

Compte-rendu de l'entrevue réalisée le 29 mai 2017 avec Isa lasenza et Jean Isseri en vue de préparer le Colloque L'histoire des services à la jeunesse : tremplin vers le futur!

Organisé par l'Association du personnel retraité du Centre jeunesse de Montréal

en collaboration avec

Le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
du Centre-sud-de-l'Île-de Montréal.

À partir d'expériences vécues, retracer l'histoire et l'évolution des services sociaux et de réadaptation pour l'enfance et la jeunesse montréalaise en difficulté et en tirer les principales leçons pour les orientations et les actions futures. La finalité de cet exercice est d'orienter les discussions lors d'un colloque qui aura lieu à la fin novembre 2017.

1. ÉVOLUTION DES SERVICES SOCIAUX

En général, les services sociaux au Québec se sont développés en privilégiant une approche corporative centrée sur la mission des établissements plutôt que les besoins de la population, faisant en sorte qu'on ne prend pas soin véritablement des familles. Globalement, la multiplicité des services dans les établissements se sont développés en silo et n'offre aucune vision qui intègre les ressources du milieu et de la communauté dans lesquels évolue la famille. Cette absence d'intégration des services limite la capacité des services à améliorer les conditions des familles et des règles corporatives restreignent l'application d'une intervention globale auprès de la communauté. Ainsi l'approche qui prévaut en service social et en santé procède d'un modèle restrictif d'interventions qui refuse d'intégrer à la fois, la prévention, la protection et le communautaire. De plus, les établissements, centrés sur leur mission, ont de la difficulté à se questionner sur leurs modes d'intervention et les résultats obtenus. Tout est régi autour de règles et processus administratifs qui confondent les personnes qui veulent savoir qui est imputable des décisions et des orientations.

Par exemple, au Carrefour jeunesse emploi, on a eu des collaborations avec les Centres jeunesse et les CLSC et on a constaté qu'il était difficile de faire bouger ces établissements. Malgré les protocoles définis, les démarches sont longues et ardues avant d'établir un partenariat. On semble prioriser l'intérêt de la mission de l'organisation plutôt que l'intérêt de la jeunesse et les besoins de la clientèle. L'abolition de l'approche communautaire limite la variété des interventions. Au CJE, nous intégrons l'approche communautaire dans la réalisation de notre mandat, ce qui nous permet de diversifier nos interventions et de tenir compte de la communauté. Par exemple, on a développé des initiatives d'aide aux devoirs même si cela dépasse notre mandat officiel de recherche d'emplois. On souhaite que les locaux servent à la communauté.

Inclure la communauté dans une approche globale d'intervention sociale.

À l'époque du BSS Centre Nord, les locaux du service Migrants et Immigrants étaient souvent utilisés par les ONG et furent même une fois occupés par des réfugiés qui revendiquaient l'accélération de l'étude de leurs dossiers. Même si la direction du CSSMM souhaitait l'intervention de la police, la direction du BSS a réglé la situation avec plus de souplesse. Le contexte de gestion permettait des écarts à la ligne directrice pour adapter l'intervention institutionnelle à la réalité des milieux.

La mission du CSSMM était emballante. Elle associait la promotion sociale des communautés à la protection sociale des individus et des familles. Elle accordait une plus grande flexibilité dans l'intervention professionnelle pour répondre aux besoins émergents de la communauté. Par exemple, lorsque la direction n'était pas d'accord avec des initiatives, on pouvait discuter pour trouver une solution adaptée à la situation particulière.

Avec le temps, la mission des établissements des services sociaux est devenue plus stricte, limitant les initiatives sur le terrain. En 1992, on a créé les centres jeunesse avec une mission de protection et de réadaptation qui a limité les initiatives communautaires, le partenariat et la créativité dans l'intervention. De nouvelles règles furent élaborées pour que l'intervention ne s'éloigne pas de la mission principale de protection et de réadaptation. Avec le cadre de partage entre le Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) et les Centres de services sociaux et de santé (CSSS), anciennement les CLSC, on a demandé aux CPEJ de se départir de tous les programmes qui ne s'adressaient pas à la protection de la jeunesse et qui relevaient des interventions de prévention attribuées au CSSS. Le ministère de la santé et des services sociaux a fusionné le CPEJ et les centres d'accueil de réadaptation pour créer un nouvel établissement, les Centres jeunesse. Ainsi, les Centres jeunesse ont hérité du mandat de la protection sociale avec celui de la réadaptation. Cette nouvelle configuration de l'organisation des services sociaux et de réadaptation a occasionné une perte de repères professionnels et d'expertises développées dans les établissements de services sociaux et de réadaptation au cours des années précédentes à cette fusion.

On peut dire que cette fusion a occasionné un chaos dans les services. Il a fallu recréer une nouvelle programmation auprès des jeunes en besoin de protection et une nouvelle forme de collaboration et de partenariat avec la communauté.

Aujourd'hui, la loi 10 crée un chaos total. On assiste à un amalgame qui regroupe sous une même organisation les services de santé, les services sociaux, les services de réadaptation qui relevaient auparavant des établissements distincts et autonomes. On fusionne à la fois les missions de santé et de services sociaux ainsi que les différents axes d'intervention reliés à la protection, à la prévention et à la promotion sociales. Comment les services sociaux et les intervenants peuvent-ils survivre à cette réorganisation? On croyait que réunir les deux missions, celle de la protection

et de la réadaptation, était un grand défi; imaginons le défi actuel de réunir toutes ces missions sous une même organisation?

Depuis les 40 dernières années, les services sociaux furent toujours les parents pauvres en termes d'attribution des ressources de l'État. La santé prend la majorité des ressources de l'État. Le défi, pour le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS), est de faire reconnaître la mission sociale qui s'adresse aux jeunes en difficulté à l'intérieur de son établissement.

Actuellement, on demande à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec (CDPJQ) d'évaluer les impacts de la fusion des établissements sur l'intervention de protection auprès des jeunes en besoin de protection à la suite de la Loi 10. Les résultats de cette étude auront un impact important sur les établissements. Historiquement, la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) a façonné l'organisation de la dispensation des services sociaux auprès des jeunes et des familles vulnérables en besoin de protection. Il faut questionner comment la réforme actuelle assure la protection des enfants et le soutien aux parents et aux communautés.

2. LE TRAVAIL COMMUNAUTAIRE

En service social, deux visions se côtoient : la vision communautaire et la vision clinique. Actuellement, la vision communautaire est évacuée des services sociaux institutionnels. Il y a une culture organisationnelle qui refuse maintenant de débattre des voies alternatives dans la livraison des services. Les nouvelles règles qui régissent les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ne laissent plus d'espace à la divergence et exigent une conformité à l'orientation ministérielle. Les organisateurs communautaires, souvent perçus comme des intervenants difficiles à contrôler, sont exclus des établissements du réseau et orientés vers les organisations sans but lucratif (OSBL). Il devient difficile de modifier de l'intérieur les règles en vigueur. Il faut que les intervenants démontrent de grandes convictions pour s'opposer aux orientations des décideurs. De plus, les gestionnaires dans les établissements tendent à favoriser, pour occuper des postes de responsabilité, des personnes qui leur ressemblent et qui sont conformes aux orientations actuelles de l'organisation. Pour ce faire, ils font la promotion des compétences déjà en place dans l'organisation et il n'y a que peu d'espace pour faire appel aux compétences nouvelles, comme la compétence interculturelle ou la compétence communautaire. Pourtant, il suffirait de quelques personnes en poste en faveur de l'action communautaire pour créer une brèche dans l'organisation et modifier à la fois la vision et la culture organisationnelles.

L'argument souvent utilisé pour reproduire les programmes d'intervention établis est qu'on ne dispose pas des ressources nécessaires pour faire autrement; alors qu'il est démontré que faire autrement est moins coûteux, car l'intervention communautaire se fait sur une base partenariale avec les ressources de la communauté.

3. LES COMPÉTENCES

La mission des services sociaux exige une gamme diversifiée de compétences génériques et spécifiques associée à un esprit d'entrepreneuriat social pour répondre aux nombreux besoins des jeunes, des familles et des collectivités. Malheureusement, les réformes successives à l'intérieur des services sociaux, ont réduit la diversité des compétences qui étaient initialement présentes dans les établissements en ne privilégiant que les formations académiques en administration publique et en travail social, en criminologie, en éducation spécialisée et en psychoéducation. Ces compétences académiques exigent une qualification de pointe autour de problématiques mieux ciblées chez les jeunes et leurs familles. Mais elles occultent la dimension communautaire de ces problématiques. L'intervention est centrée autour d'objectifs identifiés à l'intérieur d'un plan d'intervention strictement relié à la mission de l'établissement et partagé avec les clients et les autres intervenants internes et externes. Dans ce contexte, on fait appel à des contributions cliniques souvent supervisées par des corporations professionnelles. Cela engendre une perte de la multidisciplinarité des contributions et limite la créativité dans la recherche des pistes de solution appropriées dans l'intervention.

De façon générale, on devrait privilégier chez les intervenants des compétences génériques dans la relation d'aide telle que l'empathie, le non jugement et une certaine forme de créativité dans l'intervention. L'intervention devrait faire une différence avec les familles et pour cela il faut quelquefois aller au-delà du mandat et faire alliance avec les ressources du milieu. Il faut savoir que pour appréhender les difficultés des populations vulnérables, on doit développer un plan d'ensemble, un plan d'action qui nécessite plusieurs compétences. Or celles-ci requièrent une équipe multidisciplinaire qui partage une vision d'ensemble. Actuellement, en uniformisant les compétences, le plan d'action semble être limité en termes de compétences sociales. Des biais professionnels privilégient des solutions individuelles au détriment des interventions de groupe, communautaires ou sociopolitiques.

Autre point : la professionnalisation des actes réservés aux travailleurs sociaux par la Corporation des travailleurs sociaux protège le public en termes de la qualité des gestes professionnels, mais limite l'intervention en la réduisant à une série d'actes réservés. Or une série d'actes professionnels ne constitue pas une intervention, comme l'ensemble des parties ne constitue pas un tout. Autrement dit, le tout est plus grand que l'ensemble de ses parties comme l'intervention est plus grande que l'ensemble des actes professionnels qui la constitue. Ainsi, les connaissances sur les problématiques sociales ont évolué et la recherche sociale a contribué à de nouveaux outils d'intervention et à une évaluation normative validée. Ces recherches appliquées ont permis de grandes avancées dans la connaissance du développement de l'enfant, des compétences parentales et ont documenté les amendements demandés pour plusieurs articles de la LPJ, notamment sur les mesures appropriées en relation avec le lien d'attachement de l'enfant à son milieu naturel ou substitut. On a également développé un protocole d'intervention plus serré en termes de relations d'aide, mais les conditions actuelles d'exercice de l'intervention risquent de

faire perdre la qualité nécessaire à la relation d'aide. On a fait des progrès en termes de pratiques normatives, i.e. en termes de compétences spécifiques pour comprendre la problématique des enfants en besoin de protection et les conditions pour envisager un projet permanent de vie pour l'enfant, mais on semble perdre les compétences transversales (génériques) en service social qui permettent d'établir une **réelle relation d'aide**. Il en est de même lorsqu'on aborde les compétences interculturelles.

4. LA COMPÉTENCE INTERCULTURELLE

Le processus de recrutement limite la diversité des compétences dans l'établissement. Pour modifier cet état de choses il faut diversifier les compétences dans l'établissement afin de développer des sensibilités multiples. Il faut un plan d'action stratégique qui valide une bonne représentation des communautés culturelles dans la société et miser sur le partenariat avec les organismes communautaires, à titre d'exemple : le programme de la DPJ *Comment éduquer son enfant sans les corrections physiques et le développement des compétences parentales* dans les familles ethnoculturelles en collaboration avec les organismes communautaires, les écoles et la communauté. Il faut soutenir ces initiatives avec des fonds dédiés.

Les Centres jeunesse de Montréal et Batshaw ont adopté des politiques sur la compétence interculturelle et la diversité dans leur organisation. Cette politique avant-gardiste instaurait un mécanisme de suivi des résultats qui était confié au Comité consultatif sur les communautés ethnoculturelles. Malgré tout, entre 1992 et 2013, les résultats de la diversité ethnoculturelle dans l'organisation furent mitigés. Les responsables du dossier ont identifié une résistance dans l'organisation à prendre les dispositions pour que le personnel de l'établissement reflète la diversité ethnoculturelle dans la communauté montréalaise. Personne n'a assumé un leadership pour obtenir un résultat et faire un virage nécessaire. Il y a toujours une bonne raison pour limiter les résultats dans l'embauche plurielle malgré l'existence d'un PAE dans l'établissement.

5. LE CHANGEMENT DÉTERMINANT SUR LA PRESTATION DES SERVICES SOCIAUX

Parmi les changements observés, notons la restriction de la marge de décision des gestionnaires et le resserrement des protocoles qui réduit l'éventail des pistes de solutions particulières et des compétences étendues pour assurer la prestation des services. Le respect des normes et standards dans une organisation dotée d'une vision non sociétale, limitée à la mission de l'établissement, entraîne des effets pervers au détriment des besoins et des intérêts sociaux de ses usagers. Il n'y a plus de militantisme dans les services. Pourquoi fait-on ce métier? La vocation de changement social est absente depuis près de 20 ans. Il y a moins d'engagement social. Il y a eu un changement culturel dans les organisations des services sociaux. Le vocabulaire est différent. Initialement, il s'agissait d'être un agent de changement dans le milieu; actuellement ce vocabulaire est absent dans nos organisations.

