

# L'ORGANISATION DES SERVICES SOCIAUX AU QUÉBEC ET LES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LE DOMAINE SOCIAL

## Contribution thématique



Présenté dans le cadre des États généraux du travail social :  
Façonner le travail social de demain

le 25 octobre 2023

<b>L'APTS ET LE TRAVAIL SOCIAL</b>	<b>3</b>
<b>1. L'ORGANISATION ACTUELLE DES SERVICES SOCIAUX FACILITE-T-ELLE LA PRATIQUE DU TRAVAIL SOCIAL OU EN CONSTITUE-T-ELLE UN OBSTACLE ?</b>	<b>4</b>
<b>2. LES SERVICES SOCIAUX ACTUELS RÉPONDENT-ILS ADÉQUATEMENT AUX BESOINS DES POPULATIONS ? SONT-ILS SUFFISAMMENT ACCESSIBLES ET PRIORISÉS PAR LES INSTANCES GOUVERNEMENTALES ?</b>	<b>7</b>

## L'APTS ET LE TRAVAIL SOCIAL

L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé des services sociaux (APTS) est l'organisation syndicale qui représente la quasi-totalité des travailleur-euse-s sociaux-ales (TS) du réseau public québécois, soit près de 8 000 membres, et des technicien-ne-s en travail social (TTS), soit près de 2 700 membres, dont près de 90 % sont des femmes. Comme pour ses autres membres, l'APTS a pour mission de défendre leurs intérêts professionnels, ainsi que l'accessibilité, l'universalité et la qualité des services dans le réseau de la santé et des services sociaux (RSSS). Ainsi, l'APTS est fortement préoccupée par l'état général des services sociaux au Québec, services en bonne partie portés par les professionnel-le-s du travail social.

Au cours des dernières années seulement, l'APTS s'est prononcée sur bon nombre de réformes importantes qui touchaient directement les TS, notamment dans le cadre des consultations sur la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse*<sup>1</sup> et sur la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*<sup>2</sup>. La thématique proposée sur l'organisation des services sociaux au Québec soulève des enjeux chers à l'APTS, qui se bat ardemment pour redonner aux services sociaux la place qui leur revient dans le réseau, pour améliorer les conditions de travail et de pratique des travailleur-euse-s de ces services et pour leur offrir la reconnaissance qui leur revient.

Nous nous sommes donc penché-e-s sur deux questions proposées dans la thématique C. Nous offrons tout d'abord nos réflexions sur la question « L'organisation actuelle des services sociaux facilite-t-elle la pratique du travail social ou y constitue-t-elle un obstacle ? », puis sur la question multidimensionnelle « Les services sociaux actuels répondent-ils adéquatement aux besoins des populations ? Sont-ils suffisamment accessibles et priorités par les instances gouvernementales ? ».

<sup>1</sup> Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux. (2022). *Assurer le bien-être de l'enfant: ce que celles et ceux qui oeuvrent en protection de la jeunesse ont à nous apprendre*. APTS.

<sup>2</sup> Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux. (2023). *PL15: Surcentralisation et privatisation au détriment de l'accès aux soins et services sociaux, de leur qualité et de la résilience du réseau*. APTS.

# 1. L'ORGANISATION ACTUELLE DES SERVICES SOCIAUX FACILITE-T-ELLE LA PRATIQUE DU TRAVAIL SOCIAL OU Y CONSTITUE-T-ELLE UN OBSTACLE ?

Il est normal, et bien souvent nécessaire, que les organisations se transforment. Des organisations comme celle du RSSS, particulièrement, doivent être attentives aux contextes socioéconomique et sociosanitaire dans lesquels elles évoluent pour offrir des soins et des services qui sont modernisés et adaptés aux besoins des populations qu'elles desservent.

Or, la nécessité d'évoluer et de s'adapter ne signifie pas que toute réforme est pertinente et conséquente. La façon dont les changements sont menés, le contexte, et surtout les principes qui guident ces transformations ont un impact significatif non seulement sur l'atteinte des objectifs des réformes, mais également sur les mutations plus profondes du RSSS eu égard à ses principes fondateurs, soit ceux de services de santé et de services sociaux publics, accessibles et de qualité.

