
Rapport synthèse : Portrait des programmes en négligence

Réalisé par Annie Bérubé, Vicky Lafantaisie,
Diane Dubeau, Tristan Milot, Marie-Ève Clément,
Noémie Dicaire, Valérie Pichette et Carl Lacharité

Présenté au Ministère de la Santé et des services sociaux

Janvier 2023



Photo: Adrian C. Murray





La présente étude examine l'état des programmes en négligence au Québec, à savoir comment sont implantés les principes d'intervention recommandés et quelles adaptations ont été réalisées dans les milieux.

Les éléments suivants sont documentés:

1. La compréhension et l'application de l'approche écosystémique;
2. Les mécanismes en place pour permettre une intervention participative et les défis associés;
3. La nature des partenariats établis;
4. Les ressources permettant d'offrir une réponse écosystémique;
5. La nature des activités directes offertes aux enfants;
6. La diversité d'interventions offertes directement aux parents.

Le rapport complet ainsi que le rapport préliminaire peuvent être consultés à l'adresse suivante:

<https://uqo.ca/docs/49989>

Par ailleurs, l'intérêt suscité par les résultats de ce premier volet de la recherche a mené à la réalisation, en collaboration avec l'INESSS, d'un outil d'auto-évaluation permettant à chaque répondant de situer son intervention en négligence en fonction des cinq grands principes d'intervention recommandés. Cet outil est disponible à l'adresse suivante: <https://www.inesss.qc.ca/publications/repertoire-des-publications/publication/les-trajectoires-de-services-et-les-services-pour-les-enfants-a-risque-de-negligen-ou-en-situation-de-negligen-et-leur-famille.html>

N.B.: Les photos présentées dans ce rapport ont été prises par Adrian C. Murray, un papa de 4 enfants qui a décidé d'immortaliser ces enfants en compagnie d'ours en peluche. Les images sont tirées du site suivant: <https://positivr.fr/ce-papa-photographie-ses-enfants-en-compagnie-de-leurs-nounours-28-photos-pleines-de-tendresse/>

Méthodologie

Participants :

Afin de réaliser un portrait le plus exhaustif possible des programmes en négligence au Québec, 22 régions du Québec ont été sollicitées. À noter, les régions du Nord du Québec ne font pas partie du devis considérant leur propre système de gouvernance en matière de protection de la jeunesse.

Un sous-échantillon de trois personnes qui interviennent par territoire, soit un portant le chapeau de la loi de la protection de la jeunesse (LPJ), un œuvrant sous la loi des services de la santé et services sociaux (LSSSS) et un des organismes communautaires (OC) ont été sollicités, de même que les gestionnaires et les coordonnateurs responsables du programme. Les parents ont également été invités à se prononcer dans le cadre de ces travaux.

L'entrevue a permis de recueillir des informations sur :

- La description du programme,
- L'actualisation de chacun des principes du programme,
- La priorisation des principes du programme,
- Les défis et les facilitateurs relatifs à l'implantation des principes,
- Les effets perçus en lien avec chacun des principes,
- Les ajouts ou changements souhaités au programme.

Entrevues réalisées par vidéoconférence :
21 établissements rejoints
74 intervenant.e.s :
29 Intervenant.e.s LSSSS;
11 Intervenant.e.s LPJ;
19 Gestionnaires ou coordonnateurs
15 Organismes communautaires;
19 Parents
Total : 93 entrevues

Résultats

Connaitre la négligence et ses approches

La négligence est un phénomène qui est difficile à nommer. L'inconfort qui en résulte nuit à l'offre de services qui se cache alors sous des noms différents d'une région à l'autre. Cette situation rend les buts de l'intervention plus difficiles à saisir pour les parents.

