaux. C'est par des partenariats qu'ils peuvent viser l'impact cité dans la case précédente

2.6 ASSISE DE PERTINENCE : LIMITE DE PORTÉE DU SERVICE

Par définition, un service de CIA entre dans la catégorie de la relation d'aide. La phase expérimentale a même renforcé l'association à cet univers de la relation d'aide. Tous les carrefours ont constaté que les besoins des clients ne pouvaient généralement être satisfaits par de simples opérations de repérage puis d'explication de l'information. Pour la majorité des aînés servis, la démarche implique, en amont, une capacité d'écoute pour bien cerner les besoins de la personne, puis, en aval, un accompagnement minimal de la personne dans l'exploitation de l'information. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'aider l'aîné à remplir un formulaire, mais aussi, souvent, de l'assister dans ses premiers contacts avec les services appropriés.

Compte tenu que le service est offert principalement par des bénévoles, il importe de baliser cette relation d'aide, en respectant la limite moyenne de ces bénévoles. La majorité des CIA ont misé sur leur coordination pour prendre la relève des bénévoles dans le traitement de cas plus complexes ou plus lourds. Bien que pertinente, cette approche a également ses limites : les défis de coordination sont multiples, et conséquemment, la disponibilité pour la prestation d'un service personnalisé, plus exigeant, est limitée.

Dans le cadre de la phase expérimentale, quelques CIA ont vécu des expériences significatives : ils ont eu à traiter des cas mettant en cause l'épuisement, réel ou potentiel, d'un bénévole. Ce genre de situation risque d'être plus fréquent dans le contexte d'une clientèle qui serait de plus en plus vulnérable ou fragile.

La pertinence d'un service de CIA semble donc reposer sur l'établissement d'une certaine limite de portée du service : une reconnaissance de la limite de valeur ajoutée. Dans ce contexte, le service ne serait viable et pertinent que dans la mesure où chaque CIA serait en mesure d'exploiter la hiérarchie de ressources suivante :

- Des bénévoles répondant à un profil adéquat, en ce qui concerne non seulement la capacité de recherche, mais également l'implication dans une relation d'aide à une personne relativement fragile, et à qui on offre une formation minimale pour conforter leur aisance, notamment en matière d'écoute active.

- Une coordination en mesure de soutenir et de conseiller des bénévoles, notamment en matière de limite éthique dans l'accompagnement, et qui puisse prendre la relève dans certains cas plus délicats.

- Un solide réseau de référence vers des organismes spécialisés possédant une expertise particulière en rapport avec certains thèmes tels que la défense des droits des locataires, le soutien aux femmes victimes de violence conjugale, la bipolarité, etc.

- Un ou des partenariats étroits avec des institutions publiques ou des ressources privées ou communautaires ayant des effectifs professionnels en soutien psychosocial.

Les deux derniers niveaux de la hiérarchie précitée semblent essentiels pour offrir un bon service à l'intérieur de limites raisonnables. Les CIA ne misant pas sur les partenariats des deux derniers niveaux courent le risque d'épuiser leurs bénévoles, soit parce que ceux-ci voudront aller au-delà de leur rôle et de leur capacité objective, soit parce qu'ils auront l'impression de laisser tomber la personne en la laissant à elle-même alors qu'ils sont conscients qu'elle n'a pas la capacité d'assumer les suites par elle-même.

2.7 ASSISE DE PERTINENCE : LA PLACE DES BÉNÉVOLES

La phase expérimentale a raisonnablement bien démontré qu'un service de CIA est viable en s'appuyant principalement sur des bénévoles. Certains projets-pilotes l'ont démontré plus clairement que d'autres, mais, dans l'ensemble, un modèle d'implication réaliste et pertinent se dégage de l'expérimentation.

Parmi les conditions gagnantes qu'inspire la phase expérimentale, soulignons :

- Un défi de recrutement et de mobilisation, en respectant un profil adapté.

Quelques CIA ont en effet observé que le profil souhaitable est significativement différent de celui de bénévoles qui peuvent s'impliquer dans d'autres formes de service, même dans d'autres formes de relation d'aide. Il semble donc stratégique de bien associer la motivation des candidats aux tâches qui répondront aux besoins.

Quelques CIA ont aussi observé qu'il y avait un besoin pour divers profils de tâches. Bien que la majorité n'ait recruté qu'en fonction de la prestation de service personnalisé, d'autres besoins peuvent être comblés pour aider un CIA à relever ses défis. À cet égard, mentionnons des tâches en recherche et rédaction de fiches, en présentations thématiques, en matière de promotion, etc.

- Une mobilisation progressive conforme aux besoins et au volume de demande. Plusieurs projets-pilotes ont prématurément mobilisé un trop grand nombre de bénévoles, en sous-estimant le temps requis pour bâtir les assises de service (la promotion, les contacts et ententes avec des partenaires-clés, etc.). Sur divers plans, ces projets-pilotes ont vécu une démobilisation de bénévoles : pour certains, une démobilisation très importante, voire critique.

- Une bonne formation de base aux bénévoles, non seulement sur la familiarisation avec les outils de travail, mais également sur des compétences utiles, par exemple : l'écoute, les limites éthiques, etc.

- Une formation continue offrant la possibilité aux bénévoles d'enrichir leurs connaissances sur certains thèmes, programmes et services suscitant un nombre important de demandes. Les projets-pilotes qui ont été les plus rigoureux à cet égard ont eu les meilleurs taux de rétention des bénévoles.

- Un encadrement minimal de la part d'une coordination qui soit en mesure :
  - d'organiser et de gérer la prestation de service en respectant les limites d'implication des divers bénévoles;
  - de planifier et de développer les activités et les occasions;
  - d'alimenter les bénévoles en information utile;
  - de soutenir et, au besoin, de prendre la relève dans des cas plus délicats ou plus lourds.

- Un minimum d'activités réunissant les bénévoles entre eux, à des fins de valorisation autant que pour favoriser les échanges sur les pratiques et trucs utiles.

- Des attentes claires et réalistes par rapport au potentiel réel des bénévoles. Certains bénévoles ont une aisance naturelle ou des connaissances associées à l'univers du soutien psychosocial, mais les

CIA ont tout avantage à ne pas en faire une norme. Quelques projets-pilotes ont clairement démontré que des bénévoles peuvent offrir un bon service sans être experts en soutien psychosocial.

- En matière d'attentes, il semble important de bien vulgariser l'essence de la valeur ajoutée distinctive du service : écoute, relation de confiance, patience dans les explications et soutien de base dans les premières démarches, et ce, au profit d'aînés dont la condition ne permettrait pas, même au service gouvernemental le plus performant, de répondre convenablement.
- À ce titre, mentionnons que plusieurs bénévoles impliqués dans nos groupes de discussion se sont ouvertement demandé s'ils n'étaient pas considérés comme de la main-d'œuvre à bon marché pour le gouvernement. Bien que légitime, cette perception n'est pas nécessairement fondée : il importe donc de ne pas la laisser se propager, au risque d'une démobilisation.

Quelques intervenants estiment que le potentiel des bénévoles n'a pas été adéquatement mis en valeur dans le cadre de la phase expérimentale. Cette observation tend à démontrer que, dans la mesure où les bénévoles recrutés sont d'un bon profil, un des principaux défis de coordination est de les impliquer concrètement dans les orientations favorisant la consolidation et l'évolution du service.

2.8 ASSISE DE PERTINENCE : UNE COORDINATION CORRESPONDANT AUX EXIGENCES DE LA TÂCHE

La phase expérimentale a clairement démontré l'importance d'ancrer le service sur une coordination appropriée et rigoureuse dans chaque CIA. La performance relative de chaque projet-pilote a été directement liée à l'approche valorisée en matière de coordination. Quelques projets-pilotes ont été des échecs, tant et aussi longtemps qu'ils ont cru pouvoir s'en remettre à une ressource assumant plusieurs tâches et ne consacrant que quelques heures par semaine à la coordination du CIA.

La phase expérimentale a également démontré que le service, bien que viable et pertinent, est d'une nature assez complexe et exigeante. Il demande un effort constant de promotion, de développement, d'interaction avec des partenaires-clés, de planification et de soutien à des bénévoles ayant un mandat assez exigeant. Jusqu'à preuve du contraire, il ne semble pas que des bénévoles puissent assumer pleinement les responsabilités correspondant aux efforts précités.

Parmi les leçons apprises en matière de coordination au cours de la phase expérimentale, soulignons les conditions de succès suivantes :

- L'embauche d'une ressource de coordination répondant à un profil pertinent. Quelques CIA ont dû mettre à pied leur coordonnateur, principalement parce qu'ils les avaient recrutés sur la base d'un profil mal adapté.

- La consignation, puis la communication d'un mandat énonçant clairement les attentes, et respectant les défis de la tâche.

- Une très bonne capacité du coordonnateur en matière de démarchage et de développement : développement de partenariats de promotion, de partenariats de référence, d'occasions de prestation de service individuel à l'externe, d'occasions de vulgarisation proactive à l'interne et à l'externe, d'occasions d'utiliser d'autres activités et services existants comme effet de levier (leviers de promotion ET de prestation de service « deux dans un »), etc.

- Une très bonne capacité du coordonnateur à encadrer et à soutenir des bénévoles (voir section 2.7 plus haut).

- Un budget opérationnel de CIA permettant d'offrir une rémunération respectant minimalement les exigences de la tâche. À ce titre, soulignons :

    - Qu'un seul projet-pilote a eu le même coordonnateur durant toute la phase expérimentale, et ce, parce que la rémunération de ce coordonnateur était en bonne partie couverte par le budget régulier de l'organisme (à noter qu'il s'agit de l'organisme qui avait le plus gros budget opérationnel de base parmi les huit organismes porteurs, un budget particulièrement élevé pour un organisme communautaire).

    - Que quelques CIA ont dû procéder à trois recrutements au fil de la phase expérimentale, principalement parce que le nombre d'heures et le tarif horaire offert incitaient les coordonnateurs à partir pour occuper un meilleur emploi.

Voir également les sections 3 et 5 du présent rapport pour des compléments adaptés de conditions gagnantes concernant la coordination de CIA

2.9 ASSISE DE PERTINENCE : ENCADREMENT ET COORDINATION NATIONALE

Soulignons d'entrée de jeu que dans le cadre de la présente évaluation, notre appréciation de cette thématique n'est alimentée que par deux des cinq exercices, en l'occurrence, la ronde d'entrevues avec les directeurs d'organismes et les coordonnateurs de CIA, puis la ronde d'entrevues avec des partenaires d'encadrement/coordination nationale. Les autres sources (données, consultation de bénévoles et entrevues de clients) ne permettaient pas de dégager des lectures directes sur cette thématique.

La phase expérimentale a démontré qu'une ressource d'encadrement et de coordination nationale est une condition de viabilité critique d'un service de CIA donné en divers points locaux. L'absence d'une telle ressource durant le premier niveau d'expérimentation (janvier à novembre 2008) a été reconnue comme une faiblesse importante par tous les intervenants, y inclus les membres du comité de coordination nationale, qui ont décidé de mettre en place une telle ressource à compter de novembre 2008.

Les intervenants consultés ont notamment établi les valeurs ajoutées d'une coordination nationale suivantes :

- Un soutien continu et la prestation de conseils, selon les besoins et défis des coordonnateurs de carrefour.
- La communication d'informations sur les nouveautés.
  - Sur ce point, mentionnons que la coordination nationale a joué un rôle minimal, principalement par quelques articles dans un bulletin de liaison. Des perspectives de renforcement souhaité sont évoquées dans les sections 3 et 5 de ce rapport.
- Le rayonnement de pratiques et d'outils transférables.
  - Encore une fois, un renforcement est souhaité à cet égard : les sections 3 et 5 évoquent ces perspectives de renforcement.

Globalement, l'ensemble des intervenants consultés sur cette question affirme qu'une ressource d'encadrement et de coordination nationale est essentielle. Par contre, tous les intervenants affirment aussi que le mandat et les priorités d'une telle ressource devraient être modifiés de façon importante. Plusieurs ont déploré une confusion dans le positionnement de cette ressource, particulièrement en raison d'un conflit entre des tâches d'encadrement/reddition de comptes et des fonctions de coordination facilitatrice. Ce dernier enjeu est abordé dans la section 3.6 de ce rapport.

Voir également les sections 3, 4 et 5 du présent rapport pour des compléments adaptés de conditions gagnantes concernant l'encadrement/coordination nationale

3 Constats et pistes de travail concernant l'éventuelle permanence du service

Les projets expérimentaux peuvent-ils se transformer en service « Carrefour » permanent et, si oui, quelles sont les conditions pour ce faire?

3.1 RÉPONSE GÉNÉRALE À LA DEUXIÈME QUESTION D'ÉVALUATION

La démarche d'évaluation démontre assez clairement que le service de type Carrefour d'information pour aînés a le potentiel de devenir permanent. Les conditions de succès sont toutefois assez importantes. Le SA aura tout avantage à bien les estimer, puis à bien anticiper la stratégie de soutien à moyen et à long termes qui permettra de respecter ces conditions de succès.

Bien que nous n'ayons pas évalué chacun des projets-pilotes au mérite, mais plutôt l'ensemble de la phase expérimentale, la démarche d'évaluation permet de raisonnablement conclure que le passage à un service permanent impliquera un défi d'adaptation pour plusieurs projets-pilotes. Pour certains organismes porteurs d'un projet-pilote, il s'agira d'un défi important; pour quelques-uns, ce pourrait être un défi allant au-delà de leurs capacités, du moins au-delà des capacités démontrées durant la phase expérimentale.

En réponse au deuxième volet de la question considérant les « conditions pour ce faire », il importe, dans un premier temps, de considérer que, dans le contexte de ce rapport d'évaluation :

- **tous les constats, observations et pistes de travail cités dans la section précédente (portant sur la démonstration de pertinence du service) constituent autant de conditions de succès associées à une éventuelle permanence du service. À maints égards, on peut même les désigner comme des conditions prioritaires de réalisme.**

Dans les sous-sections suivantes, se retrouvent conséquemment des lectures et constats qui inspirent d'autres conditions de réussite d'un service permanent de carrefour d'information pour aînés.

3.2 CONDITION : UN PROCESSUS D'ACCRÉDITATION

Dans un contexte de phase expérimentale, les projets-pilotes ont volontairement été invités à mettre à l'épreuve une diversité d'approches et différentes formes de service. Dans une perspective de permanence, le service devra s'arrimer à une signature plus cohérente et harmonisée. Une telle signature, destinée à avoir un statut de « marque de commerce », aura tout avantage à être liée à un minimum d'engagements fermes de la part des organismes souhaitant offrir et gérer un service de carrefour d'information pour aînés.

L'évaluation de la phase expérimentale révèle que les huit projets-pilotes ont mis un certain temps avant d'assimiler puis d'intégrer une assise commune. Le contexte d'expérimentation (diverses approches mises à l'épreuve dans les divers carrefours) y est sans doute pour quelque chose. Mais nous observons aussi que ce ne sont pas tous les projets-pilotes qui ont pleinement exploité les outils de référence mis à leur disposition.

Que ce soit pour mieux encadrer le passage d'une phase expérimentale à une permanence de service dans les organismes qui ont porté des projets-pilotes, ou pour mieux communiquer ce qu'implique l'offre de service d'un CIA aux nouveaux organismes intéressés, le SA aurait tout avantage à définir un processus et certaines modalités d'une accréditation de « Carrefour d'information pour aînés ». Ce processus devrait reposer non seulement sur de l'information de base concernant le concept de CIA, mais également sur une confirmation de compréhension de ce concept prenant la forme d'un engagement formulé, et officiellement approuvé, par les instances de tout organisme souhaitant offrir un service sous la signature « CIA ».

Il apparaît souhaitable qu'un processus d'accréditation favorise une interprétation harmonisée de la signature CIA au moyen de deux outils principaux :

- Des normes d'accréditation prescrivant des conditions préalables et des engagements à prendre, engagements devenant une base d'évaluation pour la reconduction périodique de l'accréditation.
  (voir également la section 4 concernant une approche d'accréditation progressive)

- Un cahier de charges vulgarisant les principales attentes.

Concernant des normes d'accréditation :

- La phase expérimentale a relativement bien démontré que divers profils d'organismes peuvent relever le défi d'implanter puis de gérer un service de carrefour.

- Certains organismes avaient une plus grande expertise en mobilisation de bénévoles. D'autres avaient l'avantage d'être des « milieux de vie » que fréquentent de nombreux aînés intéressés par une diversité d'activités et de services offerts.

- Sans être les seuls, ces deux atouts ressortent nettement parmi les plus importants pour un organisme aspirant à livrer un service de carrefour.

- Parmi les huit organismes porteurs de projets-pilotes, rares sont ceux qui pouvaient compter sur une combinaison des deux avantages précités.

- Quelques organismes ont réussi à prouver qu'il était possible de compenser les faiblesses relatives de leur organisme. Les uns y ont mis plus de temps que d'autres, et quelques-uns n'y sont pas encore réellement parvenus, même après deux ans de projet-pilote.

- Dans d'éventuelles normes d'accréditation, il conviendrait d'exiger qu'un organisme intéressé à offrir le service puisse démontrer qu'il possède déjà au moins un des atouts suivants et qu'il puisse proposer un plan de travail crédible visant à acquérir les autres atouts :

    - Un statut de « milieu de vie » fréquenté par plusieurs aînés.
    - Une expertise à développer puis à offrir une variété d'activités ou de services destinés à une population aînée (que les activités ou services soient offerts à l'interne ou à l'externe du centre opérationnel de l'organisme).
    - À défaut des deux atouts précédents, des partenariats éprouvés permettant à l'organisme intéressé de s'impliquer concrètement dans l'organisation/offre de services et activités se tenant dans des environnements associés à d'autres organismes ou institutions du milieu.
    - Un réseau effectif valorisant la référence mutuelle entre organismes et institutions du milieu.
    - Une expertise démontrable en mobilisation ET en encadrement de bénévoles.
    - Une expérience raisonnable dans le domaine de l'entraide ou de la relation d'aide au profit d'aînés.

Concernant un cahier de charges :

- L'objectif serait d'exprimer la plus grande transparence en ce qui concerne les attentes envers les organismes intéressés à offrir un service de carrefour.

- Dans la formulation des attentes, il conviendrait d'accorder une flexibilité raisonnable d'adaptation aux divers environnements : flexibilité respectant la diversité des milieux et des ressources disponibles dans ces milieux.

- Essentiellement, le cahier de charges devrait :

    - Prescrire les formes de service à obligatoirement implanter (voir section 2.5 de ce rapport).
    - Vulgariser un objectif de valeur ajoutée par rapport aux services réguliers d'information gouvernementale.
    - Énoncer des balises éthiques qui limitent la valeur ajoutée du service, en particulier qui circonscrivent les activités d'accompagnement (afin d'éviter de verser dans le soutien psycho-social).
    - Exposer les attentes envers la coordination du service (possiblement avec un énoncé générique de tâches).

- Préciser les paramètres de montage financier, dans le cas où une approche multi-bailleurs serait un critère de recevabilité d'une demande d'accréditation (voir section 5 de ce rapport).
- Exposer la politique et les mécanismes de reddition de comptes et d'évaluation de reconduction de l'accréditation.

Voir également les sections 4 et 5 du présent rapport pour des compléments adaptés aux enjeux d'accréditation, de financement et de reddition de comptes

3.3 CONDITION : CONSIGNATION ET VALORISATION DES LEÇONS APPRISES

Durant la dernière année de la phase expérimentale, un certain nombre de moyens ont été employés pour favoriser le rayonnement et le partage de leçons apprises, de pratiques d'intérêt et d'outils de base. L'évaluation permet toutefois de constater que les projets-pilotes ont généralement sous-exploité le potentiel de ces ressources communes. Ainsi, quelques CIA ont trop longuement cherché des solutions à certains défis, alors que de bonnes pistes de travail existaient et auraient pu simplifier leur démarche. En ce qui concerne les outils, nous avons constaté quelques cas de dédoublement d'efforts : élaboration par plusieurs CIA d'un même type d'outil, plutôt qu'adaptation d'un modèle déjà élaboré.

Bien que la dynamique communautaire se soit avérée performante pour offrir une aide adaptée aux besoins d'aînés plus vulnérables, l'évaluation de la phase expérimentale permet de constater que le réseautage, qui vise un partage de pratiques et d'outils, n'est pas bien ancré dans la culture des organismes communautaires.

Les défis de développement continu, de promotion soutenue et de gestion d'un service de CIA sont suffisamment importants pour justifier un effort de rayonnement des leçons apprises, des pratiques d'intérêt et des outils adaptables. Dans la mesure où un mécanisme d'accréditation, associé à un cahier de charges, campe plusieurs attentes inspirées de la phase expérimentale, il semble important de bâtir un outil collectif qui mette en valeur les principales leçons pertinentes apprises depuis deux ans.

La démarche d'évaluation confirme l'intérêt de la consignation et de la valorisation des leçons apprises dans un « coffre à outils » collectif. Un tel coffre devrait constituer un répertoire évolutif réunissant une série de composantes, allant de fiches-conseils jusqu'à des formats génériques de promotion, en passant par des modèles d'outil de gestion et de suivi.

Dans un rapport préliminaire de la présente évaluation, soumis en novembre 2009, des recommandations ont été formulées dans le but de commencer à bâtir un tel « coffre à outils »

collectif. Le comité de coordination nationale a réagi favorablement à ces recommandations préliminaires : chacun des projets-pilotes s'est vu assigner un défi spécifique de consignation de leçons apprises. D'ici le 31 mars, au moins huit composantes du « coffre à outils » devraient conséquemment être disponibles.

La consignation et le rayonnement des leçons apprises devraient également inspirer une refonte du cahier d'implantation d'un CIA (voir à cet effet la section 4.5 de ce rapport).

3.4 CONDITION : DÉMARCATION D'UN SERVICE COMPLÉMENTAIRE

La phase expérimentale a démontré l'importance de camper clairement la portée du service de CIA dans un concept de prolongement spécialisé des services réguliers d'information gouvernementale. Soulignons que, durant la phase expérimentale, cette distinction confirmant une identité de « service complémentaire » n'a pas été perçue par les personnes interrogées.

Ainsi, parce qu'ils ne comprenaient pas cette distinction, plusieurs bénévoles rencontrés ont évoqué un inconfort associé à la perception de servir de main-d'œuvre à bon marché pour le gouvernement. Si une telle perception devait gagner en importance, il pourrait s'ensuivre une démobilisation significative de bénévoles.

Plusieurs intervenants consultés (directions d'organismes, coordonnateurs de carrefours, partenaires d'encadrement et bénévoles) ont indiqué qu'ils auraient apprécié bénéficier d'un meilleur soutien de la part des intervenants gouvernementaux de première ligne, notamment au niveau de Services Québec, voire d'un soutien adapté à leurs besoins et à la clientèle. Selon eux, les agents de Services Québec n'étaient pas suffisamment informés sur les tenants et aboutissants de l'expérience des CIA et ont traité les demandes des bénévoles comme celles des autres citoyens. Bien que les agents de Services Québec aient agi avec courtoisie, les bénévoles auraient souhaité davantage de soutien et de collaboration de leur part, notamment dans la diffusion des documents papier (programmes et services pour les aînés) et dans la circulation de l'information sur les nouveautés.

.

La notion de complémentarité ne pourra véritablement être intégrée que si les principaux acteurs des services réguliers d'information gouvernementale sont informés et sensibilisés au rôle des CIA ainsi qu'à leur valeur ajoutée dans le contexte du vieillissement de la population.

Cette sensibilisation doit aller de pair avec un engagement concret et continu de ces partenaires gouvernementaux à l'égard des CIA, ainsi qu'à l'égard du développement d'un processus d'amélioration continue de leurs services et de l'adaptation de ces services au vieillissement de la population. Ceux-ci devraient notamment mettre sur pied et alimenter des mécanismes d'alerte sur les nouveautés en information gouvernementale; nouveautés d'intérêt pour les citoyens aînés, et fournir aux CIA les outils d'information correspondant à leurs besoins.

D’autre part, bien qu’il se soit agi d’une thématique mineure d’évaluation, nous avons demandé à plusieurs directeurs d’organismes et coordonnateurs de CIA de se prononcer sur l’apport des directions territoriales du ministère de la Famille et des Aînés (MFA). À cet égard, il est bon de rappeler que ces directions sont signataires du partenariat public-communautaire d’origine et qu’au départ, on avait planifié un pairage de chaque CIA avec la direction territoriale correspondante. Dans les faits, les responsables des CIA n’ont eu aucun contact avec les directions territoriales du MFA. Ces dernières devaient notamment exercer un rôle de relais avec les Conférences administratives régionales lorsque se présentaient des situations problématiques relativement à l’application d’un programme ou d’un service. Or, il n’y a pas eu de besoin à cet égard selon les intervenants dans l’expérimentation.

3.5 CONDITION : RENFORCEMENT DES COORDINATIONS DE CIA

Tel que précisé par l’assise de pertinence exposée à la section 2.8, la phase expérimentale a permis d’assez bien préciser les défis de coordination d’un service de CIA, et de mieux comprendre les exigences pour relever ces défis.

Sur un plan qualitatif, la présente évaluation conclut que les coordonnateurs de CIA devraient :

- Être d’un niveau généralement plus élevé que ne le furent ceux des coordonnateurs embauchés par les projets-pilotes.
    - Un niveau conforme à une capacité d’encadrer un service relativement exigeant.
    - Soulignons qu’il s’agit ici d’un concept de « niveau de fonction », et non pas d’un jugement sur les individus qui ont occupé les fonctions de coordonnateurs des projets-pilotes. Sous réserve d’évaluations spécifiques de chacun des projets-pilotes, il semble réaliste de penser que certains de ces individus sont déjà d’un tel niveau, et que d’autres l’ont atteint au fil des derniers mois.

- Être affectés au service carrefour au moins 30 heures par semaine (voir ci-après).

- Être plus stables : dans le cadre de la phase expérimentale, il y a eu une grande rotation, principalement due aux conditions de travail et à la rémunération disponible.

Selon les données et informations recueillies durant l'évaluation de la phase expérimentale, les budgets d'opération des projets-pilotes permettaient généralement d'embaucher un coordonnateur selon un horaire maximal de trois jours par semaine à un taux horaire de rémunération d'environ 13,50 $ l'heure. En tenant compte des attentes et exigences, sommairement exposées dans la section 2.8 de ce rapport, une telle base de rémunération apparaît nettement insuffisante. D'ailleurs, plusieurs CIA ont eu à composer avec un roulement pour ce qui est de la coordination : trois CIA ont même dû procéder à trois recrutements successifs sur une période d'environ 18 mois.

La viabilité d'un service permanent semble donc reposer sur une meilleure capacité de rémunération des coordonnateurs de CIA : une rémunération correspondant un peu mieux à la nature des tâches et exigences.

- Un certain consensus émerge de la consultation de plusieurs intervenants concernant un horaire minimalement viable. La plupart estiment qu'une équivalence de 4 jours, ou 30 heures réparties sur 5 jours, constitue un minimum en termes de disponibilité correspondant à la tâche.

- Quant au taux horaire de rémunération, le seul réel consensus est que le taux actuellement possible est nettement insuffisant. Peu d'intervenants se sont toutefois clairement prononcés sur ce que serait un taux raisonnable.
    - Quelques-uns ont témoigné d'un choix organisationnel d'ajouter des ressources financières réservées au CIA, à même le budget de base de leur organisme, et ce, afin d'augmenter minimalement le taux horaire offert. Dans un de ces cas, l'approche a permis d'établir un taux à l'entrée en fonction de 15 $ l'heure avec la flexibilité requise pour augmenter jusqu'à 17 $ l'heure, au fil des deux premières années. Dans un autre cas, l'augmentation, bien que non révélée, a visiblement été plus importante, puisque c'est le DG adjoint de l'organisme qui a été détaché pour assumer la coordination du CIA pendant environ 3 jours et demi par semaine.

    - Un ajustement des capacités de rémunération des coordonnateurs doit avoir comme objectifs de faciliter le recrutement de ressources aptes à faire face aux exigences, et dans un second temps, de favoriser la rétention de ces coordonnateurs. Dans ce contexte, il nous semble opportun que d'éventuels paramètres de programme valorisent un budget pro forma permettant d'augmenter le salaire horaire au fil du temps, afin de reconnaître les performances des coordonnateurs et d'ainsi favoriser leur rétention. Quant au taux horaire d'entrée en fonction et à la fourchette conséquente, une étude plus spécifique serait souhaitable : à tout le moins par l'établissement de cadres de rémunération pour des fonctions/exigences équivalentes dans le marché de l'emploi.

Voir également la section 5 du présent rapport pour des compléments adaptés aux enjeux de budget opérationnel d'un CIA

3.6 CONDITION : UN MODÈLE RÉVISÉ DE COORDINATION NATIONALE

Tel qu'évoqué dans la section 2.9, une ressource de coordination nationale est considérée comme une importante assise de pertinence du service. Dans un contexte d'éventuel passage à un service permanent, tous les intervenants consultés sur ce point concluent que la disponibilité d'une telle ressource devient une condition de succès. La majorité de ces intervenants estiment toutefois que le modèle de coordination nationale, valorisé au cours de l'année 2009, est à revoir.

La principale source des critiques formulées a trait à une confusion des genres dans le mandat d'une coordination nationale. Depuis la mise en place de cette ressource nationale en novembre 2008, son mandat embrassait à la fois des fonctions de coordination facilitante et des fonctions d'encadrement associé à de la reddition de comptes. L'évaluation révèle une importante perception d'incompatibilité entre ces deux grandes fonctions. Dans les faits, le volet « reddition de comptes » aurait nui à la performance en matière de coordination facilitante : la relation de confiance entre la coordonnatrice nationale et quelques CIA a été déficiente; dans quelques cas, elle aura été inexistante.

Notons que le modèle de coordination nationale, adopté pour l'année 2009, se voulait cohérent avec le fait que les partenaires communautaires géraient, par délégation, l'octroi et le suivi des subventions aux projets-pilotes. Une telle approche de gestion déléguée pourrait fort bien être remise en question si le SA choisit de s'inspirer des constats et pistes de travail exposés à la section 5.6 du présent rapport.

Quel que soit l'éventuel modèle concernant la gestion de programme et la reddition de comptes, l'évaluation de la phase expérimentale conclut que le mandat d'une ressource de coordination nationale devrait être expurgé des tâches associées à la reddition de comptes pour être spécifiquement concentré sur des défis de soutien et de conseils aux CIA. Parmi ces défis, mentionnons :

- Le soutien et la prestation de conseils de façon continue aux coordonnateurs de CIA.
  - Devrait inclure le *coaching* de tout nouveau coordonnateur de CIA.
- Le partage d'expertise et le rayonnement de leçons apprises et d'outils de travail.

- Ce défi implique un leadership dans la mise en place et la gestion de divers moyens, incluant la constitution, l'évolution et le rayonnement d'une « boîte à outils » collective. Il implique également un leadership comparable dans l'organisation et la prestation de certaines activités souhaitées par la très grande majorité, notamment au moins une tournée-terrain annuelle de tous les CIA et une activité annuelle de ressourcement réunissant des représentants de tous les CIA.

- Un rôle de pivot de rayonnement des nouveautés en information gouvernementale. À cet égard, la majorité des intervenants consultés estime que ce serait un dédoublement d'efforts que de s'en remettre aux coordonnateurs de CIA pour assurer une veille sur les nouveautés d'information d'intérêt pour les aînés. De l'avis de tous ces intervenants, la logique milite pour que ce soit une coordination nationale qui ait la responsabilité d'une telle veille, puis de la communication concordante avec l'ensemble des coordonateurs de CIA.

- La négociation visant l'offre « clés en main » de formations pertinentes pour les coordonnateurs de CIA ou leurs bénévoles. On évoque ici des formations concernant autant le développement de compétences générales (ex. : écoute active) que l'enrichissement des connaissances sur des thématiques qui font l'objet de nombreuses demandes d'information de la part de la clientèle.

Pour ces deux types de formation, plusieurs directeurs d'organismes et coordonnateurs de CIA estiment qu'il est très lourd de négocier individuellement l'organisation de telles activités au niveau de chaque CIA. Ils estiment qu'il serait beaucoup plus performant que les contenus et profils de telles activités de formation soient négociés à un niveau national, pour qu'ensuite les CIA intéressés n'aient qu'à négocier les aspects logistiques (dates, endroits, etc.) pour bénéficier de ces activités.

Voir également les sections 4.5, 5.3 et 5.6 du présent rapport pour des compléments adaptés aux enjeux de coordination nationale et de reddition de comptes

4 Constats et pistes de travail relatives à l'expansion du service sur le territoire

Quelles sont les conditions nécessaires pour implanter des services « Carrefour » sur le territoire québécois?

4.1 RÉPONSE GÉNÉRALE À LA TROISIÈME QUESTION D'ÉVALUATION

Dans le cadre de la démarche d'évaluation, peu d'intervenants se sont directement exprimés sur cette troisième question d'évaluation. C'est donc sur la base d'une analyse plus globale des données et informations recueillies qu'émerge une réponse à cette question sur les conditions nécessaires pour implanter un service de CIA sur le territoire.

À noter que cette question, telle que formulée par le SA, implique nécessairement un questionnement préalable sur la pertinence et la « souhaitabilité » d'une éventuelle expansion d'un réseau de points de service de CIA. Il va sans dire que la réponse à cette question préalable relève principalement de l'autorité du SA et de ses partenaires gouvernementaux concernés par la gestion de programmes publics. Au-delà des conditions associées à cette perspective (stricte portée de la question), nous proposons quelques éléments de réflexion concernant la question préalable. Ces éléments sont principalement mis en valeur ci-après (dans cette section 4.1) de même que dans la section suivante (4.2). Indirectement, les contenus des sections 4.2 et 4.3 véhiculent également des pistes de réflexion pertinentes au questionnement sur le réalisme et la souhaitabilité d'une expansion du service.

Globalement, la réponse à cette troisième question d'évaluation met en valeur les grandes conditions suivantes :

- Une volonté gouvernementale reconnaissant les impacts d'un service spécialisé et complémentaire favorisant la qualité de vie et la meilleure autonomie possible des aînés plus vulnérables.

- Une consolidation des assises de service (élaboration d'un programme tenant compte des assises proposées dans la section 2 de ce rapport).

- Une volonté de favoriser la viabilité d'un service permanent (tenant compte des conditions exposées dans la section 3 de ce rapport).

- Une stratégie d'implantation progressive, associée à un concept de pré-accréditation (voir les sections 4.3 et 4.4 ci-après).

- Une adaptation des outils de référence afin de soutenir les nouveaux promoteurs et d'assurer une prise en compte optimale des leçons apprises durant la phase expérimentale (voir la section 4.5 ci-après).

- Une stratégie de financement permettant de raisonnablement soutenir les CIA et une unité de coordination nationale (voir les sections 5.2 à 5.4).

4.2 Lecture préalable : jusqu'à un maximum de combien de CIA sur le territoire?

Toute décision sur les suites à donner à la phase expérimentale et au présent rapport ne saurait être prise sans considérer les perspectives à moyen et à long termes d'implantation du service sur le territoire.

La démarche d'évaluation ne couvrait aucun exercice permettant de répondre à la question-clé : « À terme, combien pourrait-il y avoir de CIA pour répondre aux besoins sur le territoire québécois? ». Toutefois, quelques observations peuvent inspirer la réflexion sur cette question.

La phase expérimentale a démontré que le service d'un CIA doit être considéré comme un « service de proximité ». Il s'agit d'un service personnalisé qu'il serait risqué de superviser sur une échelle de trop grande envergure.

Tout indique que le rayonnement optimal d'un CIA doit correspondre à une notion de « milieu d'appartenance » :

- En régions, on doit penser à un rayonnement maximal correspondant à un territoire de MRC.
    - Toutefois, la dynamique communautaire propre à chaque MRC pourrait impliquer plus d'un CIA dans une MRC donnée, particulièrement lorsqu'une ville centre fait partie d'une MRC. Il convient aussi de garder à l'esprit qu'à la suite des fusions municipales, certaines de ces villes centre sont objectivement constituées de plus d'une communauté d'appartenance.
    - Dans le cadre de la phase expérimentale, le projet-pilote de Matane a mis à l'épreuve un modèle de rayonnement de service couvrant tout le territoire d'une MRC. En soi, il s'agira d'un modèle de référence intéressant. Il convient toutefois de garder à l'esprit que l'expérience de Matane n'a été que partiellement concluante : la couverture de toutes les municipalités/villages n'a jamais pu être complètement assurée (enjeu de recrutement ou de pérennité d'engagement des bénévoles). Par ailleurs, bien que l'expérience de Matane puisse contribuer à défier les CIA en régions, le défi se devra de respecter les caractéristiques distinctes des diverses MRC. À cet égard, l'expérience de Saguenay sera instructive, en ce sens qu'elle aura requis l'intervention d'un autre partenaire de financement pour envisager une ambition de rayonnement au-delà de l'arrondissement de Chicoutimi.

- En milieu métropolitain, le rayonnement conforme à une notion de « milieu d'appartenance » s'associera davantage aux zones d'arrondissements.

- Cette lecture semble s'appliquer autant à la zone métropolitaine de Montréal qu'à celle de Québec et même à celle de Gatineau : le projet-pilote dans ce secteur tend à démontrer que le rayonnement dans le seul secteur de Gatineau constituait un défi important; l'extension dans d'autres secteurs devenant tributaire d'arrimages avec des organismes ancrés dans la dynamique communautaire des autres arrondissements de la ville fusionnée de Gatineau.

La performance d'un CIA semble tributaire non seulement d'une zone de rayonnement historique de l'organisme-porteur, mais également d'un potentiel réaliste et raisonnable de mobilisation de bénévoles. À cet égard, l'historique des centres d'action bénévole (CAB) pourrait inspirer une estimation du nombre maximal de CIA à terme :

- À l'heure actuelle, la Fédération québécoise des centres d'action bénévole regroupe 113 centres d'action bénévole. L'état actuel de ce réseau couvre-t-il toutes les zones naturelles de mobilisation de bénévoles au Québec? La présente évaluation n'a pas couvert cette question très spécifique. Il n'en demeure pas moins que ce modèle de base pourrait être pertinent pour estimer le nombre maximal de CIA pouvant répondre aux besoins sur l'ensemble du territoire québécois : bien entendu, sous réserve d'une cartographie précise de couverture des 113 CAB actuellement membres, puis d'une projection de couverture complémentaire requise pour tenir compte de l'ensemble du territoire québécois.

Quelle que soit la formule d'estimation du nombre maximal de CIA pouvant théoriquement assurer une couverture complète du territoire québécois, il faudra tenir compte de l'existence d'organismes communautaires prédisposés à livrer un tel service. Ainsi, l'estimation du nombre maximal de CIA aurait avantage à être pondérée par une réponse à la question suivante : « Combien d'organismes auront la capacité et la motivation d'honorer une accréditation de CIA? ». La présente évaluation ne permet pas de dégager une réponse précise à cette question. Toutefois, cette évaluation a permis d'assez bien circonscrire l'ampleur relative du défi pour conclure qu'un tel critère de « prédisposition/capacité/motivation » pondérera à la baisse le nombre théorique maximal de CIA à terme. Dans ce dernier commentaire, le concept de « prédisposition/capacité/ motivation » est intimement lié aux constats et pistes de travail présentés dans les deux sections suivantes (4.3 et 4.4).

4.3 CONDITION : IMPLANTER PROGRESSIVEMENT LE SERVICE CIA

Le SA aura tout avantage à tenir compte que plusieurs intervenants et organismes manifestent présentement un très grand intérêt envers le concept de carrefour d'information pour aînés. Bien que la présente évaluation n'ait pas eu pour objectif de caractériser ces manifestations d'intérêt, plusieurs signaux informels laissent croire que bon nombre de ces intervenants ou organismes entretiennent un intérêt plutôt naïf. N'ayant pas été exposés aux leçons apprises dans le cadre de la phase expérimentale, plusieurs de ces organismes sont en effet susceptibles de tomber dans le même piège que celui qui a été caractérisé par la première phase d'expérimentation (en 2008). Ainsi, il est fort probable que nombre des organismes intéressés aient une vision de premier niveau du besoin à combler; vision leur laissant croire en la pertinence d'une réponse de premier niveau, visant prioritairement un meilleur accès à l'information. Or s'il est un constat très fort émergeant de la phase expérimentale, c'est précisément qu'un service visant simplement à optimiser l'accès ne répond pas à un besoin.

La lecture d'environnement précitée devrait inciter le SA à la plus grande prudence dans sa démarche d'expansion du service CIA sur le territoire. Pour ce faire, il semble approprié de recommander que le SA :

- Se donne un plan d'expansion progressif.

- Pondère l'expansion du service sur la base de :
  - balises d'accréditation d'un CIA : à cet effet, voir la condition de permanence exposée à la section 3.2 de ce rapport;
  - et d'un concept de pré-accréditation (voir section suivante).

Voir également la section suivante (4.4) concernant un mécanisme soutenant une approche d'expansion progressive du service

4.4 CONDITION : UN CONCEPT DE PRÉ-ACCRÉDITATION

La présente section repose principalement sur les constats suivants :

- Une lecture sommaire d'environnement laisse croire que de nombreux organismes intéressés pourraient entretenir une vision plutôt naïve du concept de CIA (voir section précédente).

- La phase expérimentale semble révéler que divers profils d'organismes pourraient relever le défi de livraison d'un service CIA, mais que la majorité des organismes ont à développer ou à enrichir certaines forces pertinentes (voir section 3.2).

- Les assises de pertinence du service interpellent la démonstration de capacités sur divers fronts :
  - recrutement, mobilisation puis encadrement de bénévoles;
  - développement de partenariats de promotion;
  - développement d'occasions de prestation externe de service personnalisé;
  - développement d'occasions de vulgarisation proactive d'information;
  - exploitation des effets de levier avec d'autres activités ou services offerts par l'organisme ou d'autres organismes.

    (voir le section 2 concernant ces assises de pertinence).

- La phase expérimentale a démontré que l'impact du service ne se manifeste concrètement qu'après un certain temps; un temps requis pour développer les assises de prestation du service.

Considérant les constats précités, le SA aurait tout avantage à planifier une éventuelle expansion du service sur le territoire en misant sur un concept de pré-accréditation.

Ainsi, l'expansion graduelle du service inviterait les organismes à franchir les étapes suivantes dans l'ordre :

- En tenant compte de normes de base et d'un cahier de charges, l'organisme soumet une candidature exposant :
  - les atouts confirmés de l'organisme;
  - un plan de développement/enrichissement des forces complémentaires constituant des atouts organisationnels;
  - un plan de développement des assises du service.

- Sous réserve d'analyse de la candidature, l'organisme se verrait accorder un statut de pré-accréditation, associé à un budget d'implantation.

- L'organisme disposerait d'une période d'un an pour démontrer sa capacité à mettre en place les principales assises de service, notamment :
    - le recrutement, la formation et le plan de travail d'un coordonnateur du CIA;
    - la négociation de partenariats-clés, autant pour favoriser la référence d'aînés et la promotion que pour assurer une capacité effective à référer la clientèle dont les besoins requièrent un soutien plus spécialisé ou professionnel;
    - le recrutement et la formation de base de bénévoles pertinents;
    - l'acquisition et la familiarisation avec les équipements et outils de travail;
    - un certain niveau d'expérimentation concluante en prestation de diverses formes de service prescrites;
    - au besoin, consolidation des sources de financement complémentaires (voir section 5.4).

