

Article

« Protection de la jeunesse : un modèle contre-productif sur le plan social? »

Paul Langlois

Nouvelles pratiques sociales, vol. 4, n° 1, 1991, p. 141-146.

Pour citer cet article, utiliser l'adresse suivante :

<http://id.erudit.org/iderudit/301123ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca



Protection de la jeunesse: un modèle contre- productif sur le plan social?*

Paul LANGLOIS

Centre des services sociaux de Québec

Dix ans après l'adoption de la *Loi de la protection de la jeunesse* et après plusieurs années d'expérimentation, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) entend revoir l'organisation des directions de la protection de la jeunesse (DPJ). Cette réorganisation visait prioritairement à pallier les difficultés relatives à la gestion des listes d'attente DPJ, à la non-fiabilité de certaines données opérationnelles à partir desquelles on alloue les budgets (DGF-2) qui ne se prêtent pas à une analyse comparative détaillée, au manque d'harmonisation des pratiques d'une DPJ à l'autre. Le MSSS a fait appel à Jean Harvey, professeur en science administrative à l'Université du Québec à Montréal, pour coordonner les activités d'un groupe de travail constitué du MSSS, de l'Association des centres de services sociaux du Québec (ACSSQ), du CSS Laurentides-Lanaudière, du CSS Montréal Métropolitain, du CSS Québec et du CSS Richelieu. Ce groupe modifiera considérablement la pratique sociale dans les services sociaux à la jeunesse.

* Ce texte constitue la version remaniée d'une communication présentée dans le cadre du colloque «Le social... de Côté» organisé par la CSN et ayant eu lieu en février 1991. L'auteur de ce texte, en plus d'être intervenant au CSS de Québec, est étudiant au doctorat en service social à l'Université Laval et est actif syndicalement à la Fédération des professionnels, salariés et cadres de la CSN.

LE RAPPORT HARVEY

À l'origine du *Rapport Harvey*, le MSSS demande une analyse des activités de réception et de traitement des signalements (RTS), d'évaluation et d'orientation (EO) en protection de la jeunesse (PJ). Le Ministère veut identifier les aspects organisationnels pouvant être modifiés ou uniformisés afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des ressources cliniques rares. Ces modifications doivent mieux refléter l'esprit et la lettre de la loi de protection de la jeunesse (Harvey, 1988: 11-12). Ces objectifs opérationnels sont associés à d'autres tout aussi louables du type «viser l'amélioration des services à la clientèle». On introduit ainsi la signification morale de l'entreprise dont l'absence laisserait perplexe à raison.

Plus concrètement, on veut en arriver à réduire les chevauchements, améliorer l'efficacité des transferts de dossier d'une étape à l'autre et concentrer les efforts des intervenants sur les enfants visés prioritairement par la loi (Harvey, 1988: 78). La production d'information de gestion fiable constitue aussi un aspect capital du mandat du comité. On veut assurer la saisie de toutes les étapes critiques du cheminement d'un dossier, la production ponctuelle d'une information de gestion de qualité comparable d'un CSS à l'autre, la crédibilité d'un système d'information de protection de la jeunesse pour fournir des rétroactions rapides (Harvey, 1988: 78). Une phrase résume ce menu ambitieux: il s'agit d'un «programme global d'augmentation de la productivité». Dans un article publié en 1987, Jean Harvey énonçait déjà clairement sa préoccupation de renforcer la gestion des opérations dans les services sociaux (1987).

Le *Rapport* établit d'abord un estimé des fréquences et des temps moyens requis pour effectuer les différentes activités, en rapport aux cinq catégories de problématique identifiées par la loi: l'abandon (38A, 38 1C), la négligence (38B, C, D, E), les abus physiques (38 GP), les troubles de comportement sérieux (38H) et les abus sexuels (38 GS) pour lesquels un traitement particulier sera tenu en compte. Ainsi, sur la chaîne de montage du traitement d'un dossier, on identifiera des temps de trois jours ouvrables pour le traitement du signalement, quatre jours ouvrables pour l'attente entre le moment de rétention (retenu du signalement) et l'évaluation, sept jours ouvrables pour l'évaluation et sa conclusion de compromission ou non de la sécurité et du développement, etc. (Harvey, 1988: 79).