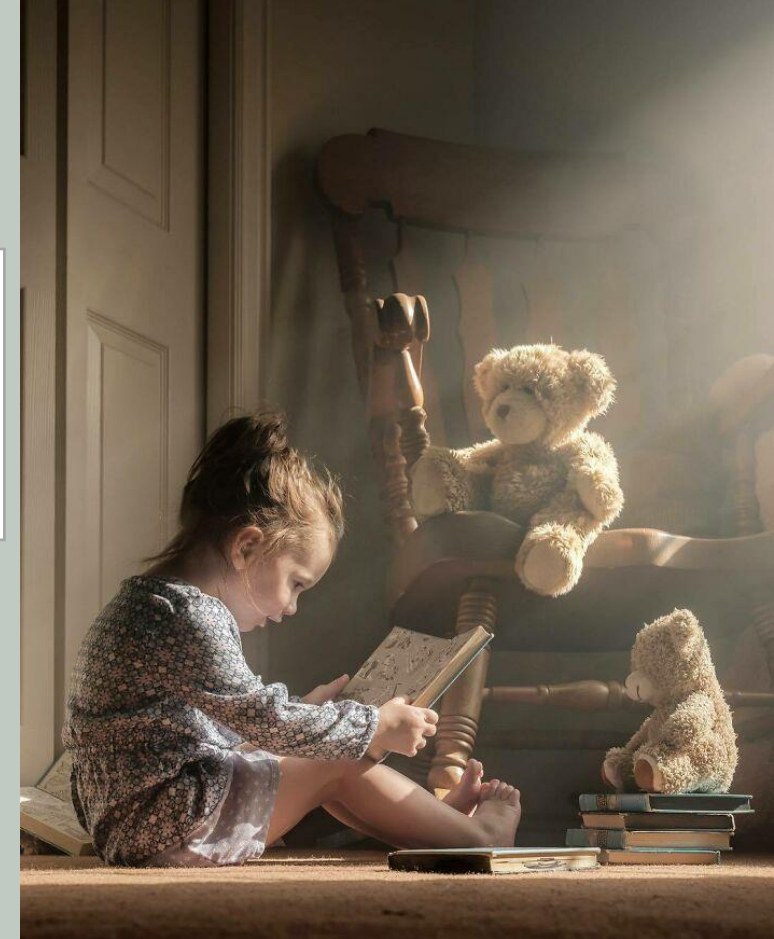
Ça l'a été une embuche majeure, de ne pas être capable de nommer la négligence. (...) Je pense qu'on gagnerait tous, tous les intervenants, peu importe où on est, à trouver des façons de nommer les vraies choses. I_2010

Faut comprendre qu'en négligence souvent, moi j'trouve qu'on donne des horaires de premières ou de premiers ministres à nos parents. (...) Des fois-là, ils ont l'ergo, la physio, l'orthophoniste, la TS de la DPJ, l'éducatrice, le groupe, la maison des familles, on est rendu à 7... I_1004

En général, les personnes intervenantes, gestionnaires et partenaires interrogées comprennent le principe de l'écosystémie. Le partenariat est utilisé afin de permettre une réponse à l'ensemble des besoins identifiés chez l'enfant et sa famille. Le défi demeure au niveau de l'harmonisation de tous les services en place autour de la famille. Un sentiment de surcharge se dégage de plusieurs propos.

Par ailleurs, l'approche participative semble être parfois mélangée avec des notions de volontariat ou de collaboration. Certains milieux demandent aux parents de participer à leur intervention afin de démontrer qu'ils sont participatifs. Cette façon de voir l'intervention s'approche davantage d'une position expert-client.

Souvent, le parent est peut-être juste trop débordé, il n'a pas la tête à ça, mais ça veut pas dire qu'il n'est pas prêt, qu'il n'est pas volontaire, pis qu'il n'est pas prêt à participer à certaines choses. I_1007