- Au terme de l'année d'action sous un statut de pré-accréditation, le SA évalue la force relative des assises développées afin de déterminer la pertinence d'une accréditation officielle. Le programme de référence du SA devra déterminer la suite, notamment en couvrant les scénarios et questions concordantes suivants :
    - Si les assises sont jugées trop fragiles, l'accréditation serait-elle tout simplement refusée, ou offrirait-on une seconde année de développement pour pallier les faiblesses?
    - Si les assises développées sont jugées convenables, l'accréditation formelle serait accordée en fonction d'une entente de financement pour combien d'années? Quelle serait la fréquence d'évaluation soutenant un processus de reconduction de l'accréditation?

4.5 CONDITION : UN SOUTIEN ET DES OUTILS ADAPTÉS À L'EXPANSION

Une unité de coordination nationale devrait jouer un rôle de soutien qui soit adapté aux besoins spécifiques de nouveaux carrefours en phase de pré-accréditation. Les défis de développement associés à une phase de pré-accréditation sont très spécifiques. La capacité de nouveaux carrefours à bien relever ces défis sera largement tributaire d'une bonne sensibilisation à nombre de leçons qui auront été apprises durant la phase expérimentale. Dans ce contexte, la coordination nationale devrait avoir, entre autres, le mandat de soutenir les nouveaux organismes-porteurs avec des activités et services spécifiques tels :

- Une formation assez exhaustive des coordonnateurs, puis un suivi de type *coaching*.
- Idéalement, la gestion de pairages favorisant des stages de nouveaux coordonnateurs dans des CIA déjà opérationnels.
- La planification, puis la prestation de sessions de sensibilisation et de formation adaptées à divers profils d'intervenants de l'organisme : DG, administrateurs et bénévoles.
- La vulgarisation du cahier d'implantation et d'autres outils pertinents consignés dans le « coffre à outils » collectif.

En termes d'outils adaptés aux objectifs d'expansion, le principal sera sans doute le cahier d'implantation. Une première version d'un tel cahier a été produite et diffusée aux projets-pilotes en 2007. Soulignons que cette première version s'appuyait, en bonne partie, sur la vision de départ du besoin à combler. Or cette vision générique du service à implanter a considérablement évolué à la suite du diagnostic puis du repositionnement de l'automne 2008. Par ailleurs, dans le cadre de la démarche d'évaluation, plusieurs pistes ont été proposées pour augmenter l'utilité de ce cahier de référence. Dans ce contexte, il serait pertinent de procéder à une révision exhaustive du cahier d'implantation de telle sorte qu'il :

- Soit conforme aux lectures de pertinence du service, à des normes et à un cahier de charges.
- Soit adapté aux défis de développement associés à une phase de pré-accréditation.

- Soit beaucoup moins exhaustif sur le portail de Services Québec. De tels contenus sont plus pointus et mériteraient d'être livrés séparément. En les intégrant au cahier d'implantation, on alourdit ce dernier et on s'en trouve à noyer d'autres contenus qui ont plus clairement un statut de « référence de gestion ».

- Soit enrichi de plusieurs outils et fiches-conseils couvrant notamment :
  - Un profil et une description de tâches générique d'un coordonnateur de CIA.
  - Des profils de bénévoles à mobiliser, avec vulgarisation de différentes tâches pouvant être assumées par des bénévoles.
  - Des mécanismes de suivi continu du service.
  - Des canevas de budget, en phase de développement d'assises de service (pré-accréditation), puis en phase de prestation de service (accrédité).

Il va sans dire qu'un certain nombre de contenus seront exploités à la fois dans un cahier d'implantation et dans un « coffre à outils » collectif. Il serait toutefois pertinent de ne pas confondre la portée respective de ces deux grands outils proposés :

- Le cahier d'implantation devrait porter une signature de cahier de référence de gestion globale : donc bien adapté aux défis de développement d'assises de service puis aux besoins de supervision par la gestion de l'organisme. Les contenus, qui seraient extraits d'un « coffre à outils » collectif, auraient donc avantage à être modulés pour respecter ces contextes d'utilisation d'un cahier d'implantation. Si les coordonnateurs de CIA risquent de beaucoup l'exploiter durant l'année de pré-accréditation, ce seront surtout les gestionnaires d'organismes qui en feront un outil de référence à long terme.

- Pour sa part, un « coffre à outils » collectif se voudrait davantage lié aux besoins de gestion et d'amélioration continue du service : une référence de soutien à une communauté d'apprentissage inter-carrefours. En ce sens, ce seront particulièrement les coordonnateurs de CIA qui voudront l'exploiter.

4.6 CONDITION : AJUSTEMENT DE LA CAPACITÉ DE COORDINATION NATIONALE

Les constats et pistes de travail, exposés dans les sections 2.9, 3.6 et 4.5 de ce rapport, balisent la valeur ajoutée et les grandes activités pertinentes pour un service de coordination nationale. Dans un contexte d'expansion par implantation de nouveaux points de service sur le territoire québécois, la capacité de coordination nationale devra tôt ou tard être ajustée. Il n'y a pas de consensus clair parmi les intervenants consultés sur un éventuel prorata raisonnable. La majorité s'entend toutefois pour reconnaître qu'une seule ressource de coordination nationale ne pourrait servir un nombre illimité de carrefours.

Dans le contexte actuel, il se pourrait qu'une même ressource puisse coordonner jusqu'à quinze, peut-être vingt CIA. Par contre, les leçons apprises durant la phase expérimentale, et conséquemment plusieurs pistes véhiculées dans le présent rapport, favorisent une consolidation et des ajustements de tâches de coordination nationale qui auront un impact sur la capacité maximale de livraison par une seule et même ressource. À elles seules, les tâches proposées dans la section précédente (soutien aux nouveaux organismes-porteurs en phase de pré-accréditation) auront des impacts significatifs. En fonction des pistes qui seront retenues, puis des lectures d'impact concret qui pourront ensuite se dégager de leur mise en œuvre, un prorata raisonnable pourrait être légitimement inférieur à quinze ou vingt CIA par ressource.

Dans son processus de décision concernant les suites à donner à la phase expérimentale et au présent rapport, le SA aura tout avantage à envisager un ajustement de la capacité de coordination nationale qui concordera avec l'expansion graduelle du nombre de CIA sur le territoire. À partir d'un certain niveau de croissance d'un réseau de CIA, tout indique que l'embauche d'une seconde ressource de coordination nationale s'imposera. Sur la base d'un prorata conforme, d'autres ressources de coordination nationale pourraient devenir requises au fur et à mesure que s'ajouteront d'autres points de service.

La présente démarche d'évaluation n'a pas spécifiquement abordé un éventuel modèle de développement de la capacité de coordination nationale. Quelques intervenants ont toutefois émis l'hypothèse d'une répartition territoriale : répartition du nombre de CIA coordonnés par une division du territoire québécois en deux ou trois grands secteurs ou plus, selon le nombre de ressources affectées à une coordination nationale. En soi, un système d'affectation territoriale pourrait être d'intérêt. Par contre, associer un concept d'affectation à une implantation de ressources, plus ou moins autonomes, dans diverses régions pourrait avoir un effet pervers. Dans la mesure où des ressources de coordination nationale assument un leadership important sur le rayonnement des pratiques et sur d'autres activités de communauté d'apprentissage inter-carrefours, il pourrait être préférable que lesdites ressources forment une « unité de coordination nationale ».

Par ailleurs, il pourrait être pertinent de songer à ce qu'au fil de l'embauche de nouvelles ressources par une telle unité, une ou quelques ressources soient spécialisées dans le soutien aux organismes en pré-accréditation. Quel que soit l'éventuel modèle, tout indique qu'il y aura lieu d'associer une certaine hiérarchie à une expansion du service national. À ce dernier égard, le lecteur voudra consulter la section 5.5 concernant la reddition de comptes.

5 Constats et pistes de travail sur des enjeux globaux

5.1 LA NOTION D'ENJEUX GLOBAUX

Dans la présente section, nous regroupons un certain nombre de constats et pistes de travail ayant une influence globale sur les trois questions d'évaluation. En ce sens, les sections suivantes présentent des enjeux qui…

… sont inspirés des constats émergeant de la démonstration de pertinence d'un service de CIA (1re question d'évaluation couverte dans la section 2 du présent rapport)

et

… influencent le réalisme d'une confirmation d'un service permanent (2e question d'évaluation couverte dans la section 3 du présent rapport)

et

… sont des conditions associées à une implantation du service sur le territoire québécois (3e question d'évaluation couverte dans la section 4 du présent rapport)

5.2 LES PARAMÈTRES BUDGÉTAIRES D'EXPLOITATION D'UN CIA

Les limites du présent mandat d'évaluation n'ont pas permis de pousser suffisamment l'analyse des enjeux budgétaires pour générer la proposition d'un budget pro forma d'opération d'un CIA. Dans le cadre de la démarche d'évaluation, nous avons toutefois pu dégager une lecture assez pertinente des dépenses à valoriser dans un budget.

Dans le tableau suivant, nous exposons les principaux postes de dépenses à valoriser, en les associant à deux contextes distincts : en l'occurrence, celui du développement d'assises de service (que nous associons à un statut de pré-accréditation dans ce rapport), puis celui d'une gestion d'un service permanent dans un statut de CIA accrédité.

Dans la première colonne, le signe ⦿ signifie qu'une hausse significative du poste de dépenses doit être envisagée par rapport au budget de base dont disposaient les projets-pilotes. Dans les deux dernières colonnes, l'usage des signes suivants signifie :

◆ Poste principalement, sinon exclusivement, associé à une phase de pré-accréditation

+	Niveau relatif de dépenses plus grand que dans l'autre contexte

	Poste de dépenses	*Pré-accrédité*	*Accrédité*
⦿	Rémunération de coordination conforme aux défis		
	Promotion proactive et continue		+
	Organisation/gestion d'activités de vulgarisation proactive d'information		+
	Formation de base du coordonnateur et des bénévoles	+	
	Formation continue du coordonnateur et des bénévoles		+
	Remboursement des frais payés par les bénévoles et le coordonnateur		+
	Acquisition d'équipements et outils de travail	◆	
	Services de soutien (téléphone, internet, impressions, etc.)		
	Frais raisonnables de gestion/supervision par l'organisme		

5.3 LES PARAMÈTRES BUDGÉTAIRES D'UNE COORDINATION NATIONALE

Encore une fois, les limites du présent mandat d'évaluation n'ont pas permis de pousser suffisamment l'analyse des enjeux budgétaires pour générer la proposition d'un budget pro forma pour une unité de coordination nationale. Mais, dans le cadre de la démarche d'évaluation, nous avons également pu dégager une lecture assez pertinente des dépenses à valoriser dans un budget de coordination nationale.

