

# Évolution des politiques sociales et des programmes sociaux dédiés aux jeunes et aux familles au Québec : enjeux pour le travail social contemporain avec les familles

**Mylène Barbe**, T.S., Doctorante en travail social, École de travail social, Université de Montréal  
mylene.barbe@umontreal.ca

---

## RÉSUMÉ :

*Depuis longtemps, le travail social joue un rôle central dans le champ de l'intervention familiale au Québec. Que l'on pense aux agences de service social diocésaines, aux centres de services sociaux, aux services de protection de l'enfance ou au secteur Famille Enfance Jeunesse dans les CLSC, les personnes travailleuses sociales occupent une place importante dans les interventions avec les familles. Cet article s'intéresse à l'évolution des politiques sociales et des programmes sociaux développés pour soutenir les parents et promouvoir le bien-être des enfants au Québec. S'appuyant sur les idées développées par l'autrice dans le cadre de son projet de doctorat, une recension de la littérature empirique et théorique sera présentée sur les courants qui ont influencé cette évolution, ainsi que les enjeux et défis qui en découlent sur la pratique contemporaine du travail social avec les familles. Une exploration de certaines pistes d'action proposées dans la littérature pour une collectivisation des problèmes sociaux et un renouvellement des pratiques en travail social sera proposée en conclusion de l'article.*

93

## MOTS-CLÉS :

*Politique familiale, transformations réseau de la santé et des services sociaux, travail social et familles, évolution politiques sociales au Québec*

---

## INTRODUCTION

Bien que le portrait de la famille québécoise ait changé sur plusieurs plans au fil des années, celle-ci demeure une institution sociale dans nos sociétés contemporaines (Segalen et Martial, 2019). Indépendamment des formes qu'elle peut prendre, la famille représente le fondement du développement et de l'épanouissement des personnes (Le Bourdais et Lapierre-Adamcyk, 2017). Or, certaines familles se voient confrontées à des contextes de précarité et de vulnérabilité dans la conjoncture des dernières années, marquée par une hausse des inégalités sociales fragilisant le tissu social et générant divers problèmes sociaux (Dorvil, 2013; Seery, 2020). Ces problèmes sociaux peuvent entraîner des conséquences importantes sur les membres de la famille, particulièrement sur les enfants. Effectivement, il appert que les facteurs sociaux et environnementaux sont en cause dans la majorité des situations d'enfants victimes de violence en milieu familial (Lambert, 2021). Il apparaît important dans ce contexte de réfléchir aux moyens pris par l'État pour soutenir les familles. Le travail social occupe une large place dans les services sociaux dédiés aux familles, et ce,

depuis longtemps. Que l'on pense aux agences diocésaines des années 1950, aux centres de services sociaux, aux services de protection de l'enfance, au programme Famille, Enfance, Jeunesse dans les CLSC, les personnes travailleuses sociales ont joué, et jouent encore, un rôle fondamental dans le développement et le déploiement des programmes sociaux visant à soutenir les familles.

Cet article s'inspire d'une analyse critique sur le thème de l'évolution des politiques sociales et des programmes sociaux destinés aux parents et au bien-être des enfants au Québec<sup>1</sup>, développée par l'auteurice dans le cadre de son projet de doctorat. Dans cet article, la lumière sera mise sur les principales actions publiques qui ont influencé l'évolution des contextes de vie des familles québécoises ainsi que les effets sur la pratique contemporaine du travail social avec les familles. Le concept de politique sociale englobe l'ensemble des actions et des moyens mis en place par l'État pour amoindrir les inégalités sociales et apporter une protection sociale aux personnes faisant face à des contextes de vie portant atteinte à leur sécurité sociale et financière (Baillergeau et Bellot, 2007; Gaudet et al., 2013). Bien que l'étude de l'évolution des politiques sociales s'avère complexe en raison de leur caractère dynamique, plusieurs chercheurs observent que leurs transformations sont influencées par l'apparition de nouveaux risques sociaux et économiques lors de périodes de crise ainsi que par l'évolution des connaissances scientifiques (Gaudet et al., 2013; Jenson, 2004). Les politiques sociales instaurées par l'État sont également révélatrices des représentations sociales et des valeurs embrassées par la collectivité (Duplin, 2010). Dans un premier temps, un survol historique de la transformation des politiques sociales et de l'action publique entourant les familles au Québec sera présenté. Dans un deuxième temps, les enjeux et défis rencontrés dans la pratique du travail social avec les familles seront abordés. Dans un troisième temps, un regard sera posé sur des réflexions et des pistes d'action proposées dans la littérature pour une collectivisation des problèmes sociaux et un renouvellement des pratiques en travail social avec les familles. L'analyse critique suggérée dans cet article contribue à poursuivre les réflexions entamées au cours des dernières années. La Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse déployée en 2019 sous la présidence de Régine Laurent a porté un regard sur le système de protection de la jeunesse et sur le soutien aux familles en situation de vulnérabilité. Les conclusions du rapport de la Commission déposé en 2021 soutiennent l'importance d'investir dans les services sociaux de proximité afin de rendre accessibles les services de soutien aux jeunes et aux familles au Québec (Gouvernement du Québec, 2021). De plus, le contexte actuel des États généraux du travail social s'avère propice pour cette poursuite des réflexions sur le travail social avec les familles au Québec en vue de mieux cerner les défis et les enjeux ainsi que les pistes d'action visant un renouvellement des pratiques.

## 1. Historique de la transformation des politiques sociales et de l'action publique entourant les familles au Québec

Dans cette première partie, l'évolution des politiques sociales destinées aux familles au Québec est retracée dans une perspective historique et contextuelle afin d'explorer les grandes tendances qui ont contribué à leur développement. La période couverte est de la moitié du vingtième siècle à aujourd'hui.

---

1. Méthode utilisée pour la recension des écrits : les recherches bibliographiques ont été effectuées avec l'outil Sofia de la bibliothèque de l'Université de Montréal ainsi que par le biais des bases de données : Cairn, Érudit, Francis et *Sociological Abstracts*. Les mots-clés utilisés pour lancer les recherches ont été : politiques sociales, politique familiale Québec, programmes sociaux enfance, intervention familiale, vulnérabilité sociale familles, évolution famille Québec, fondements théoriques programmes sociaux petite enfance, approche écosystémique, données probantes, travail social familles, standardisation des pratiques. En plus des bases de données, la technique de la recension par remontée bibliographique a été utilisée. Après lecture des titres et résumés, le choix des textes a été fait en fonction des thèmes suivants : historique de la politique familiale au Québec, tendances sociales, politiques, économiques et scientifiques ayant contribué au développement des programmes sociaux dédiés aux enfants et aux familles, perspectives du travail social. Au départ, 76 articles scientifiques et ouvrages ont été répertoriés, y compris des cadres de référence ministériels. Dans le cadre de cet article, 50 textes composent la bibliographie.

