

Auditions publiques sur
l'augmentation des prestations
d'aide sociale pour
les personnes handicapées

**Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec
à la Commission de l'économie et du travail**

Avril 2013

RÉDACTION

Valérie Vanasse
Conseillère
Direction générale adjointe

COLLABORATION

Anne Hébert
Directrice générale adjointe

Marilaine Pinard-Dostie
Conseillère
Direction de l'intervention
collective régionale de l'Est

APPROBATION

Sylvie Tremblay
Directrice générale
Après consultation du comité exécutif
et sous réserve de l'approbation finale
du conseil d'administration

LE

9 avril 2013

MISE EN PAGE

Mado Nadeau

*Ce document est disponible en médias adaptés
sur demande.*



R:\2357-03-00 Compensation\Soutien au
revenu\Memoire_soutienrevenu-08-04-2013.docx

N/D 2357-03-00

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
LES PERSONNES HANDICAPÉES ET LA PAUVRETÉ	3
<i>LA POLITIQUE À PART ENTIÈRE : POUR UN VÉRITABLE EXERCICE DU DROIT À L'ÉGALITÉ</i>	5
<i>Bonification du soutien au revenu</i>	6
<i>Viser une compensation adéquate des coûts supplémentaires reliés aux déficiences, incapacités et situations de handicap</i>	7
PLUSIEURS VOIES DE SOLUTIONS À ENVISAGER	9
LE PLAN 2014-2019 DES ENGAGEMENTS GOUVERNEMENTAUX DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE À <i>PART EN ENTIÈRE</i>	11
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

L'Office des personnes handicapées du Québec est un organisme gouvernemental institué en 1978 par l'adoption de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, loi maintenant intitulée Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1; « Loi », ci-après), suite à sa révision en profondeur par l'Assemblée nationale en décembre 2004.

La mission de l'Office, comme énoncée à l'article 25 de la Loi, est fort vaste. Elle est essentiellement centrée sur l'idée d'améliorer les possibilités offertes aux personnes handicapées de s'intégrer et de participer ainsi pleinement à la vie en société. L'Office doit assumer plusieurs devoirs. Il fait des représentations dans l'intérêt des personnes handicapées et de leur famille autant au plan collectif qu'individuel.

Étant donné sa mission, l'Office tient à remercier les membres de la Commission de l'économie et du travail, de l'avoir invité dans le cadre des consultations particulières portant sur l'étude des pétitions visant une augmentation de 10 % des prestations d'aide sociale versées aux personnes handicapées.

Nous sommes très heureux de saisir cette occasion de venir échanger avec vous sur la situation de pauvreté qui affecte bon nombre de personnes handicapées. L'Office considère que la pauvreté vécue par les personnes handicapées, plus particulièrement celle des prestataires du Programme de solidarité sociale (PSS), doit être analysée avec attention et la recherche de solutions les plus appropriées doit se faire dans une perspective globale de participation sociale. Par exemple, on doit tenir compte d'une série d'éléments, tels les nombreux obstacles que rencontrent ces personnes dans l'accès et le maintien en emploi ainsi que les coûts supplémentaires que les personnes handicapées doivent assumer, comparativement aux autres citoyens qui n'ont pas de déficience, incapacité ou qui ne sont pas confrontés à des situations de handicap.

Ce mémoire sera divisé en trois sections. La première section exposera la question de la pauvreté vécue par les personnes handicapées, la deuxième section présentera des voies de solution pouvant être envisagées et, finalement, la troisième abordera le Plan 2014-2019 des engagements gouvernementaux de mise en œuvre de la politique *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité*.