Dans le tableau suivant, nous exposons les principaux postes de dépenses à valoriser pour permettre à une coordination nationale de jouer son rôle. Dans la première colonne de ce tableau, l'usage des signes suivants signifie :

⦿	Hausse significative de budget à envisager par rapport à 2009
⧈	Nouveau poste de dépenses par rapport à 2009
✧	Dépenses supplémentaires par rapport à 2009, mais comparables à une activité du même type réalisée en 2008

	Poste de dépenses
⦿	Rémunération des ressources de coordination nationale selon les défis*
✧	Frais de planification, de logistique et de gestion d'au moins une rencontre annuelle d'intervenants-Carrefours
✧	Frais de déplacement et de séjour d'au moins quatre participants par carrefour, pour la rencontre annuelle précitée
	Frais associés à une tournée-terrain annuelle de tous les carrefours
✧	Frais associés à une visite supplémentaire de chaque carrefour en statut de pré-accréditation (à des fins de formation, de sensibilisation, de *coaching*)
	Développement puis mise à jour continue d'outils collectifs
	Mise en place et gestion continue d'autres moyens de réseautage
⧈	Frais associés au démarchage et aux relations avec des interlocuteurs gouvernementaux et des pourvoyeurs de formations appropriées
⧈	Frais de développement sur mesure de formations répondant aux besoins des carrefours (seulement lorsque le développement sur mesure est requis!)
?	Acquisition d'équipements et outils de travail (strictement lorsque de nouvelles ressources s'ajoutent)
	Services de soutien (téléphone, Internet, etc.)
	Frais raisonnables assumés par l'organisme d'accueil (espace, équipement/service commun, etc.)

* Une augmentation de la rémunération, à tout le moins pour une ressource principale assumant un rôle de direction (voir section 5.6); la tâche impliquant non seulement une forte capacité de résolution de problèmes, mais également une grande autonomie tant pour ce qui est des opérations courantes que des enjeux de gestion du service de coordination nationale.

5.4 LE FINANCEMENT D'UN RÉSEAU DE CIA

Dans une perspective de service permanent consolidé, les pressions de financement seront légitimement plus grandes, et ce, tant pour l'exploitation des CIA que pour la prestation d'un service de coordination nationale. Par ailleurs, l'expansion du service sur le territoire impliquera un accroissement graduel et concordant des pressions de financement.

Durant la première année de la phase expérimentale, les projets-pilotes ont été financés par le recours à différents programmes existants, principalement *Nouveaux Horizons* et *Du cœur à l'action*. Pour la supervision nationale, les fédérations communautaires partenaires ont obtenu un financement qui leur a entre autres permis de concevoir des outils de référence, d'assurer une tournée de formation de base, puis, à l'automne 2008, de procéder à une lecture diagnostique et de planifier/gérer une rencontre de deux jours ayant mobilisé des représentants de tous les projets-pilotes.

Durant la seconde année de la phase expérimentale, tout le financement requis pour l'opération des projets-pilotes et pour la coordination nationale a été accordé par le SA. À noter que quelques CIA ont augmenté la contribution du SA par un apport de leur budget organisationnel de base ou par des contributions d'autres bailleurs. À ce dernier égard, mentionnons le cas du CIA de Saguenay, qui a obtenu une contribution complémentaire du CRE de sa région : une contribution destinée à soutenir un plus grand rayonnement géographique du service.

Selon un calcul fait par le SA, l'ensemble des contributions publiques consacrées à la mise en œuvre du partenariat public-communautaire de référence représenterait une moyenne de 188 000 $ par année, pour un prorata annuel de 23 500 $ par carrefour. Ce calcul tient compte du financement des activités et services de coordination nationale, mais il tient aussi compte d'activités réalisées en 2007, avant le début formel de la phase expérimentale. Cette moyenne n'est conséquemment qu'indicative. Le SA aurait avantage à l'ajuster en ne tenant compte que du financement des années 2008-2009 et 2009-2010. Le résultat accorderait un portrait de référence, à partir duquel pourraient être modélisés les impacts budgétaires associés aux ajustements proposés dans ce rapport.

L'auteur de ce rapport reconnaît que son mandat ne couvrait pas l'analyse des enjeux de financement permettant de soutenir un éventuel réseau de CIA permanent, puis son expansion graduelle sur le territoire. Toutefois, certaines lectures émergeant des exercices d'évaluation permettent d'émettre quelques observations qui pourraient inspirer le SA dans sa réflexion sur les scénarios potentiels de financement.

Concernant des sources provinciales de financement :

- La phase expérimentale a démontré que le service de CIA est objectivement un service spécialisé et complémentaire aux services réguliers d'information gouvernementale. En ce sens, il permet de joindre une clientèle dont les besoins spécifiques requièrent une approche de prestation que même le service gouvernemental le plus performant ne pourrait adopter. Ce sont donc tous les ministères qui bénéficient de ce service, dans la mesure où il leur permet de mieux atteindre des objectifs de service d'information équitable à l'ensemble des citoyens.

- Théoriquement, tous les ministères pourraient être appelés à contribuer au financement d'un programme de soutien à un réseau de CIA.
- Pratiquement, Services Québec serait un partenaire plus naturel. D'une part, l'accès à l'information gouvernementale est au cœur de sa mission. D'autre part, les activités de cet organisme sont déjà entièrement financées par des contributions provenant de tous les ministères et organismes relevant du gouvernement du Québec. Dans un contexte de vieillissement de la population à desservir, il pourrait être logique que la facturation de Services Québec aux différents ministères et organismes soit haussée afin de permettre de mieux servir les citoyens âgés et plus vulnérables. La hausse de facturation permettrait à Services Québec de financer le partenariat de prestation avec les CIA pour répondre à des objectifs de service équitable aux citoyens âgés et plus vulnérables.

  - Sur la base de la lecture précitée, le SA pourrait envisager un financement partiel, sinon complet, d'un programme de soutien à un réseau de CIA par Services Québec (avec couverture des coûts dans sa politique d'autofinancement).

Concernant un apport financier fédéral :

- La phase expérimentale a démontré que les besoins exprimés par la clientèle ne respectent aucunement quelque logique de segmentation des responsabilités/autorités entre les niveaux de gouvernement. Ainsi, les données consignées durant la phase expérimentale, de même que les consultations de directions d'organismes, de coordonnateurs de CIA et de bénévoles, confirment que les projets-pilotes ont fréquemment véhiculé et vulgarisé des informations relevant de programmes et services fédéraux. Plusieurs de ces intervenants consultés ont même souligné avoir eu une bonne collaboration lorsqu'ils interpellaient Service Canada. Ce dernier constat démontrerait une certaine reconnaissance de pertinence de l'action des CIA, du moins à l'échelle opérationnelle de Service Canada.

  - Un argument crédible de valeur ajoutée pourrait donc être exploité dans une négociation qui viserait à impliquer Service Canada dans le financement. L'argument miserait non seulement sur un impact factuel du service des CIA, mais également sur la même lecture qualitative que celle citée dans le segment précédent sur les sources provinciales : un complément de service adapté au vieillissement général de la population à desservir.

    - Sur la base de la lecture précitée, le SA pourrait envisager une interpellation de Service Canada afin de négocier une contribution raisonnable au financement d'un programme de soutien à un réseau de CIA.

Concernant un apport financier d'intervenants locaux ou régionaux :

- Soulignons, encore une fois, que les besoins exprimés par la clientèle ne respectent pas de logique de segmentation des responsabilités/autorités entre les niveaux de gouvernement. Dans une certaine mesure (moindre que pour le fédéral, selon les données consignées), on constate donc que les CIA ont aussi contribué à véhiculer et vulgariser des informations relevant de programmes et services de proximité, gérés par des autorités publiques locales ou régionales.

- La démarche d'évaluation a permis d'identifier deux projets-pilotes qui ont sollicité et obtenu des contributions financières complémentaires de la part d'intervenants locaux : en l'occurrence, le CIA de Saguenay de la part du CRE de sa région, et celui de Berthierville de la part d'une institution bancaire locale.

  - Il semble donc qu'il y ait non seulement une logique, mais également un potentiel de contributions financières de la part d'instances, institutions ou organismes locaux/régionaux.
  - Dans le cadre des consultations menées en vertu de la présente évaluation, une minorité des gestionnaires d'organismes-porteurs ont reconnu un potentiel concret de contributions par des bailleurs locaux/régionaux. Cette perception peut toutefois être défiée dans la mesure où deux projets-pilotes ont réussi à démontrer concrètement le potentiel de contributions complémentaires par des bailleurs locaux/régionaux.
  - Dans une perspective de gestion nationale de programme, il serait complexe d'arrimer des ententes qui garantiraient des apports financiers locaux/régionaux dans tous les milieux, ne serait-ce que parce que les partenaires les plus intéressés pourraient être de différents profils, selon les régions.

    - Sur la base de la lecture précitée, le SA pourrait envisager d'intégrer à ses critères de pré-accréditation et d'accréditation une exigence de contribution financière d'au moins une instance, une institution ou un organisme (ex. : Centraide) de la région ou de la localité. L'ampleur de la contribution exigée serait à déterminer, mais à la limite, le montant pourrait avoir moins d'importance que ne l'aurait la démonstration de reconnaissance de valeur ajoutée par un partenaire local/régional.

      - À noter que, pour des organismes rayonnant dans des municipalités ayant le statut de « ville amie des aînés » (VADA), un tel critère de pré-accréditation et d'accréditation devrait constituer un avantage : la municipalité serait mal placée pour nier la valeur ajoutée d'un tel service à sa population âgée.

- Selon les données disponibles concernant la valeur ajoutée du service-CIA au profit des instances locales/régionales durant la phase expérimentale, la contribution financière visée ne saurait être autre que complémentaire, voire symbolique. L'argument de service complémentaire spécialisé a un impact moins significatif pour les instances publiques locales qu'il n'en a pour des instances fédérales et provinciales.

5.5 LE CUMUL DE DONNÉES ET LA REDDITION DE COMPTES

5.5.1 Le cumul de données

La majorité des intervenants consultés dans le cadre de la présente évaluation estime que les outils de consignation de données exploités durant la phase expérimentale étaient trop complexes.

Rappelons que les quatre outils suivants avaient été élaborés et mis à la disposition des projets-pilotes pour soutenir une consignation continue de données et d'observations :

- Un formulaire de saisie Web de données sur le service personnalisé. Le formulaire visait la consignation de données sur chaque occasion de service personnalisé.

- Un formulaire de saisie Web de données et observations sur les conditions de prestation de services. Le formulaire sollicitait une rétroaction périodique des bénévoles : la fréquence de consignation pouvait être d'une à deux fois par semaine selon le volume de clients servi par un bénévole donné.

- Un formulaire d'appel de réactions qualitatives auprès de participants à des activités collectives de vulgarisation d'information gouvernementale. Le formulaire proposé était en format papier. À la discrétion de chaque CIA, il pouvait être exploité pour animer un appel verbal de réactions à main levée en fin d'activité, ou encore pour solliciter de brèves évaluations individuelles par écrit. Six critères d'appréciation qualitative étaient proposés, avec une échelle d'appréciation à trois niveaux pour chaque critère.

- Un guide d'animation de sessions périodiques avec les bénévoles. Ce guide proposait un certain nombre de thèmes pouvant être abordés dans le cadre de réunions avec les bénévoles afin de solliciter leurs réactions sur quelques conditions de prestation du service. Dans ce dernier cas, il s'agissait davantage d'un outil de référence dont les coordonnateurs puissent s'inspirer, en sélectionnant des thèmes d'intérêt d'une réunion à l'autre.

Ajoutons que le cahier d'implantation suggérait également la tenue d'un journal de bord, en proposant un canevas d'observations à y consigner.

Globalement, la phase expérimentale a démontré que la culture opérationnelle des organismes communautaires valorise peu les outils et mécanismes de suivi. Par ailleurs, nous avons constaté que les organismes, qui font historiquement preuve de plus de rigueur à cet égard, tiennent à leur propre méthode et à leurs propres outils.

Plus spécifiquement, l'évaluation permet de constater :

- Qu'il y a eu une résistance assez généralisée à exploiter le premier outil précité : un laxisme plus ou moins ponctuel selon les carrefours; dans certains cas un quasi-boycott.

- Qu'une résistance comparable a affecté l'exploitation du deuxième outil précité. Dans ce cas un laxisme plus grand, au point où les données disponibles ont une valeur très faible, voire presque nulle.

- Que la presque totalité des intervenants ont entretenu une confusion certaine entre les deux premiers outils précités, et ce, malgré quelques mises au point au fil des deux ans.

- Que le troisième outil précité a certes été le plus utilisé. Des fiches ont été produites pour la très grande majorité des activités collectives de vulgarisation proactive qui ont été répertoriées. Toutefois, on constate que la majorité l'ont exploité dans un contexte d'appel verbal de réactions à main levée. Cette approche s'est avérée peu signifiante. L'exploitation sous forme de fiche de sondage à remplir individuellement par écrit s'est avérée beaucoup plus performante pour exposer la réelle variété des opinions des participants.

- Le quatrième outil n'a presque pas été exploité. Les rares coordonnateurs qui l'ont utilisé quelques fois n'ont pas compris qu'il s'agissait de suggestions de thèmes pouvant être abordés, d'une réunion à l'autre. Ceux-ci ont conséquemment trouvé qu'il était très fastidieux de soulever tous les thèmes dans le cadre d'une même réunion.

Sur la base des constats pertinents au cumul des données, il semble essentiel que la stratégie et les outils de consignation de données et observations de suivi soient complètement révisés. Sans l'avouer ouvertement, quelques directions d'organismes et coordonnateurs de carrefours laissent entendre qu'ils apprécieraient grandement que de tels outils soient complètement abandonnés. Plusieurs reconnaissent toutefois une certaine pertinence à de tels outils, mais ils souhaitent tous une simplification.

À la suite de la soumission d'un rapport préliminaire de la présente évaluation, en novembre 2009, certains ajustements ont été proposés pour simplifier immédiatement les mécanismes de suivi. Il fut notamment proposé d'abandonner l'exploitation du deuxième outil présenté au début de cette section.

Dans la perspective d'un service permanent, il serait recommandé :

- De développer un mécanisme rationalisé de consignations de données et d'observations de suivi.

- D'impliquer les organismes et coordonnateurs de CIA dans le processus de développement de ces outils : une certaine « empreinte » communautaire sur le format final des outils risque de susciter une plus grande adhésion.

- D'assurer une vulgarisation pertinente des outils qui seront retenus. À cet égard, la phase expérimentale a démontré que, lorsqu'une perception négative se met à circuler, elle déteint rapidement sur nombre d'intervenants qui n'ont jamais expérimenté l'usage d'un outil, ne serait-ce qu'une seule fois. Il est fortement suggéré que la vulgarisation, proposée ici, valorise une expérimentation concrète d'utilisation, autant que possible dans une approche de jeu. Ainsi, tous les intervenants concernés pourront se faire une opinion qui leur soit propre, plutôt que d'être influencés par des rumeurs.

5.5.2 La reddition de comptes

Bien que la présente sous-section aborde principalement l'enjeu de la reddition de comptes, il importe de souligner que la plupart des constats et pistes de travail exposés ont nécessairement des impacts sur un modèle de supervision et de gestion d'un éventuel réseau de CIA permanents.

La phase expérimentale a démontré qu'une reddition de comptes, confiée à des partenaires communautaires ayant statut de « bailleurs de fonds délégués », était un modèle peu performant. À la limite, nous sommes tentés de conclure qu'un tel modèle n'est pas viable. Dans les faits, les partenaires communautaires auront adopté une approche de reddition de comptes trop complexe : plus exigeante que dans le cas de la très grande majorité des programmes associés à une reddition de comptes directe à des autorités gouvernementales. La complexité de leur approche en matière de reddition de comptes a eu d'importants effets pervers sur le volet de soutien-conseil, puisque c'est la coordination nationale qui avait à jouer concurremment les deux rôles (voir à cet égard la section 3.6 de ce rapport).

Dans un premier temps, il serait recommandé que la rationalisation proposée des outils de suivi (voir plus haut) inspire un resserrement concordant de l'approche de reddition de comptes. Tout en recherchant une méthode moins lourde, l'éventuelle reddition de comptes aura avantage à miser sur un juste équilibre entre :

- Le respect des normes d'accréditation.

- Le respect des engagements spécifiques formulés par chaque carrefour.

- Des indicateurs quantitatifs, principalement pour l'appréciation d'impact des activités collectives de vulgarisation proactive d'information gouvernementale.

- Des indicateurs qualitatifs permettant une certaine appréciation d'impact sur la qualité de vie des aînés vulnérables.
    - À ce dernier égard, il importe de souligner qu'il s'agit d'un important défi : par définition, la vulnérabilité de la clientèle nuit à sa capacité de rétroagir.
        > Dans la présente démarche d'évaluation, l'exercice le plus complexe aura certainement été celui visant une consultation de clients. Sur la base d'une liste de 84 clients tous contactés, nous n'avons pu mener que 32 entrevues. À noter que le statut de client des 84 personnes avait été préalablement confirmé par les CIA qui avaient fourni les listes.
    - D'autres initiatives visant des aînés plus vulnérables expérimentent le même défi. Dans certains cas, la recherche d'une méthode appropriée se poursuit toujours, parfois depuis plusieurs années.
    - Il serait conséquemment recommandé d'inscrire cet objectif d'appréciation qualitative dans une perspective d'amélioration continue et d'apprentissage inter-carrefours : il se pourrait qu'un certain nombre d'approches doivent être tentées avant de pouvoir relever un minimum de pratiques générant des résultats probants et crédibles.

Quant au mécanisme de reddition de comptes, il est fortement suggéré d'abandonner l'approche d'une délégation à un partenaire communautaire. À cet égard, notons que les consultations pertinentes, menées dans le cadre de la présente évaluation, sont loin de confirmer un intérêt des partenaires communautaires à perpétuer un engagement basé sur un statut de « bailleur de fonds délégué », et conséquemment responsable de la reddition de comptes.

La logique voudrait que le principal et réel bailleur de fonds gère lui-même la reddition de comptes. À la limite, le SA pourrait envisager un mécanisme reposant sur un conseil d'administration (ou d'orientation) du réseau des CIA. Ce dernier pourrait canaliser les fonctions requises de supervision et de reddition de comptes, sur une base plus régulière, de telle sorte que le principal bailleur de fonds puisse disposer, selon ses besoins, d'analyses et de recommandations plus globales. Un tel conseil pourrait être formé par nominations gouvernementales sur la base d'une composition à profils prédéterminés : par exemple, un membre chacun pour le principal bailleur provincial, possiblement pour un second bailleur

provincial d'expertise – Services Québec? –, pour le principal partenaire fédéral de financement, pour chacun des regroupements communautaires provinciaux pertinents; pourrait également s'y ajouter un représentant délégué ou élu par les CIA du réseau.

Quelle que soit la nouvelle formule de supervision et de reddition de comptes qui sera retenue, tout indique que sa viabilité dépendra :

- D'une coordination nationale plus autonome, ayant un profil de direction.
- Conséquemment, d'une coordination nationale agissant en vertu d'une autorité fonctionnelle comparable à celle d'un directeur général par rapport à son conseil d'administration (dans le privé, l'institutionnel ou le communautaire), ou comparable à un gestionnaire de programme dans le secteur public.
- La piste précitée implique que, si un organisme accueille la coordination nationale, cet organisme n'aurait, au mieux, qu'une autorité administrative sur cette coordination.
- Dans la mesure où la coordination nationale soit appelée à devenir une unité réunissant deux ressources ou plus, la viabilité des pistes précitées imposerait une certaine hiérarchisation, de telle sorte qu'une seule et unique personne soit l'interface d'autorité avec un conseil d'administration, d'orientation ou de gestion.

À noter qu'en termes de gestion d'un éventuel réseau, quelques intervenants proposent l'avenue d'une fédération de CIA. À leur avis, une telle approche favoriserait une plus grande appartenance. Le niveau d'autonomie de cette fédération, et les mécanismes concordants de relations avec les bailleurs de fonds, resteraient à préciser. En bout de ligne, l'objectif à rechercher serait qu'une telle fédération puisse assumer un fort leadership sur les orientations. À la limite, un tel modèle pourrait être couplé à l'approche d'un conseil formé sur la base de profils prédéterminés (approche exposée plus haut).

5.6 LA PERFORMANCE PROMOTIONNELLE DE LA SIGNATURE « CARREFOUR »

Dans le cadre de toutes les consultations menées au fil du présent processus d'évaluation, nous avons sollicité des lectures de performance de la signature « Carrefour ». Au total, ce sont donc plus de cent intervenants qui ont émis leur opinion sur la performance promotionnelle de cette appellation. Les avis sont très partagés sur ce point :

- Un certain nombre (un peu moins de la moitié) des directeurs d'organismes et coordonnateurs de carrefours ont des doutes sur la performance de cette appellation; les autres la considèrent efficace. La grande majorité de ces intervenants s'inquiètent toutefois des impacts qu'aurait un changement d'appellation : la notoriété développée depuis deux ans serait sérieusement mise en cause.

- Parmi les bénévoles, une certaine majorité apprécie l'efficacité de l'appellation. Encore une fois, même ceux qui entretiennent des doutes s'inquiètent des impacts négatifs qu'aurait un changement d'appellation sur le plan de la notoriété acquise.

- Parmi les intervenants d'encadrement national, un seul estime que l'appellation est performante; les autres sont d'opinion qu'il s'agit d'une mauvaise appellation : qui est source de confusion, qui reflète mal ce qui est réellement offert par les CIA.

- Dans un contexte d'appréciation d'efficacité promotionnelle, la perception des clients est sans doute plus critique que celle des autres intervenants. Parmi les trente-deux clients interviewés, une mince majorité considère cette appellation efficace. Il importe toutefois de tenir compte que, dans le cadre de cet exercice, trente clients ont refusé l'entrevue parce qu'ils affirmaient ne pas connaître de carrefour d'information pour aînés (à noter que dans l'introduction de l'appel, on associait systématiquement cette appellation au nom de l'organisme-porteur). Puisque toutes les personnes contactées étaient des clients confirmés par les CIA, ce constat est non seulement significatif, mais surtout inquiétant : on peut légitimement interpréter que ces trente clients, ayant affirmé ne pas connaître de carrefour, témoignent d'un potentiel d'évocation très faible, voire nul, de cette signature « Carrefour ».

Généralement, les principaux arguments favorables/défavorables évoqués sont :

Favorables : l'appellation « carrefour »…

… Reflète bien une notion de convergence entre besoins et information;
… Évoque un point de liaison entre les aînés et les intervenants gouvernementaux, surtout par l'accompagnement;
… Est de plus en plus connue : crainte de perdre les effets de la promotion déjà faite dans les huit milieux concernés par les projets-pilotes.

Défavorables : l'appellation « carrefour »…

… Reflète mal un service qui doit se manifester surtout vers l'externe;
… Résonne comme un centre commercial (surtout dans les milieux urbains);
… Évoque un service général offert en un lieu fixe de service, alors qu'il s'agit plutôt d'un service spécialisé et personnalisé qui est offert en plusieurs points locaux.

La démarche d'évaluation révèle que la performance de la signature « Carrefour » n'est assurément pas optimale. Par ailleurs, il importe de garder à l'esprit que les limites du présent mandat d'évaluation n'ont pas permis de solliciter les perceptions les plus significatives sur cette question. Le meilleur indicateur pour mesurer la performance d'évocation d'une telle signature repose en effet sur une sollicitation de perception représentative de l'ensemble du public visé. Nous n'avons que très partiellement caractérisé une telle perception, en ne consultant qu'un certain nombre de clients. Mais nous n'avons aucun indice sur la perception des aînés visés qui, déjà exposés ou non à de la promotion, n'ont pas eu recours au service des projets-pilotes. Sans préjuger de ce que révélerait une telle lecture plus signifiante, il demeure plausible que la signature « Carrefour » s'avère globalement peu évocatrice, voire source de confusion pour les aînés que les CIA veulent joindre.

Il importe de reconnaître l'impact qu'aurait un changement de nom en termes de perte des avantages générés par la promotion de huit projets-pilotes, depuis deux ans. Il serait néanmoins sage pour le SA de réévaluer la pertinence de cette « signature », avant de confirmer la permanence du service, puis de favoriser son expansion sur le territoire. Il n'y aura objectivement pas d'autres fenêtres qui soient favorables à une telle réévaluation.

Nous ne formulons aucune recommandation particulière au SA sur cette question de la signature. Soulignons que, dans sa réflexion, le SA aura avantage à tenir compte des options et facteurs suivants :

- Le SA peut légitimement favoriser un maintien de la signature « Carrefour » en misant sur un renforcement graduel de l'efficacité d'évocation, au fil des ans et sous l'impulsion d'une promotion continue des différents CIA.
    - Il pourrait également envisager de la conserver en y associant un « tag » complémentaire énonçant le mieux possible ce qui distingue ce service.

- Le SA pourrait commander une étude plus signifiante qui caractériserait les perceptions représentatives de l'ensemble des aînés visés par le service.
    - Advenant qu'une telle étude conclue que la performance de « Carrefour » est trop faible et qu'une autre solution soit vue comme clairement souhaitable, le SA devra prendre une décision qui tiendra compte :
        - que les organismes porteurs des projets-pilotes exigeront vraisemblablement un budget spécial pour refaire tous leurs outils de communication et de promotion, et pour assurer une transition de l'appellation qui soit la plus efficace possible auprès des aînés qui, depuis deux ans, sont exposés à la signature Carrefour dans leur milieu;
        - qu'il y aura des coûts à assumer pour concevoir un nouveau logo officiel.

Compte tenu qu'il n'y a pas eu de promotion nationale de la signature « Carrefour » durant la phase expérimentale, et qu'à l'échelle locale, la promotion a été relativement limitée à huit milieux assez spécifiques, les options précitées sont toutes réalistes.

Annexe A

Cette annexe présente un tableau synthèse de toutes les sections du présent rapport. Chacune des sections y est associée à l'un et/ou l'autre des quatre grands types de suivi qu'impliquent les constats et pistes de travails couverts dans la section.
La légende du bas de tableau présente les quatre grands types de suivi et les signes de référence utilisés.

Question #1 Pertinence	Question #2 Permanence	Question #3 Déploiement	Points et enjeux globaux
Consolidation de clientèle visée 🗁	Balises liées à une accréditation-CIA 🗁	*Perspectives : combien de CIA à déployer ?* 🗁 + ◆	Budget de CIAs 🗁 + ◆
Promotion soutenue et diversifiée 🗁 + ◆	Consolidation des leçons apprises 🗁	Déployer progressivement 🗁	Budget d'une coordination nationale 🗁 + ◆
Palette minimale de formes de service 🗁	Service spécialisé … et complémentaire ⊙	Concept de pré-accréditation 🗁	Financement d'un réseau de CIA ⊙ + ◆
Limite de portée du service 🗁	Renforcement des coordinations de CIA 🗁 + ◆	Outils et soutien adaptés à expansion 🗁 + ◆	Cumul de données et reddition de comptes 🗁 + ⊠
La place des bénévoles 🗁	Un modèle révisé de coordination nationale ⊠	Ajustement de la capacité de coordination nationale 🗁 + ◆+ ⊠	Promotion : la signature «Carrefour» 🗁
Coordination et gestion de service 🗁			
Encadrement et coordination nationale 🗁 + ⊠			

🗁 : assises de consolidation de programme (N=19)

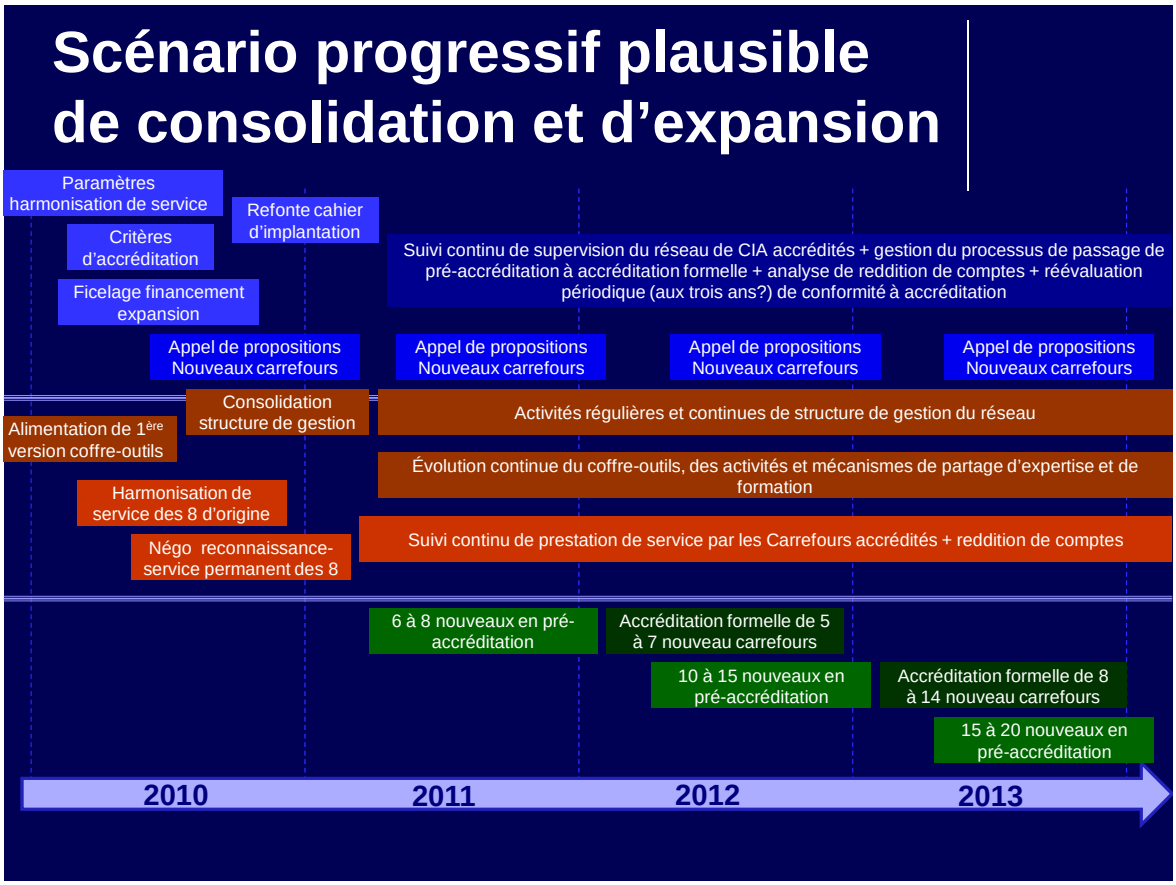
◆ : incidences budgétaires/financement (N=8)

⊠ : perspectives de structure de gestion (N=4)

⊙ : impacts de démarchage interne/externe du SA (N=2)

Annexe B

Cette seconde annexe présente un scénario hypothétique de consolidation, puis d'expansion progressive d'un réseau de CIA. Ce scénario n'a aucunement la prétention d'être conforme aux impératifs opérationnels du SA et de ses partenaires gouvernementaux. Il s'agit conséquemment d'une illustration, strictement indicative d'une séquence d'actions. Le scénario joint n'expose une séquence plausible que pour les quatre prochaines années, étant entendu que l'expansion pourrait se poursuivre au-delà de la quatrième année.


Scénario progressif plausible de consolidation et d'expansion
Paramètres harmonisation de service
Critères d'accréditation
Ficelage financement expansion
Refonte cahier d'implantation
Suivi continu de supervision du réseau de CIA accrédités + gestion du processus de passage de pré-accréditation à accréditation formelle + analyse de reddition de comptes + réévaluation périodique (aux trois ans?) de conformité à accréditation
Appel de propositions Nouveaux carrefours
Appel de propositions Nouveaux carrefours
Appel de propositions Nouveaux carrefours
Appel de propositions Nouveaux carrefours
Consolidation structure de gestion
Activités régulières et continues de structure de gestion du réseau
Alimentation de 1ère version coffre-outils
Évolution continue du coffre-outils, des activités et mécanismes de partage d'expertise et de formation
Harmonisation de service des 8 d'origine
Négo reconnaissance-service permanent des 8
Suivi continu de prestation de service par les Carrefours accrédités + reddition de comptes
6 à 8 nouveaux en pré-accréditation
Accréditation formelle de 5 à 7 nouveau carrefours
10 à 15 nouveaux en pré-accréditation
Accréditation formelle de 8 à 14 nouveau carrefours
15 à 20 nouveaux en pré-accréditation
2010
2011
2012
2013