La fiche thématique du Thème C énonce déjà bien comment les réformes du RSSS ont contribué à affaiblir son caractère public et universel, particulièrement en ce qui a trait à sa mission sociale. Ces réformes ont de plus progressivement instauré « des conditions de travail ne permettant pas aux [travailleur-euse-s sociaux-ales] d'exercer leur profession selon leur code de déontologie prescrit par leur ordre professionnel », indiquent Mélanie Bourque et Josée Grenier, professeures en travail social de l'Université du Québec en Outaouais, dans un mémoire déposé en 2019<sup>3</sup>. La première recommandation de ce mémoire se lit d'ailleurs ainsi : « Une nouvelle réforme serait à proscrire; il y en a déjà eu assez ». Bien évidemment, la recommandation n'a pas été retenue, une réforme de grande ampleur étant proposée à nouveau aujourd'hui.

Cette réforme, comme d'autres auparavant, est la cible de nombreuses critiques qui pointent notamment du doigt une approche fortement centralisatrice et une perspective décidément hospitalocentriste. Même si certains des changements structuraux proposés sont pertinents – comme l'institution des conseils multidisciplinaires de services sociaux<sup>4</sup> –, la structure générale de l'agence Santé Québec reste organisée presque en totalité autour de directions médicales ou administratives qui ont peu ou rien à voir avec les services sociaux.

<sup>3</sup> Bourque, M. et Grenier, J. (2019). *Les conséquences des réformes Couillard et Barrette sur les services sociaux*. Université du Québec en Outaouais.

<sup>4</sup> Notons toutefois que, déjà, la réforme est critiquée par la présidente de l'association des Conseils multidisciplinaires, qui affirme que « l'examen des amendements déposés confirme l'intention du gouvernement d'évacuer en grande partie le positionnement stratégique et l'expertise des conseils multidisciplinaires au sein des établissements de Santé Québec ». Périgny, M.-A. (2023, 4 septembre). *Réforme du système de santé et de services sociaux: Le ministre Dubé fait fi de l'expertise des conseils multidisciplinaires*. *La Presse*, Opinions.

Noyé-e-s dans un réseau surcentralisé et trop souvent étranger à leur travail et leurs besoins, les travailleur-euse-s sociaux-ales sont en perte de repères vis-à-vis de leur profession, voire même de sens. Des consultations récentes menées par l'APTS auprès d'eux-elles révèle de plus que cette perte de repères – découlant d'un problème qui s'est complexifié au fil des années – est protéiforme :

« D'une part [...], les TS craignent un effacement des spécificités de leur emploi et ressentent déjà un manque de reconnaissance de leur travail et de leurs compétences [...]. D'autre part émerge une forme de « "surspécialisation", dans laquelle les TS sont cantonné-e-s à des tâches extrêmement spécifiques qui leur sont réservées, notamment les régimes de protection ("on devient une shop à régimes de protection"<sup>5</sup>) ».<sup>6</sup>

Ce paradoxe est en partie nourri par l'organisation des services sociaux, qui crée chez les travailleur-euse-s des services sociaux un besoin de protectionnisme, de valorisation et de reconnaissance au sein d'un réseau qui les minore un peu plus à chaque réforme. La surspécialisation, notamment, s'inscrit en complet porte-à-faux avec le travail social, qui s'ancre quant à lui dans une approche systémique et collective, très difficile à opérationnaliser dans la « machine » du RSSS :

« Les organisations publiques sont désormais vues comme des prestataires de services efficaces, plutôt que des lieux d'expression d'une éthique du bien commun et d'établissement de relations sociales ».<sup>7</sup>

Cette transformation transcende la simple « organisation » des services sociaux pour en reconfigurer le sens même, ce qui se manifeste de façon claire chez les TS, qui ont de plus en plus difficulté à associer leur travail quotidien aux valeurs qu'ils-elles se sont représentées du travail social et au rôle qu'ils-elles se voient remplir dans le RSSS et dans la société. Des études ont d'ailleurs rapporté que, chez les travailleur-euse-s sociaux-ales, une détresse était liée à « la mise en échec de leur mission », c'est-à-dire la distance de plus en plus grande entre, d'une part, les valeurs et principes du travail social et, d'autre part, leur place effective et leur rôle dans le réseau.

« Même s'il y a un certain découragement surmontable chez les travailleur-euse-s sociaux-ales, la prégnance de ce découragement reste notable face à la mise en échec continuelle de leur mission qu'on sait rattachée à des normes, à des valeurs, à des responsabilités, à des principes ».<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Citation anonymisée tirée des consultations.

<sup>6</sup> Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux. (2023). *Élargissement des pratiques professionnelles: rapport des groupes de discussion*. APTS.

<sup>7</sup> Barbe, M. et Bourque, M. (2019). *Les travailleur-euse-s sociaux-ales et les obstacles à la contestation de la norme managériale*, p.4. *Sciences & Actions Sociales*, 11(1), 29-41.