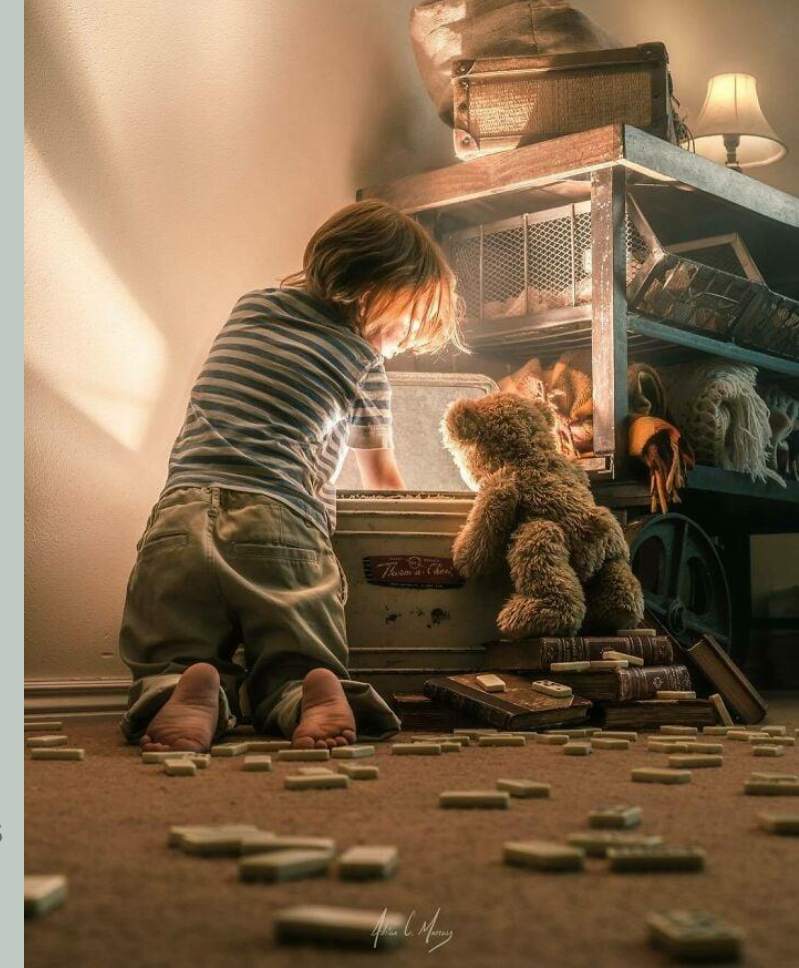
Le partenariat

Les propos recueillis lors des entrevues soulignent la nécessité du travail en partenariat autour des familles en contexte de négligence. La presque totalité des régions ont d'ailleurs des ententes signées avec au moins un organisme communautaire partenaire. Dans plusieurs milieux, les CPE ont également des ententes afin de s'assurer que les enfants puissent avoir accès à un milieu de garde. Par contre, le nombre de places disponibles ne permet pas un accès à tous les enfants du PIN. La fréquentation d'un milieu de garde est pourtant un moyen efficace pour s'assurer qu'un plus grand nombre d'adultes contribuent au quotidien à répondre aux besoins de ces enfants.

Ironiquement, c'est à l'intérieur même des Centres de santé et services sociaux que la collaboration semble plus difficile. Plusieurs propos réfèrent à la difficulté de faire connaître le PIN aux autres points de services, à recevoir des références de la part des autres programmes ou à y référer les familles. La collaboration avec la DPJ revêt également des enjeux particuliers attribuables à la surcharge de travail au sein de ces équipes, de même qu'à l'harmonisation des mandats spécifiques de la première et de la deuxième ligne de services. Pourtant, certaines régions ont réussi à bâtir un partenariat très apprécié des familles.

Pas de réseau communautaire et collectif, pas de programme d'intervention en négligence. L_ 1004

Le milieu scolaire demeure un des partenaires avec qui la collaboration se vit difficilement. Comme pour tous les cas de partenariats documentés dans cette recherche, le manque de temps est invoqué. Au-delà de cet enjeu, ce milieu semble avoir été moins sensibilisé à la problématique de la négligence et à ses enjeux. Plusieurs suggèrent que des formations spécifiques y seraient nécessaires.



Les besoins et les services offerts

Tous reconnaissent que les besoins des enfants et des familles sont multiples et diversifiés. Plusieurs propos soulignent l'existence de services autant au niveau communautaire qu'institutionnel qui permettent d'offrir un soutien aux besoins identifiés.

Par ailleurs, les groupes de parents offerts dans le cadre des PIN permettent de répondre à plusieurs besoins spécifiques des familles. Ils sont appréciés à la fois par les équipes d'intervention, par les partenaires et par les familles. Ils représentent souvent la porte d'entrée vers une plus grande mobilisation des familles qui y voient une reconnaissance de leurs forces et de leur pouvoir d'agir.

C'est sûr que si on pouvait avoir des *fast track*, des accès plus rapides parce que, quand on est en service auprès d'une famille, qu'on a ciblé le bon moment, on ne peut pas passer à côté. Faudrait qu'on puisse avoir accès aux services au bon moment. Ça ferait une belle différence. I_3015

Le principal enjeu demeure d'accéder rapidement aux services spécialisés nécessaires au moment où ils sont identifiés par l'équipe d'intervention et par la famille.



L'infrastructure

Un grand engagement envers les familles en contexte de négligence apparaît dans le discours des personnes impliquées auprès d'elles. Le désir de soutenir et d'aider ces enfants et leurs parents est au cœur des propos de plusieurs.

