

PASSERELLE

BULLETIN DE TRANSFERT DE CONNAISSANCES
SUR LA PARTICIPATION SOCIALE DES PERSONNES HANDICAPÉES AU QUÉBEC

>>> Ce numéro présente les principaux constats issus du rapport intitulé *Mise en œuvre des dispositions à portée inclusive de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale : Rapport de janvier 2005 à septembre 2010* (Office 2010). Ce document répond à l'un des engagements de l'Office des personnes handicapées du Québec (l'Office) dans le cadre du premier plan global de mise en œuvre de la politique gouvernementale *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* (Office 2008).

MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS À PORTÉE INCