

Association du Québec
pour l'intégration sociale



Avis de l'AQIS sur l' « Évaluation 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 » produite par SOGÉMAP Inc.

Notice bibliographique

Titre du document : Avis de l'AQIS sur l' « Évaluation 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 » produite par SOGÉMAP Inc.

Auteurs :

- Samuel Ragot, Agent de promotion et de défense des droits

Avril 2017

Table des matières

I.	Méthodologie	1
	Articles analysés	1
	Analyse comparative	1
	Méthode de consultation	2
	Analyse descriptive.....	2
	Objectifs non mesurables.....	3
	Pouvoirs et devoirs de l’OPHQ	3
	Plans de services.....	4
	Bilans des MO et municipalités	4
	Stratégie nationale pour l’intégration et le maintien en emploi	4
	Plan de développement de transport	4
II.	Résultats de la mise en œuvre de la Loi	5
	Accès aux services	5
	Positionnement du communautaire face à l’OPHQ	6
III.	Conclusion	7
	Analyse des recommandations	7
	Autres éléments en lien avec les conclusions de l’évaluation	8

I. Méthodologie

Plusieurs choix méthodologiques nous laissent perplexes dans la démarche d'évaluation. Tant les paramètres étudiés que des erreurs méthodologiques dans l'évaluation nous laissent surpris de la qualité mitigée du travail présenté.

Articles analysés

Il est pertinent d'avoir ciblé certains articles, mais surprenant d'en avoir évacué d'autres qui ont pourtant une portée large. Notamment, la capacité d'enquête et d'intervention de l'OPHQ semble presque totalement omise de l'évaluation alors qu'elle est un élément important pour les groupes communautaires.

Il aurait été intéressant de comprendre le rationnel derrière les choix faits.

Analyse comparative

Il est surprenant de constater que l'étude se base sur différents paliers de gouvernements, non comparables entre eux, afin d'évaluer le positionnement de la Loi face aux autres provinces et États.

D'une part, dans une analyse comparative il est inadéquat d'étudier des paliers de gouvernements qui ne sont pas les mêmes puisque les juridictions, champs d'action et moyens ne sont pas les mêmes, d'autre part cela vient créer une confusion dans la compréhension pour le lecteur.

Il aurait été bien plus pertinent de comparer le Québec à des États américains comme le Vermont, plutôt que de se limiter au gouvernement fédéral des États-Unis. Tant en termes de population, de territoire couvert que de pouvoirs d'action, cette comparaison aurait été plus proche de la réalité.

L'analyse comparative se limite par ailleurs à des questions de surface, sans nécessairement en aborder l'aspect qualitatif. Il ne suffit pas de vérifier si des dispositions similaires à la Loi sont présentes dans d'autres juridictions, encore faut-il vérifier leur mise en application et leur respect par les gouvernements et organismes locaux.

Méthode de consultation

Les sondages Internet sont potentiellement une façon intéressante de recueillir des avis sur des points précis, mais ils ne permettent pas une pleine compréhension des dynamiques en place et laissent de côté une bonne partie de l'analyse qualitative pouvant être faite par les intervenants du milieu.

Il aurait été pertinent que les sondages web soient complétés par des entrevues plus nombreuses. La façon dont a été menée la consultation laisse en effet un peu l'impression d'un travail fait trop rapidement visant à obtenir un avis de surface sans réellement se poser la question de la pertinence de la loi et de la qualité de son application.

Il est par ailleurs extrêmement révélateur que les Ministères et organismes (MO) aient un taux de réponse de seulement 66,4%, alors qu'ils sont les premiers responsables de l'application de la Loi, avec l'OPHQ. La très faible participation des sociétés de transport (43,8%) confirme également le peu d'intérêt face aux questions de handicaps, perçu par bien des groupes sur le terrain. Notons le taux de participation plus acceptable des municipalités, se trouvant à 81,3%.

Pour l'AQIS, il est clair que si les différents acteurs visés par l'application de la Loi étaient vraiment attachés à son respect, le taux de participation aurait été bien plus élevé.

De même, il nous semble qu'un sondage web n'est pas une façon adéquate de rejoindre les groupes communautaires, qui sont déjà surchargés de courriels et de sollicitations. Il aurait été plus pertinent de passer par des appels téléphoniques, par des contacts avec les partenaires locaux du RSSS et d'autres façons plus directes.

Analyse descriptive

L'évaluation précise bien dans quel contexte la Loi a été écrite et publiée. Il est intéressant de constater que l'emphase est mise sur le nouveau rôle de l'OPHQ à l'époque, mais que ce rôle est par la suite très peu étudié et mis en valeur.

Par ailleurs, les pouvoirs de l'OPHQ ne sont jamais étudiés quant à leur réelle mise en application. C'est pourtant un des reproches principaux adressés par les groupes communautaires à l'OPHQ.

La Loi visait aussi à responsabiliser les partenaires publics et privés. Il n'était toutefois pas prévu de réelle contrainte pour cette « responsabilisation », basée sur des bonnes intentions et des grands principes. Le manque de mordant et de contraintes est une autre des critiques adressée à la Loi par le milieu communautaire. Cet aspect manque cruellement à l'évaluation et à l'analyse de la situation pouvant mener à des recommandations sur ce sujet.

Objectifs non mesurables

Comme le notent les auteurs de l'évaluation, « la Loi n'est pas pourvue d'objectifs précis et mesurables »¹. Cela complique donc le processus d'évaluation et de mise à l'épreuve des différents acteurs concernés par la Loi.

La méthodologie employée par les auteurs de l'évaluation est certes intéressante, mais fait l'impasse sur un bon nombre d'articles de la Loi qui auraient pu être étudiés. L'approche sectorielle des effets recherchés de la Loi est une façon de faire, mais pas nécessairement la seule ni celle qui convienne afin de produire des résultats autant quantitatifs que qualitatifs.

Il est toutefois intéressant que les auteurs de l'évaluation aient soulevé les mêmes problématiques que bien des groupes communautaires en ce qui a trait au caractère trop vague de la Loi sur les questions d'intégration sociale, professionnelle et scolaire, ainsi que sur l'accessibilité. Le manque de définition et d'objectifs plus précis est ici un obstacle à une analyse plus fine de la réalité des personnes handicapées.

Pouvoirs et devoirs de l'OPHQ

Si l'analyse des pouvoirs et devoirs de l'OPHQ est intéressante, il est toutefois consternant que les auteurs de l'évaluation n'aient pas évalué les pouvoirs d'enquête et d'intervention de l'OPHQ qui sont pourtant très étendus et font l'objet de revendications des groupes communautaires afin de les mettre en application plus souvent et de façon plus large.

¹ P14

Plans de services

Il aurait été souhaitable de bien faire la différence entre un plan de service réalisé par l'OPHQ et les plans de services individualisés (PSI) et les plans d'intervention (PI) qui sont mis en place par les établissements visés par les LSSSS. L'absence de clarification sur ces différences pourrait induire le lecteur en erreur.

Bilans des MO et municipalités

La Loi prévoit un ensemble de critères visant à forcer les MO et municipalités à produire des plans d'action visant l'intégration sociale des personnes handicapées. Malgré cela, il est encore inquiétant de constater qu'une bonne partie de ces acteurs ne se conforme pas aux obligations prévues par la Loi, et cela sans conséquence. Si 90% des MO ont produit un plan d'action, seuls 74% des municipalités en ont fait autant. Par ailleurs, il est consternant que certains ministères refusent encore de produire des plans d'action visant l'intégration sociale des personnes handicapées.

Il en va de même pour les questions d'approvisionnement par les MO et municipalités, puisque seulement 73% et 65% ont respectivement pris en compte les besoins des personnes handicapées dans leurs processus.

Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi

La stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées aurait également dû être étudiée plus longuement puisqu'il s'agit tout de même d'une des revendications du milieu communautaire ayant été publicisé largement et promues par le gouvernement.

Plan de développement de transport

Seuls 73% des AOT assujetties à la Loi ont produit un plan de transport. Il conviendrait de se questionner sur ce respect limité de la Loi et sur l'impact que cela peut avoir sur les personnes handicapées.

II. Résultats de la mise en œuvre de la Loi

Il est notable que les auteurs du rapport aient seulement présenté les justifications présentées par les MO et les municipalités pour ne pas respecter leurs obligations légales, plutôt que de souligner que la Loi manque de sanctions pour ces acteurs délinquants.

Il est pourtant clair qu'il s'agit d'une Loi et non d'une mesure volontaire basée sur la bonne volonté des personnes visées. Dans une société de droit, les lois sont censées être respectées par tous, pourquoi en serait-il autrement pour les lois visant le respect des droits des personnes handicapées ?

Il est également frappant de constater que les différents acteurs visés par la Loi affirment ne pas la connaître de façon adéquate. Les guides et aides sont pourtant disponibles et faciles d'accès.

Le chiffre le plus révélateur est sûrement la mesure du niveau d'engagement face à la loi dans les MO et les municipalités, situé respectivement à 7,8/10 et 6,9/10. Ces seuls chiffres laissent clairement entendre que l'intégration sociale et le respect des droits des personnes handicapées ne sont pas une priorité pour bien des acteurs. Ces chiffres sont d'autant plus consternants pour les municipalités que 96% d'entre elles affirment avoir reçu de l'aide par l'OPHQ et que leur taux de satisfaction est relativement élevé (7,7/10 de moyenne).

Ces chiffres diffèrent grandement pour les AOT, qui ont eu moins de contacts avec le MTMDET (73%) et ont un taux de satisfaction plus bas (5,7/10).

Accès aux services

Les chiffres sur l'accès aux services sont significatifs d'un problème de culture dans bien des MO et des municipalités et AOT. Il est inacceptable qu'en 2017, l'accès aux services soit encore si restreint pour les personnes handicapées.

Il faut une recommandation à cet effet.

Positionnement du communautaire face à l'OPHQ

L'immense majorité des groupes communautaires affirment que l'OPHQ manque de pouvoirs afin de véritablement exercer ses responsabilités et assurer le respect des droits des personnes handicapées.

Il y a une insatisfaction à l'égard de l'OPHQ qui est surtout liée au manque de moyens et de capacités à exercer ses responsabilités correctement.

Des idées sont apportées afin de favoriser une plus grande indépendance et une meilleure capacité d'action, il est étonnant de voir que cela ne se retrouve pas dans les conclusions.

Tous ces aspects auraient dû être présents dans les recommandations plutôt que d'y trouver une position paternaliste face aux groupes communautaires.

III. Conclusion

Analyse des recommandations

À la lecture des recommandations, il nous semble que les auteurs ont omis un ensemble de points fondamentaux pourtant étudiés au fil du document. Il est difficile de comprendre pourquoi si peu de recommandations se retrouvent consignées ici alors qu'un grand nombre de problèmes a été mis en lumière tout au long de l'évaluation. Les recommandations sont insuffisantes et laissent à désirer en termes de cohérence avec le reste du document.

- **Première recommandation : « L'OPHQ, le MESS et le MTMDET se doivent de définir des objectifs précis à l'égard des effets attendus par les principaux articles de loi qui sont sous leur responsabilité, soit les articles 61.1 (plan d'action), 63 (Stratégie nationale) et 67 (plan de développement en transport). »**

C'est une recommandation pertinente, mais ce n'est pas assez. Il faut fixer des indicateurs en collaboration avec le milieu communautaire et en fonction des attentes des personnes handicapées, pas seulement en fonction de statistiques et d'atteinte de réduction des listes d'attente.