Le *Rapport* évalue les normes de rédaction qui doivent être révisées à la baisse: généralement, on consacrerait trop de temps à cette opération, nous dit le *Rapport* (1988: 40). Il traite aussi de l'encadrement: on cherche alors à définir le profil type (responsabilité, rôle, fonction, qualité) d'un

chef d'unité en protection (premier niveau d'encadrement) (1988: 72). Il étudie la mise à contribution de l'intervenant du CSS, du CLSC, du centre d'accueil ou d'un autre organisme, lorsque l'enfant à propos de qui un signalement est retenu est déjà pris en charge par celui-ci. On explore en ce sens la possibilité d'autoriser éventuellement cet intervenant à effectuer l'évaluation lui-même (1988: 48). On suggère l'implantation d'un cadre unifié de pratique et de fonctionnement concernant les activités RTS/EO dans les milieux CSS, les CLSC et les centres d'accueil. Pour s'assurer le succès d'une telle implantation, Harvey suggère la mise sur pied d'un comité directeur d'implantation composé de représentants décisionnels du MSSS, de l'ACSSQ et des CSS. Le *Rapport* propose enfin la mise sur pied d'un système d'information provincial visant la standardisation des principaux outils de cueillette des données de base et permettant de saisir les décisions visibles pour le client. À cet effet, on suggère à nouveau la formation d'un groupe de travail qui pourra formuler des recommandations sur les principaux outils de bureautique en vue de permettre l'actualisation des propositions énoncées (1988, 80-81).

Dès le début, les conditions dans lesquelles allait se réaliser l'analyse ne furent pas tout à fait idéales. Harvey nous indique que le choix d'effectuer l'étude en question dans un nombre restreint de CSS fut dicté essentiellement par les «brefs délais» qui leur ont été impartis (1988: 79). L'approche adoptée, qui consiste en une simple exploration des modes de fonctionnement, était encore la seule prometteuse à l'intérieur des «délais disponibles» (1988: 14). Le caractère plutôt précipité de l'étude et les questions laissées sans réponse laissent cependant songeur quant aux motifs du Ministère. D'une part, les membres du comité invitent les autorités compétentes à donner suite aux propositions du groupe dans les meilleurs délais (1988: 15). Pour justifier cet empressement, le *Rapport* invoque le consensus fragilement établi dans le groupe de travail. Les acquis du *Rapport* ne résisteront pas, nous dit-on, à un long interlude entre son dépôt et l'amorce de la mise en œuvre des propositions qu'il avance.

D'autre part, dès l'entrée en matière et sans se soucier de la contradiction évidente que cela soulève, Harvey invite le Ministère à procéder à une consultation élargie pour valider les conclusions du *Rapport* par certaines études plus poussées qu'ils n'ont pu exécuter faute de temps (1988: 1).

LES CONSÉQUENCES SUR LA PRATIQUE

Peu de temps après l'application des recommandations du *Rapport Harvey*, on observe non seulement l'apparition d'un mot d'ordre qui allait

devenir omniprésent: «Intervention minimale, production maximale», mais aussi:

- un contrôle accentué de la production par l'emploi de l'informatique pour se conformer aux délais assignés;
- des demandes insistantes de la part de l'encadrement de justifier tous les surcroîts de temps;
- des pressions croissantes visant à restreindre les tâches cliniques désormais considérées comme superflues;
- une interprétation plus restrictive des situations touchées par les articles 38 de la Loi, en rehaussant les critères de recevabilité pour se concentrer sur les cas d'extrême lourdeur;
- le traitement superficiel des situations humaines complexes, notamment en négligence, pour entrer dans les temps exigés et ne pas avoir à subir le harcèlement soutenu de l'encadrement;
- une orientation vers les CLSC d'une clientèle lourde et peu volontaire (comme l'illustrent toujours les cas limites en négligence: 45,7 % des situations traitées en 1990), clientèle difficile ou impossible à suivre sur une base volontaire, et donc abandonnée aux limites d'une zone grise;
- un retour plus fréquent de certaines situations dans le système DPJ, qui avaient été, au préalable, référées au CLSC, ou traitées et fermées rapidement;
- l'apparition d'une pratique dissuasive après plusieurs entrées et sorties du système DPJ, suggérant au signalant, issu de la famille ou non, d'attendre une plus grande détérioration de la situation avant d'espérer un traitement par la DPJ;
- des rapports d'évaluation vidés de leur contenu, exigeant, en cas de fermeture et de réouverture, ou de prise en charge, qu'on refasse l'évaluation à partir du début.