Cependant, les mots lourdeur et surcharge se glissent à plusieurs reprises dans les discours. L'instabilité des équipes d'intervention, la difficulté à obtenir du soutien clinique ou de la part de la gestion et le manque de reconnaissance des spécificités du travail en négligence semblent nourrir ces sentiments.

Les indicateurs ne sont pas représentatifs du travail sur le terrain et ne sont pas représentatifs des besoins populationnels. (...) Alors, est-ce qu'on répond vraiment aux besoins des enfants et leur famille ou on répond aux besoins de nos chefs qui répondent aux besoins des ministres ... I_3017

Le défi qu'on a c'est la rétention au niveau des intervenants. Donc ça change souvent. C'est une nouvelle personne qui va intégrer un nouveau programme pis elle doit intégrer plein de choses en même temps. Donc on a pas une équipe dédiée, si on avait une équipe dédiée, ce serait merveilleux. I_1001

La structure institutionnelle impose de transformer chaque action d'intervention en codes préétablis et de respecter des normes d'intervention qui ne sont pas spécifiques à la négligence et qui ne représentent pas toujours bien la réalité du travail effectué auprès des familles.

Pourtant, les particularités de la négligence sont connues et les outils et les formations pour accompagner l'intervention sont en place. Une embûche consiste à s'assurer que toutes les personnes impliquées dans les PIN aient les connaissances nécessaires et qu'elles bénéficient des formations et des outils existants. Ce défi est rendu particulièrement compliqué dans le contexte de grand roulement de personnel.



Les retombées

Les retombées des PIN se situent à trois niveaux. Pour les familles, le programme permet de cibler un ensemble de facteurs qui contribue au développement des enfants et de travailler sur plusieurs fronts à la fois. Les parents en ressortent mieux outillés pour soutenir l'enfant dans son développement, alors que d'autres ressources sont également mises en place pour soutenir le développement des enfants.

Ce qui me sécurise c'est que là j'ai du soutien pis en même temps, j'ai pas peur que tu me laisses tomber parce que y'a des choses qui se corrigent. (...) Si jamais après ça, y'a quelque chose qui fonctionne plus après deux ans, bin au moins j'ai des ressources vers où aller. P_5113

Les parents s'ouvrent beaucoup plus pis ils font vraiment un cheminement qui les amène à se remettre en question, mais aussi à avoir des rêves pis des projets pis de les réaliser. On a énormément de mamans qui sont retournées sur le marché du travail, ou qui sont allées faire du bénévolat ou qui sont retournées à l'école. I_3006

Les équipes d'intervention soulignent que le programme permet de créer une communauté autour des familles et d'ainsi diminuer le sentiment que tout repose sur leurs épaules. Les PIN permettent une compréhension commune de la négligence qui facilite le travail.

Les partenaires indiquent quant à eux que le programme permet une meilleure reconnaissance de leur rôle auprès des familles. Leur participation aux PIN permet une véritable réponse écosystémique aux besoins diversifiés des familles.



La présente recherche nous a permis de recueillir le point de vue de 93 personnes représentant différents groupes en lien avec les programmes en négligence dans 21 régions du Québec. Cette variété de points de vue et de paroles convergent vers des constats communs qui touchent différentes dimensions du programme. Dès les premières analyses, il est apparu évident que les régions du Québec connaissent le phénomène de la négligence, ils savent que des politiques, des plans d'action et des ressources y sont spécifiquement dédiées. Ainsi, du chemin a été parcouru depuis les 15 dernières années. Il persiste toutefois un malaise chez certains qui hésitent encore à nommer la négligence par son nom, en particulier auprès des parents.

Ce malaise crée une zone de brouillard où il devient difficile de naviguer à plusieurs égards. Cette situation est bien illustrée par les variations autour du nom donné au programme dans les différentes régions du Québec. Afin d'éviter le nom négligence, plusieurs régions ont renommé le programme. Les noms choisis sont porteurs de sens pour chaque milieu, mais cette signification demeure circonscrite à leur région. Il devient difficile pour une personne qui intervient de référer à ses collègues des autres régions puisque des recherches sont nécessaires afin de connaître le nom du service équivalent. Si cette situation crée un obstacle pour les équipes d'intervention qui voudraient échanger sur leurs pratiques, on peut imaginer les difficultés qu'une famille qui change de région peut avoir à comprendre que le service qu'on lui offre correspond à celui auquel elle participait. Un parent pourrait également avoir de la difficulté à décrire le service dont il bénéficiait lorsque la problématique de négligence n'a jamais été nommée en sa présence.