## 1.1 Période précédant les années 1960

Historiquement au Québec et jusqu'à la moitié du vingtième siècle, la famille relève majoritairement de la sphère privée, attribuant la responsabilité de l'éducation et des soins des enfants aux parents (Baillargeon, 1996). Dans ce contexte, l'État intervient peu dans la sphère familiale, si ce n'est que pour soutenir le modèle traditionnel de la famille, fondé sur le mariage entre un homme et une femme incarnant respectivement les rôles de pourvoyeur et de donneuse de soins aux membres de la famille et d'entretien du foyer (Baillargeon, 1996; Pouliot et al., 2009). À cette époque, les familles faisant face à des contextes de précarité doivent se tourner vers les membres de leur entourage ou vers les communautés religieuses et les œuvres de charité afin de recevoir des formes d'aide ou de soutien qui varient selon les contextes (Baillargeon, 1996; Grenier et al., 2014). Or, les bouleversements du début du vingtième siècle liés à la Première Guerre mondiale et à la crise économique provoquent une hausse de la précarité chez plusieurs familles, pour lesquelles les communautés et les organismes de bienfaisance ne parviennent plus à pourvoir aux besoins qui se multiplient (Baillargeon, 1996). Certaines voix s'élèvent alors pour revendiquer des moyens d'agir sur les inégalités sociales afin d'améliorer les conditions de vie des familles avec des enfants. La *Loi sur les mères nécessiteuses*, adoptée en 1937, fait office de première politique sociale au palier provincial ciblant spécifiquement des familles (Baillargeon, 1996; Pouliot et al., 2009). L'implication de l'État demeure subordonnée aux valeurs religieuses ayant prédominance à l'époque (Conseil de la famille et de l'enfance, 2008). Une autre des premières politiques sociales visant à soutenir les familles est mise en place par le gouvernement fédéral en 1945, introduisant des allocations familiales universelles qui visent à lutter contre la pauvreté pour assurer un seuil minimum de bien-être aux enfants (Baillargeon, 1996; Mathieu et Tremblay, 2020; Rose, 2010). Malgré cette amorce d'une présence de l'État dans la sphère familiale, il faut attendre le début des années 1960 pour qu'une transformation de l'État québécois soit réellement observée.

## 1.2 Décennies 1960 et 1970 : période de croissance sociale et économique

Au Québec, c'est au tournant des années 1960 qu'émerge une volonté de soutenir l'ensemble de la population par le biais de protections sociales. On cherche alors à agir pour réduire les inégalités économiques et faciliter l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'assistance sociale (Bourque et Quesnel-Vallée, 2006). Cette transformation prend une tangente providentialiste ayant déjà été observée au sein de la plupart des pays occidentaux (Bourque et Quesnel-Vallée, 2006). Bien que polysémique, le concept d'État-providence sous-tend l'instauration de politiques visant le développement d'un marché protectionniste et incarnant des principes de solidarité, d'universalité et de redistribution des richesses dans une visée de collectivisation des risques individuels comme la maladie ou la vieillesse (Groulx, 2009; Hemerijck, 2013). Cette période, qualifiée de Révolution tranquille et de modernisation de l'État québécois, est marquée par d'importants changements sur le plan des normes et des réalités sociales entraînant la mise en place de nouvelles politiques et la laïcisation des institutions (Gaudet et al., 2013). Deux phénomènes sont observés durant cette période : l'intégration des femmes mariées au marché du travail et la progression importante du mouvement féministe (Baillargeon, 1996; Dandurand, 2020; Jenson, 2004). Ces phénomènes entraînent un éclatement des modèles matrimoniaux traditionnels et une apparition de nouveaux modèles de famille tels que les familles monoparentales et recomposées (Baillargeon, 1996; Dandurand, 2020). De plus, l'économie se transforme et deux salaires deviennent nécessaires à une famille pour parvenir à maintenir un niveau de vie jugé acceptable (Baillargeon, 1996; Jenson, 2004; Pouliot et al., 2009). On constate que les changements survenus au sein de la famille sont interreliés aux transformations sociales et politiques. Le gouvernement provincial apporte des modifications au *Code civil du Bas-Canada* en vigueur à l'époque et instaure de nouvelles politiques sociales afin

de s'adapter aux nouvelles réalités de la famille, telles que la reconnaissance de la capacité juridique des femmes mariées et des désunions conjugales, les changements dans les règles de filiation et de succession, la mise en place du programme d'aide sociale, la création des Centres locaux de services communautaires (CLSC), etc. (Baillargeon, 1996; Conseil de la famille et de l'enfance, 2008). De plus, le gouvernement fédéral modifie les législations encadrant le divorce, la contraception et l'avortement (Conseil de la famille et de l'enfance, 2008). Le ministère de la Famille et du Bien-être social est créé en 1961, le Conseil supérieur de la famille est instauré en 1964 et le régime québécois de prestations familiales est implanté en 1967 (Conseil de la famille et de l'enfance, 2008; Mathieu et Tremblay, 2020). Le soutien aux familles n'est désormais plus conditionnel à la pratique religieuse, ce qui constitue un changement de paradigme (Conseil de la famille et de l'enfance, 2008).

Les transformations sociales et politiques se poursuivent durant les années 1970. L'accès aux services de santé devient gratuit et universel par la création du système de santé public et du régime d'assurance-maladie en 1971. Des impacts significatifs sont alors observés sur le plan de la santé de l'ensemble de la population, notamment une diminution marquée du taux de mortalité infantile (Bourque et Quesnel-Vallée, 2006). Différentes législations voient le jour : la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en 1971, la *Charte québécoise des droits et libertés* en 1975, la *Loi sur la protection de la jeunesse* en 1977. S'appuyant sur le développement des connaissances scientifiques, telles que les théories du développement et de l'attachement, ces lois et politiques démontrent un changement dans la conception de l'enfance vue comme une période cruciale du développement humain et présentant une condition de vulnérabilité. Ainsi, il devient prioritaire d'agir afin de réduire les inégalités sociales pour permettre à l'ensemble des enfants de bénéficier d'un environnement répondant à leurs besoins développementaux fondamentaux. Bien que des programmes sociaux et des politiques sociales visant à soutenir les familles sont implantés durant les années 1960 et 1970, caractérisées par une croissance économique et sociale, les mesures mises en place restent teintées d'une approche familialiste de la reproduction, favorisant le maintien de la conception sociale de la famille traditionnelle et concourant peu à une modification de la division du travail basée sur le genre (Duplin, 2010).

