

Nouvelle gestion publique et travail social au Québec : actions stratégiques en réponse aux contraintes organisationnelles

Valérie Roy, T.S., Ph.D., Professeure, École de travail social et de criminologie, Université Laval
Valerie.Roy@tsc.ulaval.ca

Gabrielle Leblanc-Huard, Étudiante à la maîtrise en travail social, École de travail social et de criminologie, Université Laval

gabrielle.leblanc-huard.1@ulaval.ca

Josée Grenier, T.S., Ph.D., Professeure, Département de travail social, Université du Québec en Outaouais, Campus St-Jérôme

josee.grenier@uqo.ca

RÉSUMÉ :

Depuis son implantation progressive dans le réseau de la santé et des services sociaux, la Nouvelle gestion publique (NGP) a entraîné des modifications majeures dans les conditions de pratique des travailleuses sociales. L'imprégnation d'une logique gestionnaire, la standardisation des pratiques ainsi que le recours de plus en plus fréquent aux données probantes et à l'intelligence artificielle pour baliser l'intervention ont contribué à réduire l'autonomie professionnelle des travailleuses sociales. Dans ce cadre de plus en plus contraignant, il devient difficile pour elles d'exercer des pratiques éthiques, c'est-à-dire de déployer au quotidien une pensée critique et une réflexivité basées sur les savoirs et valeurs du travail social, sur les normes déontologiques de la profession et sur leur identité professionnelle. Elles ont également de moins en moins de marge de manœuvre pour déployer des interventions inclusives et différenciées auprès des personnes issues de groupes minoritaires auprès desquelles elles sont appelées à agir. Les changements entraînés par la NGP engendrent aussi chez les travailleuses sociales des conflits de loyauté, entre les attentes de leurs gestionnaires et leurs valeurs professionnelles, ce qui a de nombreux effets délétères : détresse psychologique, démobilitation, épuisement professionnel, changement de carrière, etc. Si plusieurs recherches se sont intéressées à ces impacts des réformes managériales, très peu se sont attardées aux stratégies déployées par les travailleuses sociales dans leurs pratiques quotidiennes pour y faire face et pour assurer un exercice éthique de leur profession. Cet article propose ainsi une analyse des répercussions de la restructuration de l'État engendré par la NGP sur les conditions de pratique du travail social, ainsi que des réponses émergentes introduites par les actrices de terrain.

81

MOTS-CLÉS :

Travail social, pratiques éthiques, Nouvelle gestion publique, managérialisation des services sociaux, stratégies

INTRODUCTION

Depuis son implantation progressive dans le réseau de la santé et des services sociaux dans les années 1990, la Nouvelle gestion publique (NGP) a entraîné des modifications majeures dans les conditions de pratique du travail social : recours de plus en plus fréquent aux données probantes, standardisation des pratiques, reddition de comptes accrue, etc. (Bourque et al., 2022; Couturier et al., 2009). Ces changements, destinés à baliser l'intervention afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience, ont cependant réduit l'autonomie professionnelle des travailleuses sociales¹ (T.S.) (Grenier et al., 2019). Dans ce cadre de plus en plus contraignant, il devient difficile pour elles d'exercer des pratiques éthiques, c'est-à-dire de déployer au quotidien une pensée critique et une réflexivité basées sur les savoirs et valeurs du travail social, sur les normes déontologiques de la profession et sur leur identité professionnelle (Bowles et al., 2020). Souvent appelées à travailler avec différentes populations marginalisées, elles ont de moins en moins de temps pour tisser des liens et pour déployer des interventions inclusives et différenciées auprès, par exemple, des Premières Nations et Inuit ou des personnes issues de la diversité de genre (Ellington, 2020; Pullen Sansfaçon et Bellot, 2016).

Les changements entraînés par la NGP engendrent aussi des conflits de loyauté chez les T.S. qui se retrouvent prises entre les attentes contradictoires de leurs gestionnaires, de leur ordre professionnel et de leurs valeurs professionnelles (Grenier et al., 2021). Ces tensions, ainsi que la perte d'autonomie professionnelle et l'augmentation des exigences de performance, ont de nombreux effets délétères sur elles : perte de sens, détresse psychologique, démobilitation, épuisement professionnel, changement de carrière, etc. (Côté et al., 2020; Grenier et al., 2016). La situation du travail social au Québec préoccupe d'ailleurs l'Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux (OTSTCFQ), qui a lancé au printemps 2023 des États généraux pour réfléchir collectivement à la profession de demain.

82

Alors que plusieurs recherches ont documenté les impacts délétères de la NGP sur les T.S., très peu se sont intéressées aux stratégies déployées dans leurs pratiques quotidiennes pour y faire face. En s'appuyant sur une recension d'écrits, cet article propose un état des connaissances sur les stratégies déployées par les T.S. en milieu institutionnel pour assurer un exercice éthique de leur profession dans ce contexte. Pour ce faire, nous contextualiserons d'abord la NGP et sa mise en application. Nous ferons ensuite un état de ses impacts sur les pratiques du travail social. Enfin, après avoir décrit notre méthode de recherche documentaire, nous brosserons un portrait des stratégies recensées. Ces stratégies peuvent s'avérer utiles pour élargir le répertoire des actions possibles pour les T.S. qui souffrent individuellement de ce contexte et leur permettre de reprendre du pouvoir collectivement.

1. La Nouvelle gestion publique : origine et principaux concepts

La NGP est un courant de réformes managériales apparu à la fin des années 1970 en réponse, entre autres, aux pressions économiques qui s'exerçaient sur l'État et aux critiques sur ses politiques et son fonctionnement. Sur le plan économique, les pays occidentaux ont été confrontés à une importante crise dans les années 1970. Les revenus des gouvernements ont cessé de croître en raison du choc pétrolier (Charbonneau, 2017), alors que les changements démographiques et l'apparition de nouvelles technologies ont entraîné une hausse du coût des services publics (Palier, 2021), créant d'importants déficits budgétaires. Sur le plan des critiques, les politiques providentialistes qui prévalaient depuis l'après-guerre ont été désavouées pour leurs prestations jugées insuffisamment

1 Considérant la proportion importante de femmes en travail social, le féminin sera privilégié dans le texte.

incitatives au travail. Parallèlement, le modèle bureaucratique en vigueur dans les administrations publiques était aussi remis en question pour son fonctionnement jugé inefficace (Charbonneau, 2017). Ce contexte a ainsi amené les gouvernements à se repositionner en s'inspirant de l'idéologie néolibérale et du modèle d'administration publique qui en découle, la NGP.

La NGP prône cinq principes : la décentralisation et la fragmentation de la prise de décision, la coordination horizontale, la mise en concurrence, l'approche client et le contrôle de la qualité, ainsi que la gestion par résultat (Grenier et Bourque, 2018). Ses buts sont de diminuer le rôle et les dépenses de l'État, ainsi que d'augmenter son efficacité par l'emprunt de modes de fonctionnement du secteur privé (Larivière, 2005). Les 3E, soit l'efficacité, l'efficience et l'économie, se sont ainsi imposés comme finalités de l'administration publique depuis les années 1980 (Grenier et Bourque, 2018). D'abord implantée sous le gouvernement Thatcher en Angleterre, la NGP s'est rapidement diffusée à travers le monde (Charbonneau, 2017). En raison de leurs coûts importants, les secteurs de la santé et des services sociaux ont été une cible privilégiée de la NGP (Palier, 2021).

Au Québec, l'adoption de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en 1990 a constitué la première manifestation de la NGP (Larivière, 2005). Depuis, plusieurs réformes ont progressivement transformé le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que le travail des professionnelles sur le terrain (Grenier et al., 2021). La réforme Côté (1991) a par exemple introduit la rationalisation des services par le biais de programmes cibles. En 1998, la réforme Rochon a mis de l'avant le virage ambulatoire en privilégiant les soins à domicile plutôt qu'en centres hospitaliers (Grenier et al., 2016), alors qu'en 2003, la réforme Couillard a fait des usagers des clients consommateurs de services (Larivière, 2005). Plusieurs s'entendent toutefois pour dire que c'est la réforme Barrette (2015) qui a entraîné une plus grande imprégnation des principes de la NGP, notamment par une centralisation importante et une augmentation de la charge de travail des professionnelles (ex. : quotas à atteindre) et de la vitesse d'exécution (Benoit et al., 2021). Une série d'événements a cependant mis en lumière la façon dont ces réformes ont fragilisé les services de santé et de services sociaux, dont le décès d'une enfant à Granby en 2019 (CSDEPJ, 2021), ainsi que la pandémie de COVID-19 et les problèmes qu'elle a mis en évidence dans les CHSLD (Rousseau et al., 2021).

83

Face à ces défis, différentes mesures ont été implantées ou annoncées. Ainsi, le projet de loi 15, adopté en juin 2022, a apporté certains changements à la *Loi sur la protection de la jeunesse*, mais l'aspect organisationnel et les conditions de travail des professionnelles n'y sont que peu considérés. Par le biais d'une loi pour abolir le recours aux agences de placement privées et d'un projet de loi qui prévoit notamment la création d'une nouvelle société d'État nommée Santé Québec, chargée de la gestion des opérations, le ministre de la Santé et des Services sociaux, Christian Dubé, espère décentraliser le réseau et le débureaucratiser. Malgré ces objectifs, les mesures de cette réforme semblent néanmoins souscrites à une centralisation importante par la création d'une seule structure responsable de l'ensemble du personnel du RISS (Dutrisac, 2023). Dans tous les cas, d'ici l'opérationnalisation de cette loi et l'appréciation de ses effets éventuels, les professionnelles restent exposées aux contraintes de la NGP.

2. La Nouvelle gestion publique et le travail social

Ces réformes ont donc introduit une logique de rentabilité et de conditionnalité dans les services, soumis à une « inflation réglementaire et normative » (Giladi, 2019, p. 71). Plusieurs méthodes de standardisation du travail, telles les approches *Lean* ou *Toyota*, ont été implantées pour mesurer les actes professionnels. En dictant aux professionnelles comment effectuer leur travail, ces méthodes réduisent de manière importante leur autonomie, leur créativité et les possibilités d'exercer des pratiques éthiques (Bourque et al., 2022).

Le courant des pratiques basées sur les données probantes, apparu durant les années 1990, a aussi été récupéré par la NGP afin de rationaliser les services (Couturier et al., 2009; Hyslop, 2018). On a vu ainsi apparaître de nombreux guides, lignes directrices et autres outils basés sur ces données agrégées de recherches. Le Programme québécois pour les troubles mentaux et Pratiques parentales positives, pour les parents, en sont de bons exemples : ils conditionnent le type et la fréquence des services selon le risque ou la chronicité des situations. Couturier et al. (2009) déplorent que l'usage des données probantes réponde maintenant à une logique de contrôle de l'efficacité des pratiques plutôt qu'à celle initiale de qualité des services.

Les technologies de l'information et l'intelligence artificielle ont aussi été mises à contribution, en se basant sur les données probantes, afin d'uniformiser l'évaluation des besoins des usagers. C'est ainsi que l'OCCI (outil de cheminement clinique informatisé) et le SSP (système de soutien à la pratique) ont été respectivement implantés au soutien à domicile et à la protection de la jeunesse. Or, dans l'étude de Benoit et al. (2021), les professionnelles du soutien à domicile rapportent que l'OCCI exige beaucoup de temps, alourdit leurs tâches et n'est pas suffisamment flexible pour tenir compte de l'ensemble des besoins des usagers. Le SSP, quant à lui, est critiqué pour son manque d'analyse globale (CDPDJ, 2017).

L'ensemble de ces transformations a changé les pratiques des T.S. Auparavant tenues à une obligation de moyens, soit offrir le meilleur service possible selon l'unicité des situations, elles sont maintenant responsables de l'atteinte de résultats selon des cibles prédéterminées et mesurées quantitativement (Grenier et Bourque, 2018; Lachapelle, 2023). Le nombre de rencontres par usager est limité afin de réduire les listes d'attente, et ce, même si les T.S. jugent qu'un suivi plus long est nécessaire (Pelchat et al., 2004). Elles se voient dans l'obligation de prendre plus de cas pour fournir le plus de services possible, quitte à réduire leur durée et qualité (CSDEPJ, 2021; Grenier et al., 2021). À la charge de travail intense s'ajoute une reddition de comptes accrue qui augmente les tâches administratives et qui marginalise les processus relationnels cliniques (Benoit et al., 2021; Grenier et Bourque, 2018).

Pour les T.S., ces transformations sont particulièrement préoccupantes. Le travail social est en effet une profession de nature prudentielle, c'est-à-dire qu'elle traite de problématiques singulières et complexes, à partir d'une analyse globale qui tient compte de facteurs individuels et sociaux mobilisant des savoirs à haut niveau d'abstraction. Une autonomie de réflexion et d'action est donc nécessaire (Champy, 2017). Or, les conditions structurelles et les critères d'efficacité liés à la NGP réduisent la marge de manœuvre des T.S., ce qui peut les mener à commettre des fautes professionnelles (Bourque et al., 2022). De plus, comme le travail social est une pratique généraliste et qui, contrairement à d'autres professions, a été moins technicisée (Hyslop, 2018), l'opinion professionnelle des T.S. est souvent invalidée par les autres professionnels, ce qui mine leur crédibilité (Iancu et al., 2021). En outre, le travail social est une pratique fortement ancrée dans des valeurs de justice sociale, de respect de la dignité humaine et d'unicité des personnes, lesquelles entrent en conflit avec les mutations organisationnelles de la NGP (Hyslop, 2018). Il n'est donc pas étonnant que les T.S. se retrouvent souvent en conflit de loyauté entre leurs valeurs et les demandes de leur employeur (Bourque et al., 2022; Grenier et al., 2021), ce qui peut entraîner chez certaines une « souffrance éthique » (Dejours, 2006, p. 6). En bref, les réformes inspirées de la NGP ont engendré une réduction de leur autonomie professionnelle, une dévalorisation de leur travail, une impossibilité d'exercer des pratiques éthiques constantes et une perte de sens (Benoit et al., 2021; Bourque et al., 2022; Grenier et al., 2019).

Ces transformations, et plusieurs facteurs intra-organisationnels qui en découlent (ex. : fonctionnement technocratique, manque de supervision), altèrent le climat de travail, ce qui se répercute sur le bien-être des professionnelles (Benoit et al., 2021; Bourque et al., 2022; Côté et al., 2020). Dans une étude sur l'intervention psychosociale en CLSC, Pelchat et al. (2004) rapportent que les T.S. présentent un niveau beaucoup plus élevé de détresse psychologique que les autres professionnelles et qu'elles sont plus nombreuses à désirer quitter leur emploi. Selon un sondage Léger (2020), ces impacts perdurent : 89 % des 648 T.S. en protection de la jeunesse consultées présentent un haut taux de stress et 64 % songent régulièrement à quitter leur emploi. Ce secteur n'est pas le seul touché. Dans une étude menée auprès de plus de 60 T.S. de différents secteurs, Grenier et al. (2016) décrivent comment les réformes ont engendré de la démobilisation, de l'absentéisme et de l'isolement, ainsi qu'un désir de retraite précoce. Sans compter que la COVID-19 a augmenté de manière importante le risque de stress chronique, de détresse et d'épuisement chez ces professionnelles (Grenier et al., 2021).

Malgré tout, il convient de se demander si la NGP et ses différentes réformes n'ont eu que des impacts négatifs. Par le passé, les T.S. ont su tirer profit de réformes pour accroître leur autonomie professionnelle. Prud'homme (2011) montre par exemple que lors de la création des Centres de services sociaux dans les années 1970, elles se sont approprié ces structures afin d'implanter la pratique à vocation relationnelle qu'elles revendiquaient depuis plusieurs années. Dans le contexte actuel des réformes managériales, alors que plusieurs études documentent leurs impacts négatifs, peu abordent les stratégies déployées par les T.S. pour y faire face, voire y tirer leur épingle du jeu. Les quelques recherches recensées sur la question permettent néanmoins de dégager certaines stratégies².

3. Méthodologie

Les stratégies présentées dans cet article ont été identifiées à la suite d'une recherche documentaire dans les bases de données Érudit, CAIRN, IBSS, ABI/INFORM Global, Social Services Abstracts et PsychINFO. Ces bases de données ont été retenues afin d'accéder aux écrits francophones et anglophones publiés entre 2000 et 2023 dans diverses disciplines interpellées par les réformes managériales et leurs effets, dont le travail social, la sociologie et la science politique. Les concepts de NGP, de stratégies d'adaptation, de T.S. ou d'intervenantes sociales, déclinés sous plusieurs synonymes, ont guidé notre recherche documentaire. Cette recherche a généré 473 résultats. Douze articles, déjà identifiés dans d'autres contextes par les auteurs du présent article, ont été ajoutés à ces résultats, portant le total de documents à 485. Après l'exclusion de 166 doublons et de 264 articles sur la base d'un tri en fonction des résumés et des titres, 55 articles ont été analysés dans leur intégralité. De ces 55 articles, 29 ont été exclus pour différentes raisons (ex. : hors sujet, population comprenant des T.S. exclusivement du milieu communautaire ou du privé, etc.). Au total, 26 recherches empiriques ont donc été retenues pour cette recension, de type narratif (Collins et Fauser, 2005), en raison de leur pertinence par rapport à notre thème de recherche. Afin d'avoir accès à une diversité de stratégies, nous avons retenu des articles examinant les réactions des T.S. face au contexte managérial dans des milieux de pratique institutionnels ou mixtes (institutionnel, privé et communautaire) et des articles examinant plus largement la réaction des fonctionnaires de première ligne, catégorie issue de la science politique qui inclut les T.S., face à la NGP.

2 Cette recension a été réalisée dans le cadre de la recherche *Nouvelle gestion publique et travail social : stratégies déployées par les travailleuses sociales pour un exercice éthique de leur profession*, financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Les autrices souhaitent remercier Élise Bastille-Lavigne, étudiante à la maîtrise en travail social, pour son soutien dans la finalisation de cet article.

Figure 1 Sélection des articles



4. Les stratégies déployées par les travailleuses sociales face à la Nouvelle gestion publique

Dans un article de 2002, Couturier et Legault ont identifié trois postures des T.S. face aux réformes, auxquelles il est intéressant d'associer les stratégies recensées. La première posture, la souffrance identitaire, est marquée par un discours de plainte et un sentiment d'impuissance. Les stratégies mobilisées peuvent être qualifiées de résignation. La deuxième, techniciste, se caractérise par une soumission au contexte, quitte à sacrifier une partie de son identité professionnelle. Les stratégies mobilisées peuvent être qualifiées de conformistes. Dans la troisième posture, constructiviste, les T.S. vont plutôt chercher à tirer leur épingle du jeu, en investissant l'écart avec la réalité terrain pour agir dans les interstices du pouvoir établi et maintenir ainsi des pratiques éthiques. De cette dernière posture émergent des stratégies que l'on pourrait qualifier de négociation ou de *small rebellion* (Lévesque et al., 2019, p. 2253). Afin de porter un regard plus global sur les différentes stratégies recensées, celles-ci sont présentées en fonction de ces trois postures.

4.1 Les stratégies de résignation

Les stratégies de résignation, associées à une posture de souffrance identitaire, consistent en une forme de renoncement à résister aux changements engendrés par la NGP. Les T.S. qui les utilisent acceptent, en partie ou en totalité, le statu quo et subissent les effets délétères de leur contexte de pratique, souvent afin de protéger l'intérêt des usagers à leur propre détriment. Il est possible

d'y retrouver de l'immobilisme, un repli sur soi, des sacrifices, ou bien encore une résignation à démissionner ou à se réorienter. Sur le plan de l'immobilisme, Ryding et al. (2018) rapportent, dans une étude réalisée auprès des T.S. du secteur de la protection de la jeunesse en Suède, que plusieurs d'entre elles se plaignent de leurs conditions de travail, mais sans entreprendre d'action pour introduire un changement. Cette condition d'insatisfaction et d'impuissance engendrerait de l'inconfort, du stress et de la fatigue chez les T.S.. Aussi, Aronson et Sammon (2000) montrent que plusieurs intervenantes, par manque d'énergie ou de temps pour se mobiliser, se résignent à porter seules le poids de leurs insatisfactions au travail. Ce sentiment d'isolement impacterait négativement leur motivation au travail, leur niveau de stress ainsi que la séparation entre leur vie personnelle et professionnelle.

Deux études réalisées par Baines (2004) et par Baines et al. (2014) dans le secteur communautaire témoignent quant à elles d'une stratégie sacrificielle des T.S.. Plusieurs se sont dites enclines à se sacrifier pour à la fois maintenir une qualité de service en adéquation avec leurs valeurs professionnelles et répondre aux exigences engendrées par la NGP. Ce sacrifice peut prendre la forme d'heures non rémunérées, soit en travaillant sur ses heures de repas et de pause ou en travaillant après les heures de travail. Ces deux types de stratégies, soit la résignation et le sacrifice, ont de nombreux impacts sur les T.S., qui ne peuvent les soutenir très longtemps sans fragiliser leur santé mentale et physique. C'est pourquoi plusieurs en viennent à se résigner à démissionner ou à changer de carrière. Plusieurs recherches observent en effet que de nombreuses T.S. ont tendance à changer de milieu de pratique, voire à opter pour une autre profession afin de préserver leur bien-être (Baines et van den Broek, 2017; Grenier et al., 2016; Jones, 2001).

4.2 Les stratégies conformistes

Les stratégies conformistes, associées à une posture techniciste, ont en commun le fait de répondre aux exigences attendues, quitte à mettre de côté ses valeurs professionnelles. On y retrouve notamment la sélection des usagers, pour ne retenir que ceux qui rencontrent les cibles préétablies, ou le respect strict des règles au détriment des besoins des usagers (Grenier et al., 2016; Perron, 2019; Smith et Donovan, 2003). Dans leur recension, Tummers et al. (2015) montrent, au sujet de l'adaptation des fonctionnaires de première ligne au stress professionnel, que les T.S. ont tendance à suivre les règles de manière plus rigide que les autres professionnelles, et ce, même si cela peut desservir les usagers. Cela s'expliquerait notamment par la présence d'un cadre juridique balisant les pratiques, comme c'est le cas en protection de la jeunesse. En outre, l'imputabilité comptable de la NGP ne ferait qu'amplifier la pression mise sur les T.S. pour respecter le cadre établi, favorisant d'autant plus une utilisation rigide des règles (Bourque et al., 2022). D'autres études rapportent que des intervenantes évitent de parler aux usagers de certains services auxquels ils auraient droit pour réduire le nombre d'heures qu'elles ont à travailler, qu'elles mettent l'accent sur les problèmes des usagers plutôt que sur leur humanité pour limiter l'implication émotionnelle, ou qu'elles quittent le travail dès leurs heures complétées (Baines et al., 2014; Cohen et al., 2016). Evans (2011, p. 380), dans son étude auprès d'équipes en santé mentale et au soutien aux aînés, rapporte même que certaines T.S. considèrent que le travail social, comme profession, est « mort » et voué à disparaître. Elles ne se considèrent plus comme des T.S., animées par un idéal de pratique éthique propre à leur profession, mais plutôt comme des gestionnaires de cas dont la mission est d'offrir les services prévus et de fermer leurs dossiers le plus rapidement possible. Bien que ces stratégies puissent constituer une réponse compréhensible aux conditions difficiles engendrées par la NGP, elles s'éloignent des pratiques éthiques.

4.3 Les stratégies de négociation

Les stratégies de négociation ou de *small rebellion* (Lévesque et al., 2019, p. 2253) associées à la posture constructiviste apparaissent quant à elles comme une façon de composer avec les règles en place, quitte à les contourner, pour maintenir des pratiques éthiques. On y retrouve notamment la résistance passive, la réappropriation de l'autonomie professionnelle, la protestation ainsi que la collectivisation formelle et informelle. Plusieurs stratégies de résistance passive peuvent être déployées tout en respectant le cadre bureaucratique. On recense, par exemple, la sous-utilisation par les professionnelles des outils de contrôle ou encore la comptabilisation des usagers absents dans les statistiques pour respecter les exigences de performance (Grenier et al., 2016; Giladi, 2019). D'autres études rapportent que certaines T.S. refusent de respecter les temps prescrits par l'employeur pour faire certaines tâches, rehaussent le dossier de certains usagers lors de référencement afin de s'assurer de leur prise en charge ou falsifient des données dans leur reddition de comptes afin de paraître plus performantes (Aronson et Sammon, 2000; Thunman, 2016). Certaines T.S. prennent aussi volontairement des pauses plus longues ou s'occupent de tâches personnelles sur les heures de travail en guise de protestation (Baines et van den Broek, 2017).

Les stratégies de réappropriation d'autonomie professionnelle incluent des actions visant à détourner l'intention des outils ou des normes de pratiques issues de la NGP au profit des valeurs professionnelles des T.S.. Des études font état de l'application différenciée des lignes directrices des programmes pour inclure des usagers qui seraient autrement exclus, de l'adoption d'un langage issu de la NGP pour se faire entendre des gestionnaires, ou encore de l'utilisation de ses contacts personnels pour défendre les droits des usagers (Côté et al., 2020; Rouget, 2022). Saario (2012) rapporte aussi, dans son étude en psychiatrie, que les intervenantes font un usage sélectif des instruments informatisés en fonction des spécifications qui répondent ou nuisent à leur logique professionnelle.

88

Des stratégies de protestation plus manifestes ont aussi été relevées. Pour signifier leur refus d'adhérer aux préceptes de la NGP, des T.S. rejettent les guides de pratique ou les lignes directrices si elles jugent qu'ils sont inappropriés, inutiles ou impossibles à réaliser (Evans, 2011; Saario, 2012; Thunman, 2016). Aronson et Sammon (2000) rapportent aussi que certaines T.S. utilisent la supervision des stagiaires pour les habiliter à résister à la standardisation des pratiques. Certaines T.S. tentent également de retourner la logique de la NGP contre elle-même en utilisant les données de leur reddition de comptes pour militer en faveur de changements sociaux ou pour influencer les politiques publiques dans l'intérêt des populations vulnérables ou marginalisées (Baines et al., 2014; Lavee et al., 2018).

Enfin, des stratégies collectives sont observées par le biais de regroupements de T.S. au sein de structures formelles (ex. : syndicat) ou informelles (réseaux sociaux) (Côté et al., 2020; Pelchat et al., 2004). Le syndicat ressort dans plusieurs études comme une institution permettant d'offrir du soutien et d'innover pour améliorer les conditions de travail des T.S. (Aronson et Sammon, 2000; Baines et al., 2014). La supervision ainsi que les rencontres interprofessionnelles semblent aussi un lieu important de soutien, ainsi que pour faire valoir ses désaccords et ses revendications (Osterholm et al., 2022; Ryding et al., 2018). De manière plus informelle, les échanges entre collègues et le recours aux réseaux sociaux semblent être de précieux moyens pour pallier le manque de support institutionnel (Aronson et Sammon, 2000). Le groupe Facebook *T.S. Québec : indignations et solutions*, avec ses 9 300 membres, en est un bon exemple au Québec.

CONCLUSION

Cet article a brossé un portrait des différentes stratégies mobilisées par les T.S. pour s'adapter à la NGP. Les T.S. n'ont d'autres choix que de s'adapter d'une manière ou d'une autre aux réformes managériales. Cette nécessité d'adaptation ne doit cependant pas se faire à leur détriment ou au détriment des usagers. Bien que chacune des stratégies décrites représente un moyen pour les T.S. de composer avec le contexte difficile de pratique, les deux premières, soit les stratégies associées aux postures de souffrance identitaire et techniciste, n'apparaissent pas durables ni souhaitables. La première engendre un taux d'absentéisme et de démission important qui peut mettre en péril la continuité des services. La deuxième, en sacrifiant la qualité des services et l'identité professionnelle des T.S., met à risque le bien-être et la sécurité des usagers et peut s'avérer dommageable pour la légitimité et la crédibilité de la profession à moyen et à long terme. Ces stratégies ont aussi un coût pour les organisations et, plus largement pour la société, qui n'ont certainement pas avantage à voir les effets des bris de services ou de leur qualité moindre sur les populations, comme l'a tristement illustrée la pandémie dans les CHSLD (Rousseau et al., 2021). De même, la détresse psychologique et l'épuisement professionnel des employées ne sont pas sans conséquences pour les organisations; d'abord sur le plan financier, mais aussi sur le plan de la rétention de la main-d'œuvre, voire de son attraction. Le contexte actuel de pratique n'est sans doute pas étranger au fait que le travail social soit une profession pour laquelle on prévoit une pénurie de main-d'œuvre (Gouvernement du Québec, 2022).

Les stratégies de négociation associées à la posture constructiviste semblent donc mieux adaptées, mais sont-elles toujours applicables? Ont-elles un coût pour les T.S. qui en font usage? Est-ce que des contextes s'y prêtent mieux que d'autres? Considérant les connaissances actuelles, ces questions incitent à poursuivre les recherches afin de faire connaître les moyens utilisés par celles qui innovent au quotidien en vue d'assurer les pratiques éthiques du travail social. Ces connaissances peuvent s'avérer utiles pour les personnes engagées dans la formation en travail social afin d'habiliter les étudiantes à utiliser davantage leur marge de manœuvre et à savoir négocier avec les contraintes organisationnelles. Le travail social est reconnu pour être une profession mettant l'accent sur les forces et il semble à l'avantage de ses membres de prendre conscience de leurs propres forces, pour ensuite être en mesure de les transmettre et de les cultiver. L'étude des facteurs qui facilitent ou non le déploiement de stratégies dites de négociation, un aspect peu documenté par les études actuelles qui se concentrent davantage sur les caractéristiques influençant négativement le climat de travail ou la santé des professionnelles (Guillot, 2022), serait aussi profitable aux organisations pour agir sur les défis actuels liés aux ressources humaines.

Autre fait notable de cette recension, une stratégie de négociation semble être absente des articles consultés : la prise de position dans les débats publics. Si la mission au cœur de la profession est de favoriser le changement social et de travailler à la défense et au respect des droits de la personne, la prise de position dans les débats publics devrait faire partie intégrante des stratégies des T.S. pour faire valoir leurs valeurs professionnelles. Plusieurs T.S. le font d'ailleurs, comme en témoigne la veille médiatique assurée par l'OTSTCFQ depuis quelques années. Il serait néanmoins pertinent de documenter davantage ce type de stratégies de négociation pour voir comment elles s'actualisent chez celles qui en font usage et quels en sont les impacts. Les États généraux du travail social lancés par l'OTSTCFQ au printemps 2023 rappellent d'ailleurs l'importance de la contribution de la profession pour l'avancement de débats sur les grands enjeux sociaux et le façonnement du Québec de demain.

De façon plus générale, les États généraux de l'OTSTCFQ rejoignent d'ailleurs plusieurs questions abordées dans cet article, que ce soit le sens que les T.S. donnent à leurs pratiques dans le contexte actuel, les défis pour des pratiques en cohérence avec les valeurs et principes du travail social, les effets du contexte organisationnel ou les enjeux pour la formation. Dans cette recherche de solutions pour « façonner le travail social de demain » (Institut du Nouveau Monde, 2023), la connaissance des diverses stratégies pouvant être déployées peut s'avérer pertinente pour permettre aux T.S. de reprendre du pouvoir, non pas seulement pour leurs usagers, mais aussi pour elles-mêmes et pour l'avenir de la profession.

ABSTRACT:

Since its gradual establishment in Quebec's healthcare and social services network, New Public Management (NPM) has led to major changes in the working conditions of social workers. The permeation of managerial logic, standardization of practices and increasing use of evidence-based practices and artificial intelligence to guide interventions have reduced the professional autonomy of social workers. In this increasingly restrictive environment, they struggle to carry out ethical practices in their daily work. As a result, it becomes harder and harder for social workers to use their critical thinking skills and reflexivity based on social work knowledge and values, ethical standards of the profession and on their professional identity. What's more, when working with various minorities, using inclusive, personalized practices is also becoming a challenge. NPM changes are also creating loyalty conflicts among social workers who are caught between the conflicting expectations of their managers and their professional ethos. These tensions have numerous harmful effects such as psychological distress, demobilization, burnout and resignation. While several studies have investigated the impacts of these managerial reforms, very few have examined the strategies deployed by social workers in their daily practices to cope with NPM and ensure an ethical exercise of their profession. This article proposes an analysis of the repercussions of managerial (NPM) reforms on the practice of social work, as well as emerging responses initiated by frontline practitioners.

KEYWORDS:

Social work, ethical practices, New Public Management, managerialization of social services, strategies

RÉFÉRENCES

- Aronson, J. et Sammon, S. (2000). Practice Amid Social Service Cuts and Restructuring: Working with the Contradictions of "Small Victories". *Revue canadienne de service social*, 17(2), 167-187. <http://www.jstor.org/acces.bibl.ulaval.ca/stable/41669704>
- Baines, D. (2004). Caring for Nothing: Work Organization and Unwaged Labour in Social Services. *Work, Employment and Society*, 18(2), 267-295. <https://doi.org/10.1177/09500172004042770>
- Baines, D., Charlesworth, S. et Cunningham, I. (2014). Fragmented outcomes: International comparisons of gender, managerialism and union strategies in the nonprofit sector. *The Journal of Industrial Relations*, 56(1), 24. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0022185613498664>
- Baines, D. et van den Broek, D. (2017). Coercive Care: Control and Coercion in the Restructured Care Workplace. *British Journal of Social Work*, 47(1), 125-142. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/bjsw/bcw013>
- Benoit, M., Perron, L. et Lévesque, G. (2021). *Aux premières lignes du soutien à domicile*. É. 21.
- Bourque, M., Grenier, J. et St-Amour, N. (2022). Du « régime du bureau professionnel » au « régime de gestion du care ». Le passage de l'imputabilité professionnelle à l'imputabilité comptable. Dans A. Gonin, M. Guissard, A. André et F. Plante (dir.), *Éthique et travail social : nouvelles voies pour la pensée et pour l'action*. Presses de l'Université du Québec.

- Bowles, W., Collingridge, M., Curry, S. et Valentine, B. (2020). *Ethical practice in social work: an applied approach*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- CDPDJ. (2017). *Conclusion d'enquête – Enfants signalés au DPJ Saguenay-Lac-St-Jean*. https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/enquete_saguenay-lac-st-jean.pdf
- Champy, F. (2017). Décrire des activités prudentielles pour aider à les réhabiliter? Enjeux théoriques et pratiques d'enquêtes qualitatives sur la prise en charge de malades précaires dans les permanences d'accès aux soins de santé en France. *Recherches qualitatives*, 36(2), 153-172. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1084442ar>
- Charbonneau, M. (2017). De Weber au nouveau management public. Dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* (2^e éd., p. 401-426). Presses de l'Université du Québec.
- Cohen, N., Benish, A. et Shamriz-Ilouz, A. (2016). When the Clients Can Choose: Dilemmas of Street-Level Workers in Choice-Based Social Services. *The Social Service Review*, 90(4), 620-646. <https://doi.org/https://doi.org/10.1086/689621>
- Collins, J. A. et Fauser, B. C. J. M. (2005). Balancing the strengths of systematic and narrative reviews. *Human Reproduction Update*, 11(2), 103-104. <https://doi.org/10.1093/humupd/dmh058>
- Côté, P.-B., Renard-Robert, G. et MacDonald, S.-A. (2020). « C'est pour eux que je travaille » : étude de cas sur le pouvoir d'agir des professionnels œuvrant auprès de personnes en situation d'itinérance. *Revue canadienne de service social*, 37(1), 23-42. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1069980ar>
- 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/https://doi.org/10.7202/029812ar>
- Couturier, Y. et Legault, B. (2002). Du doute identitaire à la complexité de la tâche. Réflexion pour repenser la question de l'estime de soi professionnelle des travailleurs sociaux et travailleuses sociales. *Intervention*, (115), 57-63.
- CSDEPJ. (2021). *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes*. Gouvernement du Québec. https://www.csdepj.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport_final_3_mai_2021/2021_CSDEPJ_Rapport_version_finale_numerique.pdf
- Dejours, C. (2006). Aliénation et clinique du travail. *Actuel Marx*, 39, 123-144. <https://doi.org/10.3917/amx.039.0123>
- Dutrisac, R. (2023, 30 mars 2023). Décentraliser en centralisant. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/opinion/editoriaux/787357/reforme-de-la-sante-decentraliser-en-centralisant>
- Ellington, L. (2020). Travail social et guérison autochtone : une analyse sociohistorique et des pistes pour son intégration au sein des pratiques sociales. *Nouvelles pratiques sociales*, 31(2), 338-355. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1076659ar>
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41(2), 368-386.
- Giladi, M. (2019). Réappropriation des rôles professionnels dans le travail social. *Les Politiques Sociales*, 1-2(1), 71-82. <https://doi.org/https://doi.org/10.3917/lps.191.0071>
- Grenier, J. et Bourque, M. (dir.) (2018). *Les services sociaux à l'ère managériale*. Presses de l'Université Laval.
- Grenier, J., Bourque, M. et Bourque, D. (2019). La déprofessionnalisation du travail social : enjeux et défis. *Les Politiques Sociales*, 1-2(1), 83-93. <https://doi.org/https://doi.org/10.3917/lps.191.0083>
- 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/https://doi.org/10.7202/1088310ar>
- Grenier, J., Bourque, M. et St-Amour, N. (2016). La souffrance psychique au travail : une affaire de gestion? *Intervention*, (144), 9-20.
- Gouvernement du Québec (2022). *Diagnostic de court (2022) et de moyen termes (2025) pour les 500 professions de la Classification nationale des professions*. Gouvernement du Québec.
- Guillot, J. (2022). *L'épuisement professionnel en protection de la jeunesse : une posture préventive issue du discours des intervenantes* [Mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outatouais].
- Hyslop, I. (2018). Neoliberalism and social work identity. *European Journal of Social Work*, 21(1), 20-31. <https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1255927>