LES PERSONNES HANDICAPÉES ET LA PAUVRETÉ

Les données statistiques existantes indiquent clairement que les personnes handicapées, tout comme les familles où elles vivent, sont fortement touchées par la pauvreté. Par rapport au reste de la population, leur revenu personnel est plus faible et elles sont plus susceptibles de vivre sous le seuil de faible revenu. Celles-ci font donc toujours face à des obstacles réels en ce qui concerne leur sécurité financière et leur intégration sur le marché de l'emploi. Cette condition de pauvreté affecte l'ensemble de leur existence et compromet sérieusement leur participation sociale. Il est donc essentiel d'agir contre cette pauvreté, pour qu'elles aient accès, en toute équité, à un milieu favorable à leur santé, à leur épanouissement et à l'exercice de leurs rôles sociaux.

- Près de la moitié des personnes avec incapacité de 15 ans et plus ont déclaré un revenu personnel inférieur à 15 000 \$ pour l'année 2005 (c. 34 % des personnes sans incapacité).
- 22 % des personnes avec incapacité sont membres d'un ménage vivant sous le seuil de faible revenu (c. 11 % sans incapacité).
- 25 % des personnes avec incapacité de 15 à 64 ans vivent seules (c. 12 % des personnes sans incapacité du même âge) et 38 % des personnes avec incapacité de 65 ans et plus (c. 28 % des personnes sans incapacité du même âge).
- 42 % des personnes avec incapacité n'ont pas de diplôme d'études secondaires (c. 22 % chez les personnes sans incapacité).

Pour réduire la pauvreté des personnes handicapées, soulignons que l'Office croit fermement que le travail est un vecteur important d'amélioration du revenu et de participation sociale. D'ailleurs plusieurs politiques, stratégies et mesures gouvernementales vont dans ce sens.

Ainsi, la *Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées* (2008) détermine des cibles à atteindre et propose que des efforts importants soient déployés afin de donner à ces personnes « une chance égale d'acquérir leur autonomie financière par le travail et de contribuer au devenir de la

société québécoise ». De plus, la nouvelle stratégie, *Tous pour l'emploi : une impulsion nouvelle avec les partenaires*, a confirmé cette volonté de faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes handicapées soient actives sur le marché du travail.

De façon plus spécifique, pour favoriser l'intégration au travail, tant des prestataires du PSS que de l'ensemble des personnes handicapées, des mesures et des programmes leur sont spécifiquement dédiés. C'est le cas de la mesure Contrat d'intégration au travail qui accorde une compensation financière à l'employeur pour le manque de productivité que la personne présente par rapport à un emploi précis ainsi que les accommodements que requièrent ses incapacités. Cette mesure est un levier primordial pour favoriser l'embauche et le maintien en emploi d'un grand nombre de personnes handicapées. Sa pertinence étant unanimement reconnue, une bonification de celle-ci dans les prochaines années serait essentielle. D'autres mesures sont aussi fort importantes, tels le Programme de subventions aux entreprises adaptées et le Programme d'aide et d'accompagnement social Action.

Ces incitatifs au travail s'adressent, tant à la personne handicapée (prestataire du Programme de solidarité sociale ou non) qu'aux futurs employeurs, et contribuent indéniablement à réduire les obstacles, encore présents, à leur intégration professionnelle. L'Office, comme mentionné précédemment, préconise que l'intégration et le maintien en emploi soient toujours l'option favorisée de façon prioritaire, lorsque possible. Pour ce faire, il faut bonifier et accroître les mesures d'employabilité actuelles avec l'objectif d'augmenter l'intégration au marché du travail des personnes handicapées et ainsi éviter que celles-ci deviennent prestataires du PSS. Soulignons qu'une évaluation de mi-parcours de la *Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées* est présentement en cours et qu'un bilan doit être produit d'ici juin prochain. Rappelons que cette stratégie a comme objectif principal de réduire, sur une période de dix ans (2018), de 50 % l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui de la population sans incapacité. Dans le cadre de cette révision de mi-parcours, l'Office sera extrêmement vigilant pour s'assurer

que l'ensemble de ces mesures soit bonifié étant donné leur importance primordiale pour favoriser l'intégration sur le marché du travail des personnes handicapées.