<sup>8</sup> Richard, S. (2013). *L'autonomie et l'exercice du jugement professionnel chez les travailleur-euse-s sociaux-ales : substrat d'un corpus bibliographique*, pp. 111-139. *Reflets : revue d'intervention sociale et communautaire*, 19(2).

Un élément central de cette mutation du RSSS est celle d'un passage global vers des impératifs administratifs et des indicateurs de gestion plutôt que d'indicateurs centrés sur les besoins populationnels. La réforme Dubé s'inscrit de plain-pied dans cette tendance, sans toutefois l'inventer : la pression sur les intervenant-e-s pour fournir des statistiques détaillées de chacune de leurs activités existe depuis longtemps déjà et continue de s'accroître année après année. Dès l'instauration d'outils standardisés tels que l'OCCI, des expertes ont levé un drapeau rouge sur les effets potentiellement pervers de telles pratiques qui sont à bien des égards déconnectées de la réalité professionnelle des travailleur-euse-s sociaux-ales, « car intervenir n'est pas une simple activité technique, mais bien réflexive »<sup>9</sup>.

Aujourd'hui, les constats relatifs à cette lourdeur administrative sont accablants. En soutien à domicile, un autre service soutenu en bonne partie par les travailleur-euse-s du psychosocial, la proportion du temps de travail consacrée à des tâches autres qu'un contact direct avec les usagers-ère-s atteint 76%<sup>10</sup>. Or l'exercice du travail social ne peut être cantonné à des cibles de gestion strictement quantitatives. Ce faisant, on occulte – et on entrave! – une grande partie du travail des travailleur-euse-s sociaux-ales, notamment l'établissement d'une relation de confiance avec l'utilisateur-ère et la gestion de besoins complexes suite à l'évaluation rigoureuse faite par le ou la TS.

Il convient de mentionner d'ailleurs que l'ensemble des tâches et responsabilités des travailleur-euse-s sociaux-ales dans le RSSS amène une charge de travail considérable pour ces dernier-ère-s. Il leur est constamment demandé de faire plus avec moins, ce qui amène des dilemmes éthiques importants. L'objectif de raccourcir la liste d'attente en psychosocial est à première vue louable, mais peut avoir des conséquences importantes sur les usagers-ères, entraînant le phénomène amplement documenté des portes tournantes : un épisode de soins a lieu sans prise en charge complète de l'utilisateur-ère, alors qu'on sait pertinemment que ses besoins ne sont pas satisfaits et qu'il-elle risque de retomber sur la liste d'attente plus tard, au prix de complications.

<sup>9</sup> Grenier, J., Bourque, M. et St-Amour, N. (2016). *La souffrance psychique au travail : une affaire de gestion?*, pp. 9-20 *Revue Intervention* (144).

<sup>10</sup> Lévesque, F. (2023, 5 septembre). *Dossier - 2 articles: Soins à domicile / Trop de temps loin des patients*. *La Presse, Santé*.

## 2. LES SERVICES SOCIAUX ACTUELS RÉPONDENT-ILS ADÉQUATEMENT AUX BESOINS DES POPULATIONS ? SONT-ILS SUFFISAMMENT ACCESSIBLES ET PRIORISÉS PAR LES INSTANCES GOUVERNEMENTALES ?

La réponse à la première partie de cette question est sans aucun doute complexe, les besoins des différents groupes étant diversifiés, fluides et en évolution dans le temps. On peut toutefois répondre à la seconde de manière plus concise : en effet, les preuves démontrant que les services sociaux restent le parent pauvre du réseau s'accumulent chaque jour. Comme on l'a déjà mentionné, la réforme Dubé renforce cet état de fait par la structure centralisatrice et hospitalocentriste qu'elle propose.

Une explication de cet état de fait, maintes fois mise de l'avant par l'APTS, son membrariat et l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec (OTSTCFQ) – mais toujours écartée par les gouvernements successifs – est la suivante : les services sociaux sont portés par des femmes et celles-ci sont historiquement et systématiquement sous-valorisées et sous-rémunérées, à tel point que l'ensemble de l'administration québécoise en paie le prix :

« Traditionnellement concentrées dans les domaines des “soins” (santé et services sociaux, éducation) et du soutien administratif, les femmes sont surreprésentées par rapport aux hommes dans l'administration québécoise. Ces professions ayant traditionnellement été dévalorisées par rapport à celles plus typiquement masculines, les salaires liés à ces professions sont plus bas que leur valeur réelle sur le marché. Le fait que les enseignantes, les professionnelles de la santé et des services sociaux et les adjointes administratives ont un poids important dans leurs sous-secteurs respectifs a contribué à réduire les moyennes des rémunérations de l'ensemble des professions de l'administration québécoise.<sup>11</sup> »