Maintenant que tous connaissent la problématique de la négligence, il serait peut-être temps d'être capable de la nommer en utilisant un vocable commun partagé avec les familles. On éviterait ainsi de perpétuer un phénomène *Voldemort* au sein des services en négligence. À cet effet, autant l'initiative AIDES que le guide de pratique du PAPFC² proposent une définition qui décentre la responsabilisation du parent au profil d'une compréhension écosystémique de la négligence.



À cet effet, nous recommandons :

1. **Une précision dans les formations et les outils** en négligence sur l'importance de nommer le contexte de négligence. Les familles doivent connaître le phénomène et les multiples facteurs de risque menant à sa construction.
2. **Une harmonisation du nom et du contenu des programmes** afin de faciliter la communication entre les régions et de s'assurer que les parents de toutes les régions du Québec aient accès à une intervention similaire, peu importe où ils se trouvent.

Au cours des dernières années, le Québec a pu bénéficier de chercheurs dédiés, notamment de l'expertise de Carl Lacharité et de Claire Chamberland, qui ont été très proactifs pour mettre sur pied des formations et des outils permettant de soutenir l'intervention en négligence. Les formations et les outils existants sont de grande qualité et ils sont très appréciés par les acteurs qui y sont exposés. Cependant, leur diffusion n'est pas uniforme. Certaines régions sont championnes dans l'utilisation de ces ressources. D'autres milieux démontrent une utilisation plus sporadique.

La négligence est un phénomène complexe qui demande une connaissance et une compréhension approfondie afin d'offrir une intervention appropriée aux familles. Il devient important d'avoir un mécanisme qui assure que toutes les personnes qui interviennent en négligence aient reçu une formation de base avant d'être en contact avec les familles et qu'ils bénéficient de formations continues leur permettant d'utiliser les outils spécifiques à cette problématique.

L'établissement d'une telle recommandation peut paraître irréaliste dans un contexte de pénurie et de roulement de personnel. Elle devient seulement possible si on reconnaît que la négligence est une problématique spécifique qui nécessite d'être confiée à une équipe dédiée dont l'expertise est unique et reconnue.

Nous recommandons :

3. La création d'équipes dédiées à la négligence qui se distinguent par leur formation, par la reconnaissance de l'expertise qu'ils développent et par la spécificité des interventions qui leur incombe.

4. L'instauration d'une certification permettant d'assurer que toutes les personnes qui interviennent en contexte de négligence reçoivent une formation de base spécifique à la négligence avant d'intervenir auprès des familles, jumelée à une **formation continue obligatoire** permettant de conserver les privilèges d'intervention.

Adapter aux enfants

Le dernier constat de cette recherche se tourne vers une étape que le Québec n'a pas encore franchie. Face aux connaissances que nous avons maintenant sur les contextes de négligence, et au regard de la compréhension que de plus en plus d'acteurs partagent, un constat émerge, maintes fois soutenu par le discours des personnes interrogées dans le cadre de cette étude. Il est temps d'adapter nos interventions afin de mieux répondre aux réalités des familles.

L'adaptation la plus criante concerne le besoin d'offrir davantage de services directs aux enfants, et ce, de manière beaucoup plus rapide et beaucoup plus intense. La négligence prédit des trajectoires développementales très difficiles, et ce autant à court, moyen et long terme. Elle est davantage reliée au signalement et au placement des enfants que les autres formes de maltraitance (Chiang et al., 2022). Malgré les besoins développementaux criants des enfants, on retrouve des difficultés d'accès importantes pour les services spécialisés. La principale offre d'activités dans les programmes en négligence touche la socialisation des enfants, ce qui n'est peut-être pas leur besoin prioritaire. Les besoins de ces enfants sont diversifiés et ils demandent plusieurs expertises au moment opportun.

Par ailleurs, la fréquentation d'un milieu de garde de qualité est une garantie qu'un plus grand nombre d'adultes veille de manière quotidienne à la réponse aux besoins des enfants. Pour l'instant, plusieurs régions déplorent un manque de places pour accueillir tous les enfants du PIN.

Finalement, le milieu scolaire semble avoir été le grand oublié des campagnes des dernières années visant à faire connaître la négligence. Plusieurs rapportent que les équipes école démontrent une méconnaissance de la réalité dans laquelle ces enfants grandissent.