### 1.3 Années 1980 et 1990 : naissance de la politique familiale québécoise

Les années 1980 constituent une période charnière dans l'évolution des politiques sociales destinées aux familles, et ce, malgré les mesures de rationalisation et de restrictions budgétaires instaurées à cette époque. Effectivement, le début des années 1980 est marqué par une récession économique entraînant une remise en question du rôle de l'État dans le champ de l'action sociale. Cette crise entraîne une hausse considérable des problèmes sociaux, tels que la montée du taux de chômage, la précarité d'emploi et l'exclusion sociale (Bellot et al., 2013; Pouliot et al., 2009). Des critiques sont alors émises à l'endroit du modèle d'État providentialiste, perçu comme inefficace et coûteux en raison de ses structures centralisées et bureaucratisées (Bourque, 2009). Le passage vers un État social actif devient alors une avenue à considérer pour son caractère innovant visant à assouplir les services publics, à réconcilier la logique de l'économie de marché et du secteur social et à remplacer la redistribution par l'investissement social (Bourque, 2009; Groulx, 2009; Namian et Binet, 2016). Dans ce nouveau paradigme, les politiques sociales se transforment, incarnant dorénavant des valeurs d'autonomie et de responsabilisation. On parle alors du courant d'activation des politiques sociales qui a d'abord été développé sur le plan de la gestion sociale du chômage et de la pauvreté et qui s'est ensuite étendu dans le champ du social et de la santé (Gonin et al., 2012). Dans cette visée, la responsabilité des problèmes sociaux se voit transmise aux individus, aux familles, à la communauté et à l'entreprise privée par la désinstitutionnalisation et le virage ambulatoire, laissant place à une individualisation des risques sociaux (Namian et Binet, 2016; Pouliot et al., 2009).

Néanmoins, une volonté d’agir en soutien aux familles demeure présente. En 1987, le gouvernement du Québec adopte un premier énoncé de politique familiale. Cette politique, qualifiée de nataliste en raison de sa forte préoccupation démographique, prévoit trois instruments : une allocation à la naissance augmentant selon le nombre d’enfants, un appui supplémentaire aux familles basé sur le revenu et une allocation pour jeunes enfants (Dandurand, 2020; Mathieu et Tremblay, 2020). De plus, la politique familiale introduit l’importance d’agir en prévention et en concertation avec différents acteurs pour mieux soutenir les enfants et les familles (Dandurand, 2020). Somme toute, la politique reste muette quant à la division du travail basée sur le genre et demeure ancrée dans une vision traditionnelle de la famille, dont la responsabilité est presque exclusivement attribuée aux parents (Duplin, 2010; Rose, 2010).

Au tournant des années 1990, un changement de paradigme s’opérationnalise au sein des politiques sociales et des programmes sociaux destinés aux familles, qui s’inscrivent désormais dans une perspective d’investissement dans l’enfance. Donnant suite à l’adoption de la *Convention internationale des droits de l’enfant* adoptée par les Nations Unies en 1989, ce changement de paradigme est lié notamment à la mutation sociale des dernières années en Occident : ce n’est plus le mariage qui fait la famille, c’est l’enfant lui-même; celui-ci doit être protégé (Neyrand, 2020). La responsabilité du bien-être des enfants n’est plus exclusivement attribuée aux parents, dorénavant partagée en partenariat avec la communauté et l’État (Jenson, 2004; Rose, 2010). En 1991, le rapport *Un Québec fou de ses enfants*, rédigé par Camil Bouchard et son équipe, est déposé, soulignant l’importance pour la politique familiale de viser le développement de l’enfant, la prévention et la limitation du risque de la pauvreté (Jenson, 2004; Tarabulsky et al., 2019).

Par ailleurs, le contexte de ressources limitées et de transformations sociales se perpétue au début des années 1990, marqué par une autre crise économique qui génère des déficits tant au Québec qu’au Canada. Ceci entraîne des conséquences pour les familles qui font face à des contextes de précarisation, rendant plus complexe l’accès à des programmes de soutien. De plus, les changements au sein du marché du travail et des structures familiales survenus dans les dernières décennies entraînent de nouveaux risques sociaux qui requièrent la mise en place de nouvelles politiques sociales, car l’approche familialiste ne parvient pas à répondre à ces défis (Jenson, 2004; Seery, 2020).

En 1996, le premier ministre Lucien Bouchard présente le Livre blanc intitulé *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au cœur de nos choix*, dans lequel des changements sont proposés afin d’améliorer la conciliation travail-famille, de favoriser l’égalité des chances chez les enfants sur le plan développemental et d’assurer une plus grande équité en matière d’aide financière offerte aux familles (Dandurand, 2020; Duplin, 2010; Mathieu et Tremblay, 2020). Abandonnant la visée nataliste de la politique, trois programmes phares sont annoncés : la mise en place d’un réseau de garderie abordable et accessible, l’engagement de la création d’un régime québécois d’assurance parentale et la mise en place d’un système unifié d’allocations familiales pondérées selon les revenus, le nombre d’enfants et la structure familiale (Dandurand, 2020; Mathieu et Tremblay, 2020). C’est à ce moment que se développe le réseau des Centres de la petite enfance (CPE), qui sont des garderies offrant des places à tarif réduit en installation ou en milieu familial. Inspirée entre autres par les théories du développement et l’approche écosystémique, la politique préconise une intervention intersectorielle et de prévention pour agir dès la petite enfance afin de contrer les facteurs de risque. Cette politique, singulière en Amérique du Nord, est comparée aux politiques sociodémocrates en place dans les pays nordiques (Dandurand, 2020; Mathieu et Tremblay, 2020; Seery, 2020). Bien que des avancées restent encore à faire, les politiques sociales, et plus spécifiquement la politique familiale, ont permis une hausse marquée de l’accès au marché de l’emploi pour les mères et une meilleure conciliation travail-famille au fil des ans (Dandurand, 2020). Toutefois, s’inscrivant dans

la logique d'investissement social, la politique familiale cherche peu à agir sur les causes structurelles de la pauvreté telles que les inégalités sociales, qui ont pourtant une incidence importante sur les familles québécoises (Duplin, 2010).

Fortement inspirés par le modèle écologique du développement humain de Bronfenbrenner (1986), des programmes sont développés au sein du réseau scolaire, des organismes communautaires et des CPE afin de soutenir le développement global des enfants. De plus, des programmes de prévention précoce sont développés dans les CLSC visant à intervenir auprès des familles avec de jeunes enfants faisant face à des contextes de vulnérabilité en soutenant les parents dans leurs responsabilités parentales, en les guidant dans la réponse aux besoins développementaux de leur enfant et en impliquant l'ensemble des acteurs gravitant autour de l'enfant. Certaines populations sont ainsi identifiées selon des caractéristiques spécifiques constituant des facteurs de risque, telles que l'âge, le niveau de scolarisation et les conditions socioéconomiques des parents. Le Programme d'aide personnelle, familiale et communautaire (PAPFC) est développé à la fin des années 1990, ciblant les familles en situation de négligence. Ce programme prévoit des services intégrés ainsi qu'une intervention écosystémique et développementale, dans un partenariat intersectoriel entre les établissements du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS), les organismes communautaires soutenant les familles, les CPE, les écoles et certains organismes en matière d'emploi, de logement ou de violence faite aux femmes (Lacharité, 2019).

#### 1.4 Années 2000 : la logique de la Nouvelle gestion publique

Le développement des programmes de prévention précoce amorcé dans la décade précédente se poursuit au cours des années 2000. Le programme des Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE) est instauré en 2004 dans chaque région du Québec dans une visée d'intégration et de continuité en procédant à la fusion de plusieurs programmes déjà en place tels que : Naître égaux, grandir en santé, Programme de soutien aux jeunes parents et Programme de soutien éducatif précoce (Gouvernement du Québec, 2021). Selon la prémisse des programmes de prévention précoce, il est essentiel d'agir le plus tôt possible sur l'environnement de l'enfant afin de favoriser son développement global et de réduire les risques de maltraitance (Parazelli et Desmeules, 2018). La participation des parents devient primordiale dans la perspective écologique auprès des enfants afin de développer leurs compétences parentales. Les Centres de pédiatrie sociale développés au Québec au tournant des années 2000 adoptent également le modèle écologique dans une approche communautaire et multidisciplinaire en visant la santé globale de l'enfant et de sa famille (Clément et al., 2016).

En 2000, la *Loi sur l'administration publique* (LAP) est adoptée par le gouvernement québécois, qui souscrit au projet de modernisation de l'État duquel découlera la réforme du secteur public en 2003 annoncée par le premier ministre Jean Charest (Bentayeb et Goyette, 2013). Cette loi a comme prémisse l'évaluation de la performance et des résultats dans les processus de gestion, comptabilisant de manière quantitative l'atteinte des objectifs (Bentayeb et Goyette, 2013). Cette culture de l'évaluation s'inscrit dans la logique de la Nouvelle gestion publique (NGP) introduite au sein de l'action publique dès le début des années 2000, incarnant une logique de marchandisation. De plus, l'Initiative concertée d'intervention pour le développement des jeunes enfants (ICIDJE), qui fait appel à une intervention concertée entre les différents partenaires publics, communautaires et privés impliqués auprès des enfants, est mise sur pied en 2010 (Gouvernement du Québec, 2021). Ceci entre en cohésion avec le paradigme de la NGP, qui sous-tend un plus grand partenariat avec le secteur marchand et associatif.

Après ce survol des différentes politiques sociales et des programmes sociaux développés dans le champ de l'enfance, la prochaine section abordera certains enjeux et défis pour la pratique du travail social avec les familles.

## 2. Enjeux et défis rencontrés dans la pratique du travail social avec les familles

Le regard posé sur l'évolution des politiques sociales et des programmes sociaux développés pour soutenir les familles et promouvoir le bien-être des enfants a mis en lumière la tendance de l'État vers une activation des politiques sociales fidèle au courant néolibéral actuel. Une révision de la protection sociale est mise en œuvre, visant une plus grande efficacité sous l'égide d'une logique quantitative. De plus, influencés par l'évolution des connaissances scientifiques dans le domaine de l'enfance et le paradigme d'investissement dans l'enfance, différents programmes sociaux ont été développés. Il devient maintenant possible d'agir en prévention pour contrer la pauvreté et la vulnérabilité sociale en exposant les enfants à des programmes de prévention primaire qui permettent d'améliorer la santé, de diminuer les défis développementaux, de réduire le décrochage scolaire et la délinquance, augmentant les chances que les enfants deviennent de futurs citoyens responsables (Guay et Deslauriers, 2013; Tarabulsky et al., 2019). Bien que plusieurs études démontrent l'efficacité des programmes de prévention précoce, des préoccupations sont soulevées quant aux caractères normatif et déterministe des critères utilisés pour cibler certaines catégories de population, ainsi qu'à l'utilisation des compétences parentales vues comme des savoirs techniques faisant état d'une norme socialement construite (Guay et Deslauriers, 2013; Pagé et Lavoie, 2021; Parazelli et Dessureault, 2010). De surcroît, la longue durée et l'intensité de services au sein de ces programmes présentent un risque de confiner les parents dans un rôle de consommateurs de services, en plus de favoriser un lien de dépendance entre les parents et l'intervenant, qui se voit attribuer un rôle d'expert (Guay et Deslauriers, 2013), ce qui entre en contradiction avec les valeurs du travail social favorisant une posture professionnelle plus égalitaire.

99

De plus, la conjoncture socioéconomique des dernières années et le retrait graduel de la protection sociale providentialiste génèrent une précarisation de l'emploi, une hausse des inégalités sociales et un amenuisement du tissu social. Ces transformations comportent certes des effets sur la pratique du travail social avec les familles. « C'est là un contexte qui non seulement augmente la fragilité et l'inégalité des familles, mais qui contribue à rétrécir la marge de manœuvre des travailleurs sociaux auprès d'elles » (Dandurand, 2001, p. 11). La tendance à l'individualisation des problèmes sociaux occulte les facteurs sociaux et structurels en cause, faisant ainsi perdurer les inégalités sociales au sein de la population, entraînant des effets sur plusieurs familles. Il devient difficile pour les travailleurs sociaux de chercher à agir sur les déterminants sociaux en cause dans les problèmes rencontrés par les familles dans cette perspective de responsabilisation individuelle.