La santé mentale constitue un exemple démonstratif du niveau de priorisation des services sociaux. La « crise de la santé mentale » évoquée aujourd'hui est bien évidemment multifactorielle, mais il demeure certain que le rôle des travailleuses du domaine psychosocial est de la plus haute importance, à l'échelle de la province, pour prévenir les problématiques en santé mentale et soutenir les personnes en besoin de soins et services. Or, encore une fois, leur rôle a été depuis environ une décennie sous-estimé ou pris pour acquis par les gouvernements, alors qu'on observe entre 2014 et 2024 une diminution relative du budget pour la santé mentale par rapport à l'ensemble des dépenses de programme d'environ 15 %. C'est une réduction majeure alors que les besoins explosent<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Desrochers, F. et Couturier, É.-L. (2019). *L'impact de la ségrégation professionnelle du secteur public*, p. 33. Institut de recherche et d'information socio-économique.

<sup>12</sup> Couturier, É.-L. (2023). *Diagnostic de la crise en santé mentale au Québec et ses remèdes*. Institut de recherche et d'information socio-économique.

En jeunesse, une autre mission portée en bonne partie par des TS et TTS, le portrait n'est guère meilleur. Le gouvernement agit de crise en crise, annonçant des mesures extraordinaires au niveau des ressources ou des conditions de travail des personnes salariées, tout en continuant à refuser des engagements pérennes ou à long terme – comme l'instauration d'un bouclier budgétaire en protection de la jeunesse par exemple – et en tardant à mettre en place des mesures-phares du Rapport Laurent comme la création d'un poste de commissaire pour les droits des enfants<sup>13</sup>.

De nombreux autres exemples auraient pu être mis de l'avant en lieu de ceux présentés. Soit dit en passant, répondre à la seconde partie de la question – à savoir si les services sociaux sont suffisamment priorisés par les instances gouvernementales – permet également de répondre à la première. Les services sociaux actuels répondent-ils adéquatement aux besoins des populations ? Des années de négligence des services psychosociaux ne peuvent avoir pour conséquences que des problèmes d'accessibilité, comme on peut le voir en santé mentale, et des besoins populationnels qui ne sont pas comblés. La première étape pour faire face à ces enjeux, pour l'APTS, est sans aucun doute de prioriser et valoriser le domaine psychosocial, en agissant premièrement pour améliorer les conditions de travail et de pratique des personnes qui y œuvrent. Cela passe d'abord et avant tout par une plus grande autonomie professionnelle pour les intervenant-e-s, afin de valoriser leurs compétences mais également pour cesser de les ensevelir sous les pratiques micromanagériales de type eGAP ou OCCI alors qu'il-elle-s sont déjà en surcharge de travail.

Il faut également laisser le loisir aux travailleur-euse-s sociaux-ales de développer une collaboration interprofessionnelle adaptée aux besoins de leur patient-e-s et de leur milieu de travail. Ce besoin de collaboration et de soutien entre professionnel-le-s a été maintes fois évoqué lors de consultations menées sur l'élargissement des pratiques professionnelles. Un problème majeur de « l'organisation » du travail social se situe très certainement à ce niveau : elle est à bien des égards mise en place par des gestionnaires qui connaissent peu la profession et qui entretiennent une confusion professionnelle entre différents titres d'emplois: « Ça fait 15 ans que j'explique c'est quoi le travail social à mon boss ». <sup>14</sup>

Le respect de l'autonomie professionnelle exige donc de l'employeur et des gestionnaires qu'il-elle-s cèdent aux intervenant-e-s la latitude nécessaire pour organiser leur travail de manière autonome. Il passe également par le développement des compétences et l'accompagnement des nouvelles intervenant-e-s, qui fait une différence significative dans la stabilité des équipes de travail et dans le bien-être des travailleur-euse-s, comme en témoigne le succès de nombreux projets-pilotes déployés dans la province dans le cadre de la convention collective 2020-2023<sup>15</sup>. Il est nécessaire et pertinent de laisser une marge de manœuvre décisionnelle aux TS et TTS, et que les gestionnaires leur offrent la confiance nécessaire à cet effet. Un rapport de confiance rétabli et maintenu avec les personnes salariées via la promotion de leur autonomie professionnelle atténuerait en effet les frustrations qui prévalent actuellement et contribuerait ainsi assurément à la rétention des travailleur-euse-s.