Le Programme de solidarité sociale, pour sa part, vise à offrir un soutien financier minimal aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et qui ne sont pas sur le marché du travail. Les dernières données publiées en janvier 2013 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale nous indiquent que :

- en janvier 2013, on dénombre 128 835 ménages prestataires du Programme de solidarité sociale, soit 39,9 % de l'ensemble des prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours;
- la durée moyenne de présence cumulative des adultes prestataires du Programme de solidarité sociale s'établit à 19,5 ans (234,3 mois).

Parmi les prestataires du Programme de solidarité sociale, les principaux diagnostics médicaux sont les suivants :

- 42,4 % pour les problèmes liés à la santé mentale;
- 34,7 % pour les problèmes d'ordre physique, auditif, visuel ou de la parole;
- 19,5 % pour les problèmes d'ordre intellectuel ou de l'apprentissage;
- 3,4 % pour les autres diagnostics.

Mentionnons que le montant d'aide moyen, en janvier 2013, versé aux ménages du PSS est de 856,43 \$ par mois, ce qui est en deçà du seuil de faible revenu.

La politique À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité

La politique *À part entière*, adoptée en 2009 par le gouvernement du Québec, est le fruit d'une vaste consultation. Cette politique définit des résultats attendus et des priorités d'action pour d'accroître sur dix ans la participation sociale des personnes handicapées.

Cette politique nous invite clairement à agir sur plusieurs éléments pour contrer la situation de pauvreté des personnes handicapées. Pour atteindre cet objectif, comme indiqué par la politique, il importe de viser à la fois l'accroissement du revenu de base des personnes handicapées, mais aussi de viser à réduire les coûts supplémentaires qu'elles doivent assumer.

Bonification du soutien au revenu

Pour atteindre cet objectif, il importe de viser l'accroissement du revenu de base des personnes handicapées et de leur famille. Au Québec, le niveau du soutien du revenu est faible pour les groupes d'adultes handicapés absents du marché du travail ou ayant peu travaillé et cotisé à des régimes de rentes. Il faut donc agir, entre autres, sur le niveau de soutien financier offert aux personnes handicapées qui ne participent pas au marché du travail, dans une perspective visant à augmenter leur autonomie financière.

Un autre moyen pour atteindre cet objectif est d'intervenir sur le revenu net dont disposent les travailleurs handicapés à faible revenu et les personnes handicapées qui sont en voie d'intégrer le marché du travail. Plusieurs intervenants pointent certaines modalités des régimes en place qui seraient moins incitatives pour les personnes handicapées et pourraient nuire à leur réintégration au travail ou à leur maintien en emploi. À l'heure actuelle, les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi (prestataires du Programme de solidarité sociale qui comptent une forte proportion de personnes handicapées), font face à des modalités de récupération des gains de travail ou de retour aux études les incitant peu à tenter d'échapper à la pauvreté. De plus, le gain net pouvant être tiré à la suite de l'occupation d'un emploi peut être mince ou nul, en raison notamment du peu d'heures travaillées. Il importe d'adopter des mesures ou d'ajuster celles qui existent, en prenant en compte la situation et les besoins particuliers des personnes handicapées.

Ces avenues constituent des exemples de gestes structurants, permanents et ciblés pouvant être posés. Elles s'ajoutent à d'autres initiatives intéressantes qu'il convient de soutenir et de poursuivre.

Viser une compensation adéquate des coûts supplémentaires reliés aux déficiences, incapacités et situations de handicap

De fait, un bon nombre de personnes handicapées et leur famille doivent déboursier pour des frais reliés à leurs déficiences, incapacités et situations de handicap, ce qui accentue d'autant le risque de pauvreté. Plus la part des coûts supplémentaires¹ non couverts est importante dans le revenu, plus les personnes handicapées et leur famille risquent de se retrouver en état d'appauvrissement pouvant aller jusqu'à l'insécurité alimentaire et matérielle. Le fait d'avoir à assumer des coûts supplémentaires compromet également leur participation sociale.