À la lumière de ces constats, **nous recommandons** :

5. Des **voies d'accès vers les services spécialisés** spécifiquement dédiées aux enfants en contexte de négligence.
6. **Que le nombre de places réservées en milieu de garde soit ajusté à la réalité de chaque région** afin que tous les enfants du PIN d'âge préscolaire y aient accès.
7. **Des formations spécifiques en milieu scolaire** afin de sensibiliser les équipes école à la réalité des contextes de négligence et aux approches démontrées efficaces pour intervenir auprès de ces enfants et de leur famille.

Adapter aux familles

Les familles en contexte de négligence présentent une multitude de facteurs de risque personnels, familiaux et sociaux qui se cumulent pour rendre difficile la réponse aux besoins des enfants. Bien que les interventions en négligence ciblent d'abord et avant tout les enfants, l'amélioration de la réponse à leurs besoins ne peut se faire sans une amélioration des conditions parentales et familiales. Pourtant, dans le contexte des services actuels, les familles se butent à plusieurs enjeux limitant leur accessibilité.

Tout d'abord, aucune priorisation n'est prévue lorsque les besoins des familles sont identifiés. De plus, les services offrent souvent peu de flexibilité. Les parents doivent être disponibles au moment où les ressources le sont. Les parents qui éprouvent de la difficulté à respecter les horaires imposés ou à se rendre sur les lieux sont souvent perçus comme étant peu volontaires. Enfin, dans plusieurs établissements, la difficulté des parents à participer aux services offerts est considérée comme un manque de volontariat, ce qui est confondu avec l'approche participative du programme. Les parents ainsi perçus comme peu collaboratifs risquent de voir une note à leur dossier et parfois même à voir leur dossier fermé, une pratique qui ne sert pas les intérêts de l'enfant.



À la lumière de ces constats, **nous recommandons** :

8. Des voies d'accès vers les services spécialisés spécifiquement dédiées aux parents d'enfants en contexte de négligence. Ces voies doivent permettre un accès rapide, de même qu'une offre de services flexible qui tienne compte de la réalité des familles et des autres interventions auxquelles elle participe.

Adapter la structure

L'intervention en négligence demande de travailler avec des familles aux réalités complexes et étant en grand besoin.

Cependant, la structure actuelle des services ne reconnaît pas ce type d'intervention comme étant différent des interventions auprès des autres clientèles. Ainsi, un intervenant ne voit pas d'adaptation dans sa charge de cas ou dans les statistiques associées aux enfants en contexte de négligence : Une famille vaut une famille, peu importe la problématique.

Ainsi, aucun mécanisme ne permet de reconnaître qu'il s'agit d'une problématique particulière qui demande une expertise particulière et un cadre d'intervention adapté.

Par ailleurs, la commission Laurent a mis l'accent sur la nécessité de développer des formations de niveau universitaire afin de former des équipes d'intervention qui se spécialisent dans l'intervention en protection de la jeunesse. À l'heure actuelle, malgré la pertinence de ces formations pour les intervenants en place, les formations universitaires ne sont pas reconnues (formations de niveau 4). Elles n'entrent pas dans la catégorie du développement des pratiques professionnelles (DPP).

Nous recommandons :

9. Une **vision différente** du travail d'intervention en négligence où :

- * les heures dédiées à l'établissement d'un partenariat sont comptabilisées,
- * le temps dévolu à la recherche de services pour l'enfant et pour ses parents est considéré comme une intervention,
- * le temps où la personne intervenante est accompagnée cliniquement ou en formation est reconnu.

10. Une **reconnaissance de la formation universitaire** comme contribuant au travail d'intervention et qui doit donc bénéficier du même traitement que les formations en lien avec le développement des pratiques professionnelles.



Un mot dernier mot d'espoir...

J'ai la DPJ qui sont dans ma vie depuis ma naissance (...) Eux (les intervenants du PIN), ils me font sentir comme une bonne mère. (...) Ils m'amènent au futur. Grâce à elle, je retourne aux études. Je suis supposée être en arrêt de travail à vie et j'ai réussi à avoir une maison. Écoute, je veux dire tous ces encouragements, tout le fait qu'elle a cru en moi, c'est énorme. P_5079

Merci!

Merci aux parents, équipes d'intervention, gestionnaires et partenaires qui ont répondu à nos questions.

Merci également à l'armée d'assistantes de recherche qui se cache derrière ces données.

Questions, commentaires?

annie.berube@uqo.ca