De plus, en concordance avec la standardisation des pratiques, plusieurs programmes développés au sein du RSSS sont fondés sur les données probantes, perçues comme étant garantes d'efficacité et de qualité. Or, la tendance à réduire la pratique fondée sur des données probantes à « ce qui marche » sans tenir compte du contexte environnemental et de la complexité des problèmes sociaux peut entraîner des enjeux moraux et éthiques dans les pratiques (Lafantaisie et al., 2019; Maunier, 2019). En effet, la pratique du travail social avec les familles requiert une prise en compte de la complexité et de la singularité des contextes.

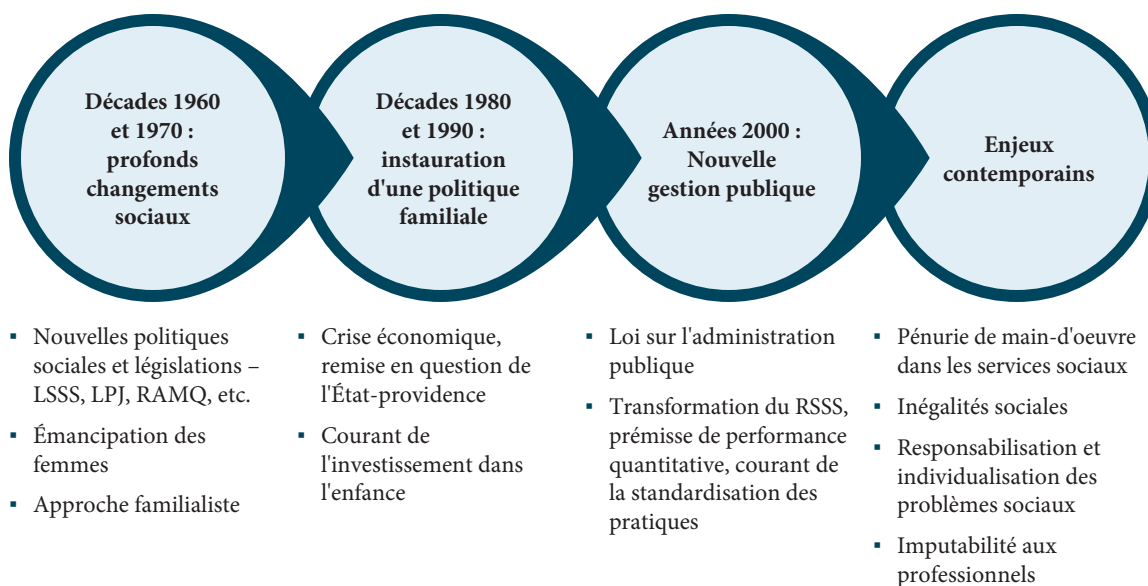
Par différence avec les métiers industriels ou techniques, les métiers de l'humain ont affaire à des « objets » (en fait des sujets) qui ont notamment pour particularité de ne pas présenter tous les mêmes caractéristiques : il s'agit de « sujets » non standardisés et non standardisables (même si des efforts institutionnels récurrents tentent de standardiser leurs caractéristiques). (Wittorski, 2019, p. 132)

D'autres enjeux se présentent au sein du RSSS lors de la mise en place des programmes sociaux destinés aux familles. Par exemple, les programmes de prévention précoce rencontrent des difficultés lors de leur implantation, en raison notamment des tensions entre leurs prémisses et les obligations de répondre à certaines prescriptions ministérielles, du manque d'adaptation des structures au sein des services nuisant au contexte nécessaire à leur mise en place, de la complexité et de la lourdeur administratives observées dans l'organisation des services au sein du RSSS (Tarabulsky et al., 2019). Ainsi, bien que les fondements de ces programmes puissent entrer en cohérence avec la perspective du travail social sur le plan de la prise en compte de l'environnement social, de la visée d'*empowerment* et de l'action intersectorielle, leur mise en application sur le terrain comporte des enjeux en raison des conditions de pratique qui n'y sont pas favorables, telles que la charge de travail des intervenants, l'accès à de la supervision et aux services spécialisés et le travail en équipe (Tarabulsky et al., 2019). Le manque de ressources, la pénurie de personnel et l'éloignement des gestionnaires à l'égard du terrain ne laissent pas présager une présence de ces critères à court terme. Au sein des services de protection de la jeunesse, des enjeux similaires sont observés. Par exemple, les durées maximales de placement ont été instaurées à la suite de la révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en 2007, prenant leur appui sur la théorie de l'attachement et visant à offrir une stabilité à l'enfant (Tessier, 2006). Les parents doivent ainsi se mobiliser rapidement pour éviter de perdre la garde de leur enfant de façon permanente. Or, les conditions de pratique au sein du RSSS entraînent des délais d'attente importants pour avoir accès à des services, en plus des fréquents changements d'intervenants, ce qui contribue à diminuer les chances de réussite des parents face à l'urgence d'agir (Goubau, 2012). De plus, les facteurs sociaux sont peu pris en compte dans les interventions qui mettent plutôt l'accent sur les compétences parentales. « Malgré l'évidence de facteurs structureaux expliquant la vulnérabilité des familles, les systèmes de protection de l'enfance persistent à orienter leur prise en charge en fonction d'une responsabilisation individuelle des parents » (Pagé et Lavoie, 2021, p. 3).

Ceci illustre les obstacles rencontrés dans la pratique du travail social avec les familles qui peuvent entraîner des dilemmes moraux ou éthiques lorsque les conditions d'exercice ne permettent pas d'intervenir selon les valeurs du travail social et même selon les prémisses des programmes, ce qui peut nuire à la qualité de l'intervention. Certes, les personnes travailleuses sociales ont de moins en moins de temps direct avec les enfants et les familles auprès desquels elles interviennent, en raison des tâches administratives qui ont largement augmenté depuis les transformations au sein du RSSS (Pagé, 2018). En outre, les transformations survenues à l'intérieur du RSSS s'inscrivent également dans le courant de l'activation des politiques sociales. Le ministère de la Santé et des Services sociaux fixe de nouvelles normes, des protocoles, des objectifs et des cibles à atteindre. Ainsi, l'activation concerne autant la famille destinataire de l'aide, qui se voit responsabilisée de sa situation, que l'intervenant, qui se voit porter la responsabilité de la réussite de l'intervention évaluée en matière d'efficacité et de performance (Gonin et al., 2012). Or, les évaluations se basant sur des données quantitatives ne permettent pas de refléter la complexité qui caractérise le domaine social. « En adjoignant une plus grande imputabilité à une prescription plus étroite des conduites à mettre en œuvre, les politiques sociales d'activation contiennent une contradiction interne difficilement tenable pour les intervenants.es » (Gonin et al., 2012, p. 180). Ainsi, le rôle des personnes travailleuses sociales fait face à un paradoxe entre sa visée disciplinaire de transformation sociale et sa fonction de régulation, voire de contrôle social au sein des organisations. Ce paradoxe génère une perte de sens et un