À la base, une personne handicapée ou sa famille doivent assumer des dépenses supplémentaires qui ne découlent pas des besoins habituels de consommation et qui réduisent leur revenu disponible. Sans reconnaissance ou mesures particulières, ces obligations financières s'avèreraient largement supérieures à celles qu'assument les autres familles et membres de la société. Leur fardeau fiscal, par exemple, serait le même que celui d'une autre personne ou d'une autre famille n'ayant pas ces dépenses additionnelles à acquitter. En instaurant des programmes de soutien budgétaires et fiscaux, les gouvernements cherchent à rétablir l'équité entre les personnes handicapées et leur famille et le reste de la population.

Au même titre que l'insuffisance du soutien au revenu, la reconnaissance partielle des coûts supplémentaires constitue un facteur déterminant dans la détérioration des conditions de vie. Des efforts doivent être faits pour couvrir plus adéquatement ces coûts. Les correctifs pourraient être apportés progressivement.

¹ Une partie des dépenses supplémentaires des personnes handicapées et de leur famille concerne des coûts spécifiques. Il s'agit notamment des dépenses relatives aux soins médicaux, aux médicaments, à la réadaptation, aux aides techniques, à l'aide à domicile, au répit, etc. Pour leur part, les coûts supplémentaires généraux sont plus difficilement comptabilisables parce qu'ils sont diffus et impliquent de multiples transactions. Il s'agit, par exemple, de devoir se procurer un logement près des services, dont le loyer est plus élevé, ou de devoir payer des surprimes d'assurance.

PLUSIEURS VOIES DE SOLUTION À ENVISAGER

Le Programme de solidarité sociale vise principalement à offrir un soutien financier aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Bien que ce programme soit accompagné, comme mentionné, de différentes mesures visant la participation sociale et l'intégration à l'emploi, les données de gestion du programme démontrent un taux de rétention important d'un peu plus de 19 ans en moyenne.

Depuis plusieurs années, différents regroupements et associations de personnes handicapées manifestent des insatisfactions par rapport au PSS. Le faible seuil de soutien financier offert par ce programme est l'une des principales critiques. Bien que l'augmentation du montant octroyé soit une mesure positive, elle ne pourrait régler à elle seule le problème. En effet, outre cet aspect, certains obstacles existent, qui rendent plus difficile le passage du PSS à un emploi à temps complet. Certains assouplissements aux modalités actuelles du programme ou aux mesures d'incitation au travail pourraient être envisagés pour inciter davantage les personnes prestataires du PSS à intégrer ou réintégrer un emploi à temps complet.

Par ailleurs, certaines personnes peuvent plus difficilement envisager, compte tenu de leurs incapacités, un emploi rémunérateur à temps complet. Les modalités actuelles du PSS rendent difficile et peu rentable la possibilité de travailler à temps partiel. D'ailleurs, une étude du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS)² va également dans ce sens. Un emploi même à temps partiel permettrait d'améliorer la situation financière des personnes handicapées bénéficiant du PSS.

Finalement, plusieurs considèrent que ce programme est peu adapté pour ceux qui ont très peu de possibilités d'intégrer le marché du travail. D'ailleurs, force est d'admettre que l'intégration en emploi, et ce, malgré des mesures incitatives adéquates, n'est pas

² *Cahiers du LAREPPS - Réduire la pauvreté et favoriser la participation sociale? Bénéfices et limites des mesures d'activation de l'emploi et des services d'insertion professionnelle pour les personnes handicapées*, École de travail social : Université du Québec à Montréal, n° 11-04, février 2011, 40 p.

toujours possible. En effet, il semble évident qu'un certain nombre de personnes handicapées, peu nombreuses, n'ont pas la possibilité d'intégrer le marché du travail. Pour ces personnes, il faut effectivement réfléchir à un mode de compensation du revenu mieux adapté à leur réalité.

Suite à ce qui vient d'être présenté, il est important de noter que l'ensemble des personnes ayant des contraintes sévères ne vivent pas tous la même réalité. Ce n'est pas une population homogène et la mesure actuelle de bonification proposée du PSS dans les pétitions doit se conjuguer avec d'autres possibilités de changement et d'amélioration au programme.