Pour mobiliser un milieu, l'établissement doit agir avec les acteurs du milieu : parcs, quartiers, sécurité, inventaire des ressources du milieu. Le partenariat exige un décloisonnement et une organisation moins hermétique. Il est important pour la concertation que l'établissement ait un visage personnalisé et qu'un membre du personnel soit identifié pour ce faire. Malgré le fait que durant les dernières années, des efforts furent accomplis pour favoriser une présence d'intervenants volontaires désignés à la concertation locale et malgré le fait qu'un suivi de groupe régulier fut déployé avec ces intervenants, on n'a pas remarqué un engagement véritable de la majorité d'entre eux à cette activité. Malgré tout, cette initiative fut très appréciée par les partenaires du milieu. Cela a nécessité beaucoup d'efforts pour convaincre l'établissement de l'importance de cette initiative et aujourd'hui, ce résultat risque d'être annihilé par la réorganisation en cours et le transfert d'équipes des intervenants. L'organisation a changé plusieurs fois depuis 30 ans ce qui entraîne une perte de compétences et d'expertises.

De plus, dans la gestion des services, un changement majeur s'est produit : les gestionnaires sont formés à l'École nationale d'administration publique. Ces gestionnaires développent des compétences uniformes, mais non appropriées à l'élaboration d'un plan d'action requis pour la dispensation de services sociaux et communautaires. Sur le terrain, on marginalise les intervenants qui se réclament de la communauté, qui sont considérés comme dissidents.

En définitive, il serait difficile de comprendre et surtout d'expliquer, même à une personne du réseau des affaires sociales, le fonctionnement du CIUSSS. On parle d'une organisation qui regroupe pour le CIUSSS du Centre-sud de l'île de Montréal 15000 personnes. Comment un gestionnaire de première ligne et a fortiori un intervenant, peut-il communiquer avec la direction générale et faire valoir les besoins du milieu? Dans une grosse structure, il n'y a pas d'économie d'échelle, pas d'économie de service et aucun profit pour les usagers et les citoyens qui trouvent compliqué d'avoir des services pour répondre à leurs besoins.

6. RECOMMANDATIONS

- Développer un Programme de société d'intervention sociale intégrée.
- L'approche des services sociaux est déficiente et trop limitée pour s'adresser aux communautés d'où l'importance de développer une approche communautaire des problèmes sociaux.
- Travailler en concertation avec le milieu et que les interlocuteurs aient un réel pouvoir d'intervention pour changer les choses dans la concertation.
- Pour les familles avec enfants, acquérir une diversité dans le savoir, le savoir-faire et le savoir-être par des compétences plus adaptées aux besoins des populations et des communautés.

- Le changement social exigeant une imputabilité pour obtenir un résultat, rendre imputable les gestionnaires de haut niveau sur les résultats obtenus reliés au plan d'action des établissements.
- Maintenir les expertises spécifiques auprès des jeunes en difficultés et de leurs familles et protéger les budgets affectés aux interventions sociales et communautaires par rapport avec les interventions en santé.
- Accentuer les services sociaux dans le milieu en installant les intervenants sociaux du CIUSSS dans de la communauté : partenariat avec les CPE, les écoles primaires et secondaires et associés aux milieux de vie des enfants et de leurs parents.
- Faire un travail non stigmatisant dans les milieux de vie dont les CPE à l'instar des Schools and families first.
- Pour la DPJ, centraliser les services de signalement, évaluation et orientation, mais pour le suivi des familles en difficulté, travailler davantage avec le milieu, ce qui revient à inventer une autre forme de DPJ.
- La DPJ étant absente du milieu, développer des programmes de proximité et d'intervention dans la communauté. Il faut s'interroger pourquoi les programmes de proximité évalués avec satisfaction et qui interviennent avec les ressources du milieu disparaissent malgré leurs résultats confirmés.
- Les décideurs doivent se soumettre à un plan d'action qui intègre les besoins du milieu et rendre des comptes sur les réalisations de leur mandat au public au moins annuellement.
- Réaliser une étude afin de mieux connaître le milieu et les besoins sociaux de la population et de la clientèle.