Voilà les résultats de l'application des recommandations du *Rapport Harvey*.

LA RÉFORME CÔTÉ

Dans son livre blanc, le ministre Côté soutient sans réserve l'application du *Rapport Harvey* (Côté, 1990: 30), malgré les difficultés importantes qu'il soulève sur le plan de l'organisation du travail. Non sans compliquer encore l'univers de la protection de la jeunesse, puisqu'il annonce la constitution d'un conseil d'administration unifié (1990: 69) regroupant

par région les futurs Centres de protection à l'enfance et à la jeunesse (qui remplaceront les CSS actuels), les centres de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation et les centres pour jeunes mères en difficulté. Le ministre permet ainsi au pouvoir légal, incarné par la *Loi de la protection de la jeunesse*, d'affermir son emprise sur la pratique sociale des éducateurs au sein de leur établissement, toujours en pleine concordance avec l'esprit du *Rapport Harvey*. Enfin, le ministre Côté nous indique qu'il rendra non obligatoire la présence de conseil consultatif du personnel clinique au sein des établissements (1990: 62-63) et, de ce fait, de représentants du «personnel clinique» des CPEJ et des CR sur les conseils d'administration. Si l'on nous assure que 3 sièges sur 18 seront réservés aux employés, ces représentants proviendront indifféremment des «catégories clés» de personnel (personnel de service social, éducateurs ou personnel clérical), seules capables d'éclairer le conseil d'administration sur des «dimensions clés» de la vie de l'établissement.

EN GUISE DE CONCLUSION

Nous assistons graduellement à un processus de mise en série des opérations de l'intervention sociale, lequel renvoie, précisent Laforest et Redjeb (1986), à une logique d'organisation du travail tout à fait semblable au taylorisme (méthode d'organisation scientifique du travail industriel datant du début du siècle). Le taylorisme postule, selon ces mêmes auteurs, que dans l'activité il y a des mouvements inutiles qu'il importe d'éliminer pour accroître la production. De manière associée, nous constatons une exclusion du personnel de la participation à l'organisation du travail¹ (à la verticale, entre conception et exécution; à l'horizontale, par une surspécialisation de l'intervenant sur un point de la chaîne de montage DPJ, caractérisée par les étapes réception et traitement des signalements, évaluation et orientation, prise en charge, révision, etc.).

Paradoxalement, il y a tout lieu de se demander si nous n'avons pas affaire à un modèle contre-productif sur le plan social, c'est-à-dire, pour reprendre Illich², à «un système qui se développe à partir de sa propre incapacité à résoudre les problèmes». Seul un effort honnête et concerté du personnel et des gestionnaires d'établissement pourra, à notre avis, répondre sans équivoque à ce questionnement et permettre d'entrevoir des solutions crédibles en matière de protection de la jeunesse et de services sociaux.

1. Voir à ce sujet la réflexion intéressante soumise par Paul R. BÉLANGER (1988).

2. Cité dans BÉLANGER (1988: 105).

Bibliographie

- BÉLANGER, Paul R. (1988). «Les nouveaux mouvements sociaux à l'aube des années 90», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 1, n° 1, automne, 101-114.
- CÔTÉ, M.-Y. (1990). *Une réforme axée sur le citoyen*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 94 p.
- HARVEY, J. (1987). «La mesure et l'amélioration de la productivité dans les services sociaux: des choix difficiles», *Service social*, vol. 36, n° 1, 129-147.
- HARVEY, J. (1988). *Rapport sur l'analyse des activités de réception et de traitement des signalements, et d'évaluation et d'orientation en protection de la jeunesse*, Montréal, MSSS, 82 p.
- LAFORÉST, M. et B. REDJEB (1986). «Le travail social dans les organisations modernes d'État: une issue pour le développement ou un développement sans issue?», *Revue canadienne de service social*, 72-83.