sentiment d'impuissance chez les personnes travailleuses sociales (Barbe, 2019). Dans le contexte de manque de main-d'œuvre au sein du RSSS, notamment dans les services dédiés à l'enfance, il devient essentiel de s'y pencher. Avant d'aborder les réflexions et les pistes d'action proposées dans la littérature, une schématisation de la transformation observée au fil des années des politiques sociales et de l'action publique entourant le champ de l'enfance et de la famille, une transformation qui se répercute sur les enjeux contemporains, est présentée ci-dessous à la figure 1.

**Figure 1** Transformation de l'action publique québécoise entourant le champ de l'enfance et de la jeunesse



### 3. Réflexions et pistes d'action pour une collectivisation des problèmes sociaux et un renouvellement des pratiques en travail social

Après avoir exposé certains enjeux et défis rencontrés dans la pratique du travail social avec les familles au Québec, il apparaît important d'entrevoir certaines pistes d'action. Dans la littérature recensée, des auteurs rendent compte de leurs réflexions entourant le champ de l'intervention familiale et proposent certaines pistes pour chercher à collectiviser les problèmes sociaux et renouveler les pratiques en travail social. Certains chercheurs proposent l'adoption de nouvelles postures dans l'intervention et la recherche, notamment la co-construction des savoirs, les pratiques réflexives, la démocratisation des pratiques, la réappropriation des approches structurelles, la prise en compte du temps nécessaire à la création d'une relation de confiance entre l'intervenant et les familles, la reconnaissance des forces des personnes et les éthiques du *care* (Artois, 2016; Grenier et al., 2021; Lapierre et Lévesque, 2013; Laville et Salon, 2022).

Bien que les programmes sociaux destinés aux familles et aux enfants comportent des moyens intéressants d'intervention, ils doivent faire preuve de souplesse dans leur déploiement au sein des services du RSSS. Cette souplesse dans l'application permet aux personnes travailleuses sociales de prendre le temps nécessaire à la création d'une relation de confiance, de prendre en compte la complexité et la singularité des contextes, de mettre en place des moyens choisis avec les familles et d'apporter les adaptations requises selon les spécificités observées, ceci en cohérence avec leur

jugement professionnel. Cette souplesse dans la mise en place des programmes est une piste intéressante à envisager pour viser une transformation sociale. Plutôt que de chercher à adapter les individus à la structure de l'institution, pourquoi ne pas adapter les structures aux personnes?

Les personnes travailleuses sociales doivent poser un regard sur les facteurs sociaux et environnementaux en cause afin de cibler les stratégies qui pourraient être envisagées pour améliorer les conditions de vie des personnes et des familles et réduire les inégalités sociales en cause. Ceci dans la perspective d'*empowerment* qui caractérise le travail social. Or, il est difficile pour ces dernières de chercher à agir sur les inégalités sociales sans que des actions à plus large portée soient mises de l'avant sur le plan politique. Effectivement, les stratégies déployées dans les programmes de prévention et celles mises en place par la santé publique ou dans les interventions sociales demeurent éphémères si des actions sur le plan structurel ne sont pas prises. « Un vaste chantier s'avère ici nécessaire pour démarchandiser le soin et remettre les personnes au centre du RSSS » (Grenier et al., 2021, p. 108).

Certains auteurs défendent l'importance de tenir compte de la complexité de l'intervention et d'adopter une posture de co-construction avec les familles afin de tenter de réduire le rapport de pouvoir au sein de cette relation (Lambert, 2021; Mongeau et al., 2014; Saint-Jacques et al., 2012). Effectivement, les enjeux sont nombreux pour les familles et le courant de la standardisation des pratiques permet difficilement de prendre en considération la complexité des situations. Le travailleur social doit s'adapter dans ce contexte en diversifiant ses pratiques et en adoptant une posture réflexive et coconstruite avec les familles (Wittorski, 2019). S'inscrivant dans la perspective du travail social, ces postures et approches tentent de tenir compte des facteurs sociaux dans une visée de changement social. Toutefois, ces pistes d'action et de réflexion restent difficilement conciliables avec la logique de la NGP qui demeure en trame de fond des politiques et programmes destinés aux familles, comme démontré précédemment. Il semble d'autant plus important, dans ce contexte et face au manque de main-d'œuvre au sein du RSSS, de mettre en exergue les défis rencontrés par les personnes travailleuses sociales.

102

## CONCLUSION

Après avoir fait un tour d'horizon de l'évolution des politiques sociales et des programmes sociaux développés pour soutenir les enfants et les familles au Québec, certains constats en ressortent. D'abord, une interrelation est observée entre l'évolution des connaissances scientifiques et des transformations sociales, politiques et économiques et le développement des programmes et des politiques sociales. Effectivement, les orientations prises par l'État sont fortement influencées par les conjonctures sociales et économiques qui sont en cours à une époque donnée. De plus, une instrumentalisation de certains courants théoriques est observée dans certains choix faits par les décideurs afin de souscrire aux exigences de rentabilité, cherchant à évaluer l'efficacité des actions, à réduire les coûts et à contrôler la qualité (Couturier et al., 2009; Ponnou et al., 2020).

La recension des écrits a permis de percevoir que les programmes implantés, tant dans les services de proximité en CLSC que dans les services de protection de l'enfance, comportent certains enjeux dans leur application. Ceux-ci se situent pour la plupart dans une perspective d'adaptation des individus à la société plutôt qu'une visée de transformation sociale. De plus, plusieurs de ces programmes souscrivent aux principes de la NGP, notamment par l'introduction de la standardisation des pratiques, qui ne permet pas de tenir compte de la complexité et de la singularité des situations rencontrées par les familles. Ces différents constats mettent en lumière les divers enjeux auxquels fait face le travail social dans le champ de l'intervention familiale. « En

particulier, l'infiltration des principes néolibéraux dans les politiques publiques contribue à la précarisation des moyens d'intervention alloués par les pouvoirs publics aux professionnels de l'aide sociale » (Baillergeau et Bellot, 2007, p. 1).

