

**Projet de loi n° 57**

**Loi sur l'aide aux personnes  
et aux familles**

**Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec**

## **Rédaction**

---

Yves Fleury, conseiller à l'intervention nationale  
Direction de l'évaluation, de la recherche et de l'intervention  
nationale

## **Collaboration**

---

Pierre Berger, chef de l'intervention nationale  
Marie-Andrée Coutu, conseillère à l'intervention nationale

## **Le**

---

10 septembre 2004

## **Mise en page**

---

Jocelyne Bisson  
O:\Secrétariat\DOCUMENT\1150\1179\_Loi aide aux personnes et familles\_PL-57.doc

## **Approbation**

---

Comité exécutif du conseil d'administration  
de l'Office des personnes handicapées du Québec

# Table des matières

---

|                                                                                                                                            |          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Introduction.....</b>                                                                                                                   | <b>1</b> |
| <b>Commentaires généraux .....</b>                                                                                                         | <b>2</b> |
| <b>Commentaires spécifiques .....</b>                                                                                                      | <b>2</b> |
| Règles assouplies concernant la possession de biens, de sommes versées<br>dans un régime de retraite et d'actifs reçus par succession..... | 3        |
| Accès des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi au Programme<br>alternative jeunesse .....                                    | 4        |
| <b>Préoccupations particulières .....</b>                                                                                                  | <b>5</b> |
| Suivi du rapport du groupe d'experts sur la compensation équitable .....                                                                   | 5        |
| <i>Maintien de la couverture du carnet de réclamation du prestataire handicapé<br/>        au-delà du seuil limite de quatre ans.....</i>  | 5        |
| Financement adéquat des mesures de développement de l'emploi CIT/CTA<br>pour les personnes handicapées .....                               | 6        |
| Reconnaissance de l'admissibilité au programme de solidarité sociale, un<br>processus à évaluer .....                                      | 7        |
| <b>Conclusion .....</b>                                                                                                                    | <b>8</b> |

# Introduction

Voilà maintenant plus de 25 ans, l'Assemblée nationale du Québec adoptait à l'unanimité la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées. Du même coup, le législateur créait l'Office des personnes handicapées du Québec, ci-après nommé l'Office, en lui confiant le mandat général de veiller à la coordination des services dispensés aux personnes handicapées, de promouvoir leurs intérêts et de favoriser leur intégration scolaire, professionnelle et sociale. C'est en fonction de cette mission que l'Office commente le projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

L'Office accueille positivement le projet de loi n° 57. Il constate avec satisfaction que le projet de loi s'inspire étroitement de l'esprit du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale récemment déposé tout en apportant des réponses constructives à certaines des préoccupations qu'il avait soulevées au cours des deux dernières années.

Cependant, le projet de loi comporte plusieurs dispositions qui devront être définies ultérieurement lors de l'élaboration du règlement. Sachant que plusieurs de ces dispositions influenceront les conditions de vie de nombreuses personnes handicapées et de leur famille, l'Office tient à attirer l'attention des autorités ministérielles sur le caractère spécifique des enjeux confrontant ces citoyens. Enfin, l'Office profite du présent mémoire pour faire état de la parution récente du rapport d'un groupe d'experts sur la question complexe de la compensation équitable des besoins des personnes handicapées dont les analyses et recommandations permettent d'envisager de nouvelles avenues en matière d'aide pour les personnes handicapées et leur famille.

## Commentaires généraux

L'Office salue les intentions gouvernementales de baser le projet de loi n° 57 sur une nouvelle philosophie d'intervention reconnaissant davantage la valeur du travail mais également les efforts d'insertion des personnes et le développement de leur autonomie. D'une part, l'Office est d'avis que l'adoption d'une approche plus incitative contribuera à réduire les insatisfactions actuelles à l'égard du régime. De même, il considère qu'une plus grande souplesse de gestion et une meilleure adéquation de l'offre de service aux besoins et aux situations de vie des prestataires permettront de rehausser la qualité de la solidarité au bénéfice de l'ensemble des citoyens.

D'autre part, l'Office ne saurait trop insister sur les impacts positifs de l'abandon de l'approche coercitive et des attitudes plus rigides envers la clientèle des personnes n'ayant pas de contraintes sévères à l'emploi. En ce sens, il souscrit d'emblée au changement de la philosophie d'intervention, étant d'avis que l'approche coercitive avait davantage pour effet de stigmatiser les prestataires et de renforcer les préjugés à leur égard qu'à les aider à recouvrer leur autonomie économique.

## Commentaires spécifiques

L'Office reconnaît la pertinence des intentions gouvernementales visant la mise en place du programme de solidarité sociale, lequel se veut mieux adapté aux caractéristiques des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et de leur famille. En effet, il estime, d'une part, que les dispositions et mesures s'appliquant dans le cadre de ce nouveau programme dont l'assouplissement envisagé, entre autres, des règles de comptabilisation de certaines ressources, permettront d'améliorer la qualité de l'aide accordée aux personnes concernées. D'autre part, l'Office reconnaît également l'effort de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale du gouvernement qui vise à accorder une prime à la participation aux prestataires, notamment aux personnes handicapées désirant s'investir dans des activités visant leur intégration en emploi ou

leur insertion sociale. À cet égard, il estime que la mise en place d'une telle mesure contribuera à augmenter le niveau de participation sociale ainsi que le revenu mensuel des personnes handicapées concernées<sup>1</sup>.

## **Règles assouplies concernant la possession de biens, de sommes versées dans un régime de retraite et d'actifs reçus par succession**

Par ailleurs, l'Office considère essentielle l'introduction des assouplissements permettant aux personnes handicapées prestataires du programme de solidarité sociale de posséder des biens, des sommes versées dans un régime de retraite ainsi que des biens et sommes reçus par succession (article 64). En effet, l'Office, à l'instar de plusieurs organisations du milieu associatif des personnes handicapées, réclame depuis plusieurs années des assouplissements au test d'actif pour les personnes handicapées prestataires de la sécurité du revenu.

Actuellement, des légateurs potentiels peuvent préférer exclure de toute succession la personne handicapée ayant des contraintes sévères à l'emploi et prestataire en raison des impacts négatifs du test d'actif sur le maintien de leur admissibilité à ce régime d'aide de dernier recours. À cet égard, l'Office tient à rappeler que les prestataires qui ont des contraintes sévères à l'emploi présentent le taux de rétention le plus élevé à la sécurité du revenu. Par conséquent, il est raisonnable de présumer que plusieurs d'entre elles risquent de demeurer prestataires de ce régime durant la presque totalité de leur vie active. Face à un tel état de fait, il convient de s'interroger à propos des impacts cumulés au fil de nombreuses années de cette insuffisance chronique de revenus sur la santé physique et mentale des personnes concernées et de leur famille, surtout si l'on considère leurs possibilités réelles d'acquérir ou de procéder au

---

<sup>1</sup> L'Office prend pour acquis qu'une personne bénéficiant de la prestation de solidarité sociale qui ne recourrait pas à la nouvelle prime à la participation, avec le nouveau règlement qui va découler de la loi, recevrait un montant de prestation au moins équivalent à ce qu'elle reçoit sous le régime actuel.

remplacement de biens de consommation d'utilités courantes (alimentation, vêtements, ameublement, etc.), de même que leurs perspectives de se trouver et de pouvoir conserver un logement décent à des coûts raisonnables.

En conséquence, il est entendu que la possibilité de prévoir des assouplissements au test d'actif est bien reçue par l'Office dans la mesure où le règlement qui découlera de la loi aura une portée significative sur la situation économique des personnes et des familles concernées. À cet égard, l'Office souhaite être interpellé par les autorités du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) lors de l'élaboration du règlement devant donner suite à cette importante intention gouvernementale.

### **Accès des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi au Programme alternative jeunesse**

L'Office reconnaît la pertinence de l'ouverture exprimée dans le projet de loi n° 57 concernant la participation de jeunes ayant des contraintes sévères à l'emploi au Programme alternative jeunesse (article 69), car c'est précisément durant cette période cruciale de la vie que les jeunes handicapés comme tout autre jeune doivent disposer des opportunités favorisant le développement de leur employabilité et de leur potentiel humain. Dans ce contexte, l'Office insiste sur la nécessité d'une offre de service adaptée et adéquatement financée, ciblant la clientèle des jeunes personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi afin de renforcer leurs habitudes de vie active. À ce propos, il souligne qu'une telle offre de service peut effectivement faire une énorme différence en faveur de l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées concernées puisqu'elle leur permettrait possiblement de mettre fin à leur dépendance à l'aide de dernier recours et de devenir des contribuables au même titre que la majorité de leurs concitoyens.

## **Préoccupations particulières**

L'Office estime que certains éléments du projet de loi mériteraient d'être reconsidérés afin de mieux tenir compte des réalités des personnes handicapées et de leur famille. À cet égard, il a identifié les situations suivantes.

### **Suivi du rapport du groupe d'experts sur la compensation équitable**

Récemment, l'Office a sensibilisé, entre autres, les autorités du MESSF à propos des analyses et recommandations d'un groupe d'experts favorisant une compensation plus équitable pour les personnes handicapées. Durant l'année 2004-2005, l'Office tiendra des activités de consultation et de concertation autour du rapport de ce groupe d'experts et il considère essentiel que le MESSF participe à la recherche de solutions visant, entre autres, à compenser plus équitablement les personnes handicapées au Québec, tant en ce qui concerne l'unification des programmes et mesures de transferts monétaires qu'au niveau de l'amélioration des prestations sous forme de services et d'équipements. Cela est important puisque ces discussions pourraient avoir un impact éventuel sur le présent projet de loi et sur le plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment en ce qui a trait à la situation économique des personnes handicapées à faible revenu.

### **Maintien de la couverture du carnet de réclamation du prestataire handicapé au-delà du seuil limite de quatre ans**

La question du prolongement de l'admissibilité au carnet de réclamation est un exemple des enjeux de la compensation équitable des besoins spéciaux des prestataires ayant certaines incapacités. Actuellement, les personnes prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi peuvent bénéficier d'un accès sans frais aux fournitures médicales et à la couverture de certains besoins liés à leur déficience ou à leur incapacité

lorsqu'elles intègrent le marché de l'emploi, mais seulement pour une période de quatre ans. À l'approche de cette échéance, certains de ces prestataires handicapés se retrouvent devant le dilemme suivant : d'une part, le fait de conserver l'emploi au terme du seuil de quatre ans leur ferait subir un important préjudice économique car ils devraient alors assumer la totalité des coûts supplémentaires auparavant assumés par le régime de l'aide sociale ; d'autre part, le fait de quitter leur emploi de crainte de ne pouvoir faire face aux coûts supplémentaires découlant de leur perte d'admissibilité à ce programme de compensation les maintiendrait malgré eux comme prestataires de l'aide de dernier recours.

Considérant que les prestataires concernés ainsi que le régime de l'aide sociale sortent tous deux perdants d'une telle situation, l'Office invite les autorités gouvernementales à envisager la création d'une offre de service continue et intégrée permettant de compenser équitablement de tels coûts supplémentaires dans le cadre d'une harmonisation des prestations offertes sous forme de services et d'équipements. Ainsi, les personnes handicapées et leur famille nécessitant cette forme de soutien pourraient envisager de quitter le régime au-delà du seuil de quatre ans en conservant leur admissibilité à de telles prestations. À cet égard, l'Office rappelle que le but visé par les prestations sous forme de services et d'équipements est de compenser les coûts supplémentaires liés aux déficiences ou aux incapacités des personnes handicapées, non à les contraindre à demeurer prestataires sous prétexte de maintenir la compensation de telles dépenses.

## **Financement adéquat des mesures de développement de l'emploi CIT/CTA pour les personnes handicapées**

Par ailleurs, l'Office tient à rappeler que la création d'emplois adaptés nécessite souvent de recourir à des programmes tels que le contrat d'intégration au travail (CIT) et le programme de subventions aux centres de travail adapté (CTA). Ces programmes sont des outils de soutien à l'emploi qui ont fait leurs preuves en favorisant l'intégration au marché du travail pour de nombreuses personnes handicapées.