Par ailleurs, il est fondamental de noter que les personnes handicapées vivent de plus en plus des « épisodes de service » qui viennent faire diminuer artificiellement la demande pour des services. Cet aspect doit être évalué lors de la définition d'indicateurs statistiques.

- **Deuxième recommandation : « Les objectifs devront être accompagnés d'une stratégie de mesures et de suivi à la fois simple et précise. »**

Pertinent, c'est également le problème qui se présente avec l'évaluation de la politique à part entière.

- **Troisième recommandation : « La stratégie de mesures devra permettre de s'assurer que les actions réalisées dans le cadre de la Loi tiennent compte des différentes problématiques des personnes handicapées. »**

N'est-ce pas la base même des plans d'intervention ?

- **Quatrième recommandation : « Dans le cadre de la production des plans d'action et des plans de développement en transport, l'OPHQ et le MTMDET doivent rappeler aux municipalités et aux AOT la raison d'être de ce type de plan »**

C'est terriblement mou. Il s'agit d'obligations légales et non de suggestions basées sur la bonne volonté. Il est illégal de ne pas respecter la Loi et cela devrait être mentionné clairement.

Il faut également souligner l'inaction du gouvernement face à ces violations de la Loi.

- **Cinquième recommandation : « L'OPHQ doit clarifier son rôle auprès du mouvement associatif »**

Cette recommandation est paternaliste et ne reflète pas du tout les résultats présentés dans le corps du texte. Il est particulier que l'insatisfaction face à l'OPHQ soit totalement évacuée et que les propositions visant à la rendre plus indépendante et à lui faire bénéficier de plus de responsabilités aient été éludées des conclusions du rapport.

Le milieu communautaire réclame sans relâche une plus grande place pour l'OPHQ dans l'appareil étatique, non pas sa démotion. Il aurait été pertinent de retrouver ces conclusions ici.

Autres éléments en lien avec les conclusions de l'évaluation

- **Absence d'évaluation sur les pouvoirs réels de l'OPHQ et sur l'absence de sanction prévue en cas de violation de la Loi**

Il est particulièrement surprenant que les auteurs de l'évaluation n'aient pas jugé pertinent de favoriser l'octroi de plus grands pouvoirs à l'OPHQ ainsi que l'imposition de sanctions sévères aux MO et municipalités et AOT ne respectant pas la Loi.

Le constat du faible taux de réponse, couplé à un désintérêt pour la mise en place de plan d'action et pour le respect des droits des personnes handicapées chez bien des acteurs, aurait pu laisser penser qu'une recommandation visant à renforcer les mesures y étant liées aurait été un début de solution.

➤ **Accès aux services insuffisant**

Il est étonnant de voir que les auteurs de l'évaluation n'ont pas inclus de recommandation sur l'accès aux services. Autant le portrait statistique que les réponses des groupes communautaires vont dans le même sens : il n'y qu'un accès médiocre aux services et aux communications pour les personnes handicapées.

Il aurait également été pertinent de noter que l'accessibilité est loin d'être un standard sur Internet et que les personnes handicapées se trouvent désavantagées, voire discriminées, lorsque les acteurs visés par la Loi limitent une bonne partie de leurs publications dans le cyberspace.

De plus, il faut des indicateurs sur le taux de transports adaptés disponibles, comme c'est le cas pour d'autres juridictions.

➤ **Les pratiques novatrices absentes des recommandations**

Un ensemble de bonnes idées auraient pu être retenues dans cette section, il est dommage de voir que les auteurs n'ont pas pris le temps de faire cet exercice, alors que le développement de solutions novatrices fait partie du mandat de l'OPHQ et son évaluation de la présente étude.

➤ **Absence de prise en compte des politiques étatiques et stratégies liées à la Loi**

Il est tout à fait étrange que la politique À part entière n'ait pas été abordée dans l'évaluation.

Les autres politiques et stratégies gouvernementales liées à la Loi auraient également dû être abordées et mentionnées.