Bien qu'une augmentation du montant octroyé aux prestataires du PSS serait un pas dans la bonne direction, en réduisant légèrement la pauvreté à laquelle ils font face, il n'en demeure pas moins que ces personnes vivraient toujours des problèmes de pauvreté importants. Une réflexion sur cette question doit être réalisée en tenant compte des besoins des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et des différentes options possibles tant au niveau de l'intégration au marché du travail comme des modalités de soutien au revenu.

LE PLAN 2014-2019 DES ENGAGEMENTS GOUVERNEMENTAUX DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE *À PART ENTIÈRE*

La politique *À part entière* adoptée par le gouvernement du Québec en 2009 a été accompagnée d'un Plan global de mise en œuvre (PGMO). Ce plan présente plus de 400 engagements sur cinq ans (2008-2013) formulés par les ministères et organismes concernés en vue de contribuer à relever les trois grands défis de cette politique.

Étant donné l'échéance prochaine des engagements pris au PGMO (soit 2013 pour la plupart), il est essentiel de donner une seconde impulsion à la politique *À part entière*. Dans cet esprit, la ministre responsable de l'application de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale, M^{me} Véronique Hivon, a donné le mandat à l'Office d'élaborer avec les ministères et organismes concernés un Plan 2014-2019 des engagements gouvernementaux (PEG).

Les premières années de mise en œuvre de la politique *À part entière* démontre qu'il y a peu d'avancées concernant la bonification du soutien au revenu des personnes handicapées.

Parmi les avancées pour relever le deuxième défi, mentionnons la mise en place d'un Comité interministériel sur la compensation des conséquences des déficiences, incapacités et situations de handicap coordonné par l'Office. Les travaux de ce comité portent spécifiquement sur l'identification des disparités dans les programmes et mesures relevant de la solidarité sociale et sur les coûts supplémentaires généraux.

Il serait donc opportun que le nouveau Plan 2014-2019 des engagements gouvernementaux, qui vise à actualiser la mise en œuvre de la politique, contienne un engagement visant à ouvrir un autre chantier de réflexion sur le soutien au revenu.

Les travaux de ce chantier de réflexion devraient viser à proposer différentes solutions qui tiendraient compte de la non-homogénéité des situations des prestataires de ce programme et des autres groupes de personnes handicapées vivant une situation de pauvreté. Celles-ci devront porter sur les modalités d'accès et sur d'éventuelles modifications des règles et mesures dans une optique de bonification du PSS incluant bien sûr la question du montant du soutien financier qui est octroyé aux personnes.

CONCLUSION

Les personnes handicapées, plus spécifiquement, celles qui sont prestataires du PSS font face à une situation de pauvreté importante. Lorsque possible, l'emploi doit toujours être favorisé puisqu'il permet à la fois une augmentation substantielle des revenus et une meilleure participation sociale.

La population admissible aux prestations de solidarité sociale n'est pas homogène et des mesures pour améliorer les conditions de vie de ces personnes doivent être diversifiées pour tenir compte de l'ensemble de leurs besoins tant au niveau d'employabilité que de soutien au revenu. Dans cette optique, bien que la bonification de 10 % du montant octroyé aux prestataires du Programme de solidarité sociale, comme proposé dans les pétitions déposées, serait une avancée, cette solution ne tient pas compte de la diversité des réalités des prestataires. Comme mentionné dans ce mémoire, les solutions envisagées doivent être vues dans une perspective globale qui prendra en compte les particularités des personnes et qui offrira des options intéressantes en termes de soutien à l'employabilité, de modifications des règles et des modalités d'application du PSS et, finalement, une bonification selon différentes possibilités du soutien accordé.

Il apparaît indéniable que le Plan 2014-2019 des engagements gouvernementaux, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique *À part entière*, est donc une opportunité pour le gouvernement de s'engager à mettre en place un chantier de réflexion visant à proposer des solutions sur la question de la bonification du soutien au revenu.