Beaucoup d'autres travailleurs ayant des incapacités souhaiteraient se prévaloir de tels programmes mais n'en ont pas l'opportunité faute du financement nécessaire. C'est pourquoi l'Office ne saurait trop insister sur l'extrême importance d'améliorer la disponibilité des crédits nécessaires au développement des programmes CIT et CTA, notamment en haussant ou en éliminant les plafonds financiers liés à la conversion des mesures passives en mesures actives.

## **Reconnaissance de l'admissibilité au programme de solidarité sociale, un processus à évaluer**

Considérant qu'il a été saisi de différentes situations de refus d'admissibilité à l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi prononcé à l'égard de personnes ayant des incapacités importantes, l'Office est d'avis que la sous-évaluation des impacts des déficiences, des incapacités et des situations de handicap risque de priver injustement des personnes d'un accès au programme de solidarité sociale. Du point de vue de l'Office, le fait de priver des personnes ayant des incapacités significatives et persistantes du versement de l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi risque de remettre en cause plusieurs des avancées du plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En ce sens, l'Office souhaite être associé à une éventuelle révision de la liste des diagnostics médicaux facilitant la reconnaissance de l'admissibilité aux dispositions applicables aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Le cas échéant, l'Office souhaite contribuer à la révision du processus d'évaluation concernant la reconnaissance de l'admissibilité des personnes au programme de solidarité sociale. Aussi, lorsque pertinent, l'Office invite les autorités ministérielles à envisager la participation d'un représentant de notre organisme lors de l'évaluation initiale des demandes ou processus de révision brièvement présenté à l'article 98.

## Conclusion

L'Office des personnes handicapées du Québec reconnaît que le projet de loi n° 57 présente de nombreux aspects positifs permettant de mieux soutenir les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi au niveau de leurs perspectives d'intégration sociale et professionnelle. En effet, l'Office considère que la mise en place projetée d'un programme de solidarité sociale se voulant mieux adapté aux caractéristiques des personnes ayant des incapacités et de leur famille est cohérent avec les principes et orientations du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans ce contexte, il salue la cohérence des intentions du législateur quant à prévoir des règles assouplies applicables aux prestataires du programme de solidarité sociale autorisant la possession de biens, de sommes versées dans un régime de retraite ou d'actifs reçus par succession. Enfin, l'Office est d'avis que le projet de loi n° 57 donne suite aux intentions de favoriser l'intégration et la participation sociale des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, entre autres, par la création de primes à la participation et en ouvrant l'opportunité pour les prestataires concernés de s'inscrire au Programme alternative jeunesse.

Cependant, l'Office estime qu'une certaine vigilance s'impose puisque de nombreuses dispositions du projet de loi seront ultérieurement précisées par voie réglementaire. L'Office désire être consulté lors de l'élaboration de la réglementation. Aussi, il constate que deux des principaux programmes concernant l'emploi pour les personnes handicapées, soit les programmes contrats d'intégration au travail et centres de travail adapté, n'ont pas bénéficié pleinement des ajouts budgétaires requis pour la création de nouveaux emplois à l'intention des personnes handicapées prestataires. Dans ce contexte, l'Office insiste pour que les ressources humaines, matérielles et financières requises soient investies afin de faire reculer les phénomènes de la pauvreté et de l'exclusion sociale parmi les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi.

En terminant, l'Office assure les autorités du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille de sa collaboration au succès des programmes, mesures et

services mis en place dans le cadre du projet de loi n° 57 pour donner suite au Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Durant les 25 dernières années, le Québec a déployé quantités d'efforts pour bâtir une société qui intègre les personnes handicapées et leur famille dans le respect et la dignité. L'Office considère que ce projet de loi s'inscrit en continuité de ces efforts. En ce sens, nous espérons que son application mobilisera la contribution essentielle des partenaires socioéconomiques et communautaires au bénéfice de l'intégration professionnelle et de la participation sociale des personnes handicapées concernées.

Office des personnes  
handicapées

Québec 

309, rue Brock  
Drummondville (Québec) J2B 1C5