Comme mentionné en début de texte, la famille a vécu d'importantes transformations depuis plus de cinquante ans, mais demeure toujours le socle de la société (Segalen et Martial, 2019). Avec les nouveaux risques sociaux, plusieurs familles vivent des contextes de vulnérabilité pouvant entraîner des détériorations importantes dans leurs parcours de vie. Il est primordial de réfléchir aux moyens de mieux les soutenir, car la conjoncture socioéconomique actuelle laisse présager la montée des problèmes sociaux qu'elles sont susceptibles de rencontrer. Les personnes travailleuses sociales sont des actrices clés dans le champ de l'intervention familiale, et le regard qu'elles y portent est important à prendre en compte pour un renouvellement des pratiques. Dans le contexte des États généraux du travail social, il apparaît essentiel de se pencher sur la question et de réfléchir aux pistes proposées dans la littérature et par les personnes travailleuses sociales.

---

## ABSTRACT:

*For a long time, social work has played a central role in family intervention in Quebec. Whether we think of diocesan social service agencies, social service centers, child protection services or the “Famille Enfance Jeunesse” sector in CLSCs, social workers play an important role in family intervention. This article focuses on the changes in social policy and social programs developed to support parents and promote the well-being of children in Quebec. Based on ideas developed by the author as part of her doctoral project, an empirical and theoretical literature review will be presented on data that have influenced these changes, as well as the resulting issues and challenges affecting the contemporary practice of social work with families. An exploration of certain courses of action proposed in the literature for a collectivization of social problems and renewal of social work practices will be presented in the conclusion of the article.*

103

## KEYWORDS:

*Family policy, health and social services network transformations, social work and families, social policy developments in Quebec*

---

## RÉFÉRENCES

- Artois, P. (2016). Les pratiques évaluatives et leurs effets dans l'intervention sociale. *Nouvelles pratiques sociales*, 28(2), 227-242. <https://doi.org/10.7202/1041189ar>
- Baillergeau, E. et Bellot, C. (2007). Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités? *Presses de l'Université du Québec*.
- Baillargeon, D. (1996). Les politiques familiales au Québec. Une perspective historique. *Lien social et Politiques*, (36), 21-32. <https://doi.org/10.7202/005052ar>
- Barbe, M. (2019) *Mobilisation collective des travailleuses sociales pour contrer la souffrance au travail* [mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outaouais].
- Bellot, C., Bresson, M. et Jetté, C. (dir.) (2013). *Le travail social et la nouvelle gestion publique*. Presses de l'Université du Québec.
- Bentayeb, N. et Goyette, M. (2013). Évaluer l'action sociale dans le cadre des exigences de la loi sur l'administration publique. Dans C. Bellot, M. Bresson et C. Jetté (dir.), *Le travail social et la nouvelle gestion publique* (p. 59-73). Presses de l'Université du Québec.

- Bourque, D. (2009, 2 et 3 juillet). *Transformation du réseau public de services sociaux et impacts sur les pratiques des intervenants sociaux au Québec*. Communication dans le cadre du colloque européen (CEFUTS) : le travail social à l'épreuve du management et des impératifs gestionnaires. Université Toulouse 2.
- Bourque, M. et Quesnel-Vallée, A. (2006). Politiques sociales : un enjeu de santé publique? *Lien social et Politiques*, 55, 45-52. <https://doi.org/10.7202/013223ar>
- Bronfenbrenner, U. (1986). Ecology of the family as a context for human development: research perspectives. *Developmental Psychology*, 22(6), 723-742. <https://doi.org/10.1037//0012-1649.22.6.723>
- Brousseau, M. (2012). Interventions et programmes en contexte de négligence : évolution et défis de l'intervention auprès des familles. *Enfances, Familles, Générations*, 16, 95-112. <https://doi.org/10.7202/1012803ar>
- Clément, M.-E., Bérubé, A. et Moreau, J. (2016). Le modèle de la pédiatrie sociale en communauté et ses retombées sur le bien-être des familles : une étude pilote. *La revue internationale de l'éducation familiale*, 39(1), 81-36. <https://doi.org/10.3917/rief.039.0081>
- Conseil de la famille et de l'enfance (2008). *La politique familiale au Québec : visée, portée, durée et rayonnement*, Bibliothèque nationale du Québec.
- Couturier, Y., Gagnon, D. et Carrier, S. (2009). Management des conduites professionnelles par les résultats probants de la recherche. Une analyse critique. *Criminologie*, 42(1), 185-199. <https://doi.org/10.7202/029812ar>
- Dandurand, R. B. (2020). La politique québécoise *Les enfants au cœur de nos choix* : un pari audacieux néanmoins gagnant. *Enfances, Familles, Générations*, 35, 1-22. <https://doi.org/10.7202/1077678ar>
- Dorvil, H. (2013). Travail social et déterminants de la santé. *Intervention*, 79, 135-138.
- Duplin, R. (2010). La politique familiale au Québec de 1960 à 2006. Dans D. Brunelle (dir.), *Gouvernance. Théories et pratiques* (p. 107-132). Éditions de l'Institut international de Montréal.
- Gaudet, S., Burlone, N., Lévesque, M. et Fortin, A. (2013). *Repenser la famille et ses transitions : repenser les politiques publiques* (coll. « Société et population »). Presses de l'Université Laval.
- Gonin, A., Grenier, J. et Lapierre, J. (2012). Impasse éthique des politiques sociales. *Nouvelles pratiques sociales*, 25(1), 166-186. <https://doi.org/10.7202/1017389ar>
- Goubau, D. (2012). La réforme de la protection de la jeunesse : quand l'éducation familiale devient une course contre la montre. *Enfances, Familles, Générations*, 16, 113-123. <https://doi.org/10.7202/1012804ar>
- Gouvernement du Québec (2021). *Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes*.
- Grenier, J., Bourque, M., Marchand, I., Monette Drévilion, M.-F., Sisavath, A., Laau-Laurin, O. et Barbe, M. (2021). Réformes successives du système de santé et services sociaux au Québec et effets délétères de la pandémie : enjeux du travail émotionnel et de *care* pour les travailleuses sociales. *Intervention*, 154, 101-111. <https://doi.org/10.7202/1088310ar>
- Grenier, J. et Bourque, M. (2016). Les politiques publiques et les pratiques managériales : impacts sur les pratiques du travail social, une profession à pratique prudentielle. *Forum*, 147, 8-17. <https://doi.org/10.3917/forum.147.0008>
- Groulx, L.-H. (2009). La restructuration récente des politiques sociales au Canada et au Québec : éléments d'analyse. *Labour/Le Travail*, 63, 9-46.
- Guay, M.-C. et Deslauriers, J.-M. (2013). Prévention précoce et intervention sociale : quand soutien et contrôle social auprès des familles se côtoient. *Service social*, 59(2), 31-50. <https://doi.org/10.7202/1019108ar>
- Hemerijck, A. (2013). *Changing the Welfare State*. Oxford University Press.
- Jenson, J. (2004). Changing the paradigm: family responsibility or investing in children. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 29(2), 169-192. <https://doi.org/10.2307/3654692>
- Lacharité, C. (2019). Interventions en matière de négligence envers les enfants. Dans S. Dufour et M.-È. Clément (dir.), *La violence à l'égard des enfants en milieu familial* (p. 119-136). CEC.
- Lafantaisie, V., St-Louis, J.-C., Bérubé, A., Milot, T. et Lacharité, C. (2020). Dominant research on child neglect and dialogic practices: when the voice of families is translated or ignored. *Child Indicators Research*, 13, 411-431. <https://doi.org/10.1007/s12187-019-09679-7>
- Lambert, A. (2021). L'intervention sociojudiciaire en contexte de protection de la jeunesse : points de vue de parents. *Intervention*, 152, 51-64.

- Lapierre, S. et Lévesque, J. (2013). 25 ans plus tard... et toujours nécessaires! Les approches structurelles dans le champ de l'intervention sociale. *Reflets*, 19(1), 38-64. <https://doi.org/10.7202/1018041ar>
- Laville, J. et Salmon, A. (2022). Déconstruction des dogmatismes et reconstruction démocratique. Dans J. Laville et A. Salmon (dir.), *Pour un travail social indiscipliné : participation des citoyens et révolution des savoirs* (p. 119-134). Érès.
- Le Bourdais, C. et Lapierre-Adamcyk, É. (2017). Changements familiaux au Québec du milieu des années 1970 au milieu des années 2010. *Revue du notariat*, 119(3), 471-513. <https://doi.org/10.7202/1058332ar>
- Mathieu, S. et Tremblay, D.-G. (2020). Évolution et transformation de la politique familiale québécoise depuis 1997. *Enfances, Familles, Générations*, 35, 1-22. <https://doi.org/10.7202/1077682ar>
- Maunier, S. (2019). Données probantes : quel rôle pour la recherche qualitative? *Recherches qualitatives*, 38(1), 71-87. <https://doi.org/10.7202/1059648ar>
- Mongeau, S., Asselin, P. et Roy, L. (2014). L'intervention clinique avec les familles et les proches en travail social : pour une prise en compte de la complexité – prise deux. Dans H. Dorvil et E. Harper (dir.), *Le travail social : théories, méthodologies et pratiques* (p. 191-221). Presses de l'Université du Québec.
- Namian, D. et Binet, J. (2016). Politiques d'activation et nouvelles « frontières » du travail social. Dans L. Negura (dir.), *L'intervention en sciences humaines : l'importance des représentations* (p. 99-127). Presses de l'Université Laval.
- Neyrand, G. (2020). Évolution des représentations de la famille et soutien à la parentalité. *VST – Vie sociale et traitements*, 148, 21-27. <https://doi.org/10.3917/vst.148.0021>
- Pagé, G. et Lavoie, K. (2021). Entre soutien et contrôle : la parole des actrices et des acteurs sociaux sur les pratiques d'accompagnement des familles en situation de vulnérabilité. *Service social*, 67(2), 1-7. <https://doi.org/10.7202/1089097ar>
- Pagé, G. (2018). La pratique du travail social dans le champ de la protection de la jeunesse au Québec : évolution, transformations et enjeux. Dans J. Grenier et M. Bourque (dir.), *Les services sociaux à l'ère managériale* (p. 93-114). Les Presses de l'Université Laval.
- Parazelli, M. et Dessureault, S. (2010). Prévention précoce, nouvelle gestion publique et figures d'autorité. *Les Politiques Sociales*, 1-2, 13-26. <https://doi.org/10.3917/lps.101.0013>
- Ponnou, S., Niewiadomski, C. et Chauvière, M. (2020). *Pratiques d'orientation clinique en travail social* (série « Psychologiques », p. 19-70). L'Harmattan.
- Pouliot, E., Turcotte, D. et Monette, M.-L. (2009). La transformation des pratiques sociales auprès des familles en difficulté : du « paternalisme » à une approche centrée sur les forces et les compétences. *Service social*, 55(1), 17-30. <https://doi.org/10.7202/029487ar>
- Rose, R. (2010). La politique familiale au Québec : la recherche d'un équilibre entre différents objectifs. *Santé, Société et Solidarité*, 2, 31-42. <https://doi.org/10.3406/oss.2010.1411>
- Saint-Jacques, M.-C., Turcotte, D. et Oubrayrie-Roussel, N. (2012). L'éducation familiale à l'heure des compétences parentales. *Enfances, Familles, Générations*, 16, 1-16. <https://doi.org/10.7202/1012798ar>
- Seery, A. (2020). Une politique familiale visant une meilleure articulation famille-travail. Enjeux pour des parents québécois de milieu socioéconomique modeste. *Enfances, Familles, Générations*, 35.
- Segalen, M. et Martial, A. (2019). Introduction. Penser la famille aujourd'hui. Dans M. Segalen et A. Martial (dir.), *Sociologie de la famille* (p. 7-26). Armand Colin.
- Suissa, A. J. (2015). Accompagner les familles en contexte de pauvreté et de négligence : quelques repères et défis. *Intervention*, 141, 5-15.
- Tarabulsky, G. M., Poissant, J., Saïas, T. et Delawarde, C. (2019). *Programmes de prévention et développement de l'enfant : 50 ans d'expérimentation* (série « Collection d'enfance », p. 16). Presses de l'Université du Québec.
- Tessier, H. (2006). Quand la raison du plus fort continue d'être la meilleure... De la domination d'une théorie à la violence institutionnelle : l'usage abusif des théories de l'attachement en protection de la jeunesse. *Nouvelles pratiques sociales*, 19(1), 58-71. <https://doi.org/10.7202/014785ar>
- Wittorski, R. (2019). Le métier de travailleur social, une activité d'abord co-construite et distribuée. *Vie sociale*, 25-26, 131-141. <https://doi.org/10.3917/vsoc.191.0131>