

Recommandations

Étude de la mise en œuvre
de la Loi assurant l'exercice
des droits des personnes handicapées
en vue de leur intégration scolaire,
professionnelle et sociale

Volet 2
Étude de la mise en œuvre de l'article 61.1

Présentées au
Ministère de la Santé et des Services sociaux

Par
Véronique Lavallée
et Marie-Claude Jean

Collaborateurs
André Viel
Richard Marceau

15 mars 2012

Recommandations

Étude de la mise en œuvre
de la Loi assurant l'exercice
des droits des personnes handicapées
en vue de leur intégration scolaire,
professionnelle et sociale

Volet 2

Étude de la mise en œuvre de l'article 61.1

INTRODUCTION

Lors de l'adoption, en 2004, de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (ci-après appelée la Loi), le législateur a prévu de procéder à une évaluation indépendante de sa mise en œuvre cinq ans après son entrée en vigueur, selon les modalités précisées à l'article 74.2 de la Loi.

Dans cette optique, le ministre responsable de l'application de la Loi a confié la supervision de l'évaluation de la mise en œuvre de la Loi à la Direction générale des services sociaux du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Le Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) a alors été invité à produire ce rapport indépendant.

Le mandat du CREXE consiste à réaliser l'étude de la mise en œuvre de la Loi et se décline en deux volets bien distincts : le volet 1 est un bilan factuel de certains articles de la Loi, et le volet 2 est une étude de la mise en œuvre de l'article 61.1. À la suite de la production du rapport concernant le volet 2, le présent document reprend les principaux constats énoncés dans ce rapport et formule des recommandations. L'article 61.1 stipule que chaque ministère et organisme public qui emploie au moins 50 personnes ainsi que chaque municipalité locale qui compte au moins 15 000 habitants adoptent, au plus tard le 17 décembre 2005, un plan d'action indiquant les obstacles à l'intégration des personnes handicapées dans le secteur d'activité relevant de ses attributions. Ce plan d'action doit également décrire les mesures prises au cours de l'année qui se termine et les mesures envisagées pour l'année qui débute dans le but de réduire les obstacles à l'intégration des personnes handicapées dans ce secteur d'activité¹.

En 2010, 171 ministères, agences, organismes et municipalités (M/O/M) sont assujettis à l'article 61.1; ils se répartissent comme suit : 22 ministères, 15 agences, 66 organismes et 68 municipalités.

¹ Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale, L.R.Q., chapitre E-20, 61.1.

RECOMMANDATIONS

Le mandat confié au CREXE a consisté en l'étude de la mise en œuvre de l'article 61.1 et des responsabilités de soutien-conseil de l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ). Plus précisément, l'étude a consisté à répondre aux huit questions principales du mandant. Les collectes et analyses effectuées ont permis de faire des constats. À partir des constats effectués, le CREXE propose des recommandations à l'intention du ministre, de l'OPHQ et des ministères, agences, organismes et municipalités assujettis à l'article 61.1 afin d'améliorer la mise en œuvre de celui-ci.

1. Les ministères, agences, organismes et municipalités (M/O/M) soumis à l'article 61.1 ont-ils adopté un plan d'action?

En 2010, 125 ministères, organismes, agences et municipalités assujettis à l'article 61.1 ont adopté un plan d'action, soit 73 % d'entre eux. Un pourcentage élevé de M/O/M ne produit donc pas de plan d'action comme l'exige la Loi. Les deux raisons invoquées sont : 1) le manque de temps et de ressources humaines; et 2) le taux de roulement élevé des coordonnateurs.

L'ensemble des coordonnateurs suggère d'adopter un plan d'action sur une base triennale avec un bilan annuel dans le but d'arrimer le plan d'action à l'égard des personnes handicapées aux autres plans qu'ils produisent, et d'adopter une vision stratégique quant à l'intégration des personnes handicapées.

Une analyse de données économiques, sociales et démographiques des municipalités ainsi qu'une analyse des budgets et du nombre d'employés des ministères, des agences et des organismes ont démontré qu'il n'existe aucune corrélation entre ces variables et l'adoption d'un plan d'action.

Recommandations : *Élaborer. Favoriser. Former.*

1. *Élaborer* un plan d'action pluriannuel basé sur une vue d'ensemble de la problématique, des obstacles, des besoins et du continuum de services. Ce plan d'action pluriannuel devrait inclure les actions prévues pour chaque année et, le cas échéant, un bilan annuel qui présente les actions réalisées l'année précédente.
2. *Favoriser* la rétention des coordonnateurs au sein des M/O/M en valorisant leur rôle au sein de ces organismes par l'entremise d'un titre, d'un positionnement approprié et d'une reconnaissance réaliste de l'ampleur de la tâche.
3. *Former* les nouveaux coordonnateurs par des séances introductives.

2. Quels sont les principaux obstacles à l'intégration des personnes handicapées relevés dans ces plans d'action?

Les trois principaux domaines d'obstacles à l'intégration des personnes handicapées visés par les M/O/M sont liés : 1) à l'accessibilité des lieux; 2) aux loisirs, à la culture et au tourisme; et 3) aux communications. Certains coordonnateurs éprouvent de la difficulté à travailler en termes d'*obstacles*, et ce, plus particulièrement pour ceux qui sont issus d'organismes publics. De nombreux coordonnateurs considèrent que le processus de repérage d'obstacles est lourd, puisqu'il doit être réalisé annuellement.

Recommandations : *Définir. Expliciter. Sensibiliser.*

4. *Définir* clairement dans la Loi le terme *obstacle*.
5. *Expliciter* ce que signifie le terme *obstacle* à l'aide de documents et fournir une liste d'exemples concrets aux M/O/M.
6. *Sensibiliser* l'ensemble des coordonnateurs responsables du développement des plans d'action aux obstacles que peuvent rencontrer les personnes ayant des incapacités fonctionnelles. Par exemple, développer des capsules vidéo, accessibles via le Web, qui présentent des cas réels d'obstacles rencontrés afin d'amener les coordonnateurs à réfléchir en termes d'obstacles. Il pourrait également être pertinent, par l'intermédiaire de telles capsules, de présenter et de partager des solutions novatrices.

3. Quelles sont les mesures que les M/O/M ont retenues dans les plans d'action pour favoriser l'intégration des personnes handicapées?

L'analyse de contenu des 125 plans d'action de 2010 a permis de recenser 2 479 mesures. La majorité de ces mesures cible l'intégration sociale. En moyenne, les municipalités ont envisagé 33 mesures dans leur plan d'action, comparativement à 16 pour les ministères et à 11 pour les organismes et les agences. Les données montrent que les quatre catégories de mesure le plus souvent envisagées dans les plans d'action par les M/O/M sont : 1) les activités administratives; 2) la formation et la sensibilisation; 3) l'accessibilité des lieux; et 4) les communications.

4. Quelles mesures ont été mises en œuvre?

Les mesures sont mises en œuvre dans une proportion de 85 %. Il n'existe pas d'écart important entre les catégories, qui sont toutes mises en œuvre dans une proportion élevée. Les catégories de mesure détenant le plus haut taux de mise en œuvre sont les suivantes : 1) soutien aux organismes et aux familles; 2) politiques d'embauche; 3) transport; et 4) loisirs, culture et tourisme.

Recommandation : *Évaluer.*

7. *Évaluer* les effets de la Loi afin de pouvoir juger de l'efficacité et de l'efficience des mesures mises en œuvre.

5. Comment les mesures mises en œuvre se distinguent-elles des mesures des plans d'action?

Une faible proportion des mesures ont été reportées (12 %) ou abandonnées (3 %). Les types de mesures les plus reportées ou abandonnées se divisent en quatre catégories : 1) les activités administratives; 2) la formation et la sensibilisation; 3) l'accessibilité des lieux; et 4) les communications.