<sup>13</sup> Perron, L.-S. (2023, 10 octobre). *Fillette détenue à 11 ans: Le PLQ demande une enquête*. La Presse, Politique.

<sup>14</sup> Citation anonymisée tirée des consultations. Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux. (2023). *Élargissement des pratiques professionnelles : rapport des groupes de discussion*. APTS.

<sup>15</sup> *Lettre d'entente n° 24: Rapport des projets-pilotes en centres jeunesse*. Document interne, Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (2023).

« Je trouve ça tellement insultant en tant que professionnelle qu'on nous questionne sur des détails, des 5 minutes, des 20 minutes... Je peux comprendre des 2-3 heures non justifiées dans une journée, mais avoir à justifier [les 5-20 minutes], c'est un manque de respect à notre éthique professionnelle, à l'éthique de travailleurs que nous sommes.<sup>16</sup> »

- Travailleuse sociale, Instituts et CHSLD

Par ailleurs, les intervenant-e-s du domaine psychosocial, tout comme l'ensemble des salarié-e-s du RSSS, doivent être en mesure de dénoncer sans crainte de représailles leur désaccord face à des directives ou des orientations prises par des instances qui ne sont pas en adéquation avec le bien-être des usager-ère-s ou avec leur pratique professionnelle. Actuellement, une loi de l'omerta prime dans le réseau:

« Les employés n'éprouvent pas la liberté d'exprimer leurs préoccupations ou leurs désaccords sur les orientations prises, car le concept de loyauté envers l'employeur est actuellement utilisé comme outil de contrôle, contraignant le sens critique et éthique des professionnels, outre à engendrer un climat de peur<sup>17</sup> ».

Les intervenant-e-s demeurent des citoyen-ne-s à part entière même sur leur lieu de travail et ont aussi un devoir de loyauté à l'égard de la société. Or, la jurisprudence subordonne le droit à la liberté d'expression à l'obligation de loyauté envers l'employeur<sup>18</sup>. Un changement de paradigme serait bénéfique afin que les travailleur-euse-s puissent s'exprimer sans peur de perdre leur emploi ou de faire face à des mesures de représailles graves. Ceci dit, les tribunaux ne semblent pas encourager un tel changement de paradigme et il importe de faire montre de prudence en informant les représentant-e-s syndicaux-ales de toute situation qui mériterait une dénonciation. Il-elle-s disposent d'une immunité syndicale leur offrant plus de latitude pour la dénonciation que les salarié-e-s du RSSS.

Enfin, et à plus large échelle cette fois-ci, une collaboration doit également être mise en place entre les différent-e-s acteur-ric-e-s extra-gouvernementaux-ales qui, partout dans la province, s'expriment au nom des intervenant-e-s du domaine psychosocial ou défendent nos services sociaux et les travailleur-euse-s qui les portent - regroupements, associations, syndicats, organismes communautaires et ordres professionnels. Même si les rôles de ces organisations ne sont pas les mêmes, une solidarité doit être développée pour porter une vision du travail social qui soit congruente avec ses valeurs et sa mission, et une organisation du travail structurée en conséquence.

<sup>16</sup> Citation anonymisée tirée des groupes de discussion sur la charge de travail. Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux. (2022). *Lettre d'entente n° 5: Rapport synthèse des focus groups*. APTS.

<sup>17</sup> Barbe, M. et Bourque, M. (2019). *Les travailleur-euse-s sociaux-ales et les obstacles à la contestation de la norme managériale*, p.4. *Sciences & Actions Sociales*, 11(1), 29-41.

<sup>18</sup> Brunelle, C. et Samson, M. (2005). *La liberté d'expression et l'obligation de loyauté du salarié: plaidoyer pour un espace critique accru*, pp. 847-904. *Les Cahiers de droit*, vol. 46 n° 4.

## **SIÈGE SOCIAL**

1111, rue Saint-Charles Ouest, bureau 1050  
Longueuil (Québec) J4K 5G4  
Tél. : 450 670-2411 ou 1 866 521-2411  
Télec. : 450 679-0107 ou 1 866 480-0086

## **BUREAU DE QUÉBEC**

1305, boul. Lebourgneuf, bureau 200  
Québec (Québec) G2K 2E4  
Tél. : 418 622-2541 ou 1 800 463-4617  
Télec. : 418 622-0274 ou 1 866 704-0274

**[www.apsq.com](http://www.apsq.com) • [info@apsq.com](mailto:info@apsq.com)**