- Iancu, P., Lanteigne, I., Albert, H. et Savoie, E. (2021). La prise en compte des émotions en contexte de collaboration interprofessionnelle : perception de professionnels en travail social. *Intervention*, (154), 39-56. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1088306ar>
- Institut du Nouveau Monde (2023). *Les thèmes de discussion*. États généraux du travail social : façonner le travail social de demain. <https://inm.qc.ca/travailsocial/>
- Jones, C. (2001). Voices From the Front Line: State Social Workers and New Labour. *The British Journal of Social Work*, 31(4), 547-562. <https://doi.org/10.1093/bjsw/31.4.547>
- Lachapelle, R. (2023). La mesure et le sens : le défi de la reddition de comptes en intervention sociale. *Intervention*, (156), 119-128. <https://doi.org/10.7202/1097411ar>
- Larivière, C. (2005). *Les risques de la nouvelle gestion publique pour l'intervention sociale*. Congrès international francophone du service social Caen.
- Lavee, E., Cohen, N. et Nouman, H. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. *Public Administration*, 96(2), 333-348. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12402>
- Léger. (2020). *Sondage auprès des membres*. Léger.
- Lévesque, M., Negura, L., Gaucher, C. et Molgat, M. (2019). Social Representation of Social Work in the Canadian Healthcare Setting: Negotiating a Professional Identity. *The British Journal of Social Work*, 49(8), 2245-2265. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcz005>
- Osterholm, J., Olaison, A. et Taghizadeh Larsson, A. (2022). "How shall we handle this situation?" Social workers discussions about risks during the covid-19 pandemic in swedish elder care. *Health, Risk & Society*, 1-17. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.1080/13698575.2022.2154323>
- Palier, B. (2021). *La réforme des systèmes de santé* (9^e édition mise à jour). Presses universitaires de France / Humensis.
- Pelchat, Y., Malenfant, R., Côté, N. et Bradette, J. (2004). *La pratique de l'intervention sociale et psychosociale en CLSC. Identités et légitimités professionnelles en transformation*. CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières.
- Perron, L. (2019). *Comment le Nouveau Management Public transforme-t-il la prestation des services publics? Le cas des services à domicile au Québec* [Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal].
- Prud'homme, J. (2011). *Professions à part entière : histoire des ergothérapeutes, orthophonistes, physiothérapeutes, psychologues et travailleuses sociales au Québec*. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Pullen Sansfaçon, A. et Bellot, C. (2016). L'éthique de la reconnaissance comme posture d'intervention pour travailler avec les jeunes trans. *Nouvelles pratiques sociales*, 28(2), 38-53. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1041178ar>
- Rouget, É. (2022). Pourquoi vouloir (re)mettre les relations et la reconnaissance au cœur du travail social? *Sociographe*, 78(2), 25-40. <https://doi.org/https://doi.org/10.3917/graph1.078.0025>
- Rousseau, N., Ladouceur, M.-C., Vallières, H., Légaré, F., Pleau, J., Roussy, J., Jeddy, M., Ross, F., Ellassal, E.-F., Moulin, C., Gervais, M. et Pouliot, J. (2021). *Rapport spécial du Protecteur du citoyen. La COVID-19 dans les CHSLD durant la première vague de la pandémie. Cibler les causes de la crise, agir, se souvenir*.
- Ryding, J., Sorbring, E. et Wernersson, I. (2018). The Understanding and Use of Reflection in Family Support Social Work. *Journal of Social Service Research*, 44(4), 494-508. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01488376.2018.1476300>
- Saario, S. (2012). Managerial reforms and specialised psychiatric care: A study of resistive practices performed by mental health practitioners. *Sociology of Health & Illness*, 34(6), 896-910. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9566.2011.01439.x>
- Thunman, E. (2016). Coping With Moral Stress in the Swedish Public Services. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(3), 59-77. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i3.5528>
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E. et Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>