6. Quelles sont les raisons qui expliquent ces écarts?

Les deux principaux facteurs limitant la mise en œuvre des mesures visant l'intégration des personnes handicapées sont les contraintes financières et humaines ainsi que la concertation et la mobilisation des acteurs internes et externes. Inversement, les deux principaux facteurs facilitant la mise en œuvre des mesures sont la priorisation du dossier par l'organisation ainsi que la conscientisation des acteurs.

Recommandations : Arrimer. Impliquer. Sensibiliser.

8. *Arrimer* la reddition de comptes des ministères et organismes concernant le plan global de mise en œuvre (PGMO) et celle concernant le plan d'action quant à l'intégration des personnes handicapées.
9. *Inciter* les personnes vivant avec des incapacités à participer à l'identification des obstacles à l'intégration au sein de l'organisation. En cas d'absence de ces dernières au sein de l'organisation, faire appel à un regroupement local, ce qui permettra l'identification obstacles critiques pour l'intégration des personnes vivant des incapacités fonctionnelles tout en valorisant leur expertise.
10. *Sensibiliser* les personnes vivant avec des incapacités à faire valoir leurs besoins auprès des M/O/M.
11. *Sensibiliser* l'ensemble des acteurs clés pouvant contribuer à réduire les obstacles rencontrés par les personnes ayant une déficience fonctionnelle (propriétaires de bâtiments privés, architectes, élus municipaux, administrateurs, etc.) et les inciter à contribuer activement à la réduction des obstacles à l'intégration.

7. Quelle est la perception de la qualité des services offerts par l'OPHQ auprès des ministères, agences, organismes et municipalités?

Dans l'ensemble, les coordonnateurs se disent satisfaits ou très satisfaits de la qualité des services de soutien-conseil offerts par l'OPHQ. Le service le plus fréquemment utilisé par les coordonnateurs est le *Guide à l'intention des ministères, des organismes publics et des municipalités en vue de la production de leur plan d'action annuel à l'égard des personnes handicapées* (2006).

8. Quelle est la perception de la pertinence des services offerts par l'OPHQ auprès des ministères, agences, organismes et municipalités?

La perception des coordonnateurs quant à la pertinence des services de l'OPHQ est relativement moins favorable. Lors de la collecte de données, les coordonnateurs ont formulé plusieurs commentaires dans le but d'arrimer les services offerts par l'OPHQ à leurs besoins. Deux besoins ont été signifiés par l'ensemble des coordonnateurs. Le premier est un portail électronique de type « guichet unique » et le deuxième s'articule autour de modifications quant à l'analyse des plans d'action.

Outre les besoins généraux, les coordonnateurs ont fait part de besoins particuliers selon leur organisation. Par exemple, les coordonnateurs des ministères souhaitent que la reddition de comptes soit simplifiée et regroupée. Les ministères et organismes aimeraient agir sur l'embauche des personnes handicapées. Finalement, les besoins des municipalités s'articulent autour des quatre thèmes suivants : 1) la sensibilisation du personnel, de la direction et des élus; 2) la formation; 3) l'expertise; et 4) le financement.

Recommandations : *Consulter. Informer. Former. Vulgariser. Implanter.*

9. *Consulter* les coordonnateurs des M/O/M dans le but de connaître leurs besoins.
10. *Informer* les coordonnateurs des M/O/M par des séances annuelles d'information ciblées et adaptées à chaque catégorie d'acteurs.
11. *Former* les coordonnateurs des M/O/M sur l'utilisation des outils et par des formations thématiques.
12. *Vulgariser*, synthétiser et mettre à jour le *Guide à l'intention des ministères, des organismes publics et des municipalités en vue de la production de leur plan d'action annuel* en sollicitant la participation des M/O/M.
13. *Implanter* des mécanismes de soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan d'action, comme un service d'analyse du plan avant sa publication et un soutien pour la mise en œuvre des mesures.
14. *Implanter* un espace réservé aux coordonnateurs sur le site Internet de l'OPHQ. Cet espace pourrait contenir : un forum de discussion, les lois et règlements en vigueur, des documents de référence, des outils de formation et de sensibilisation, les bons coups des M/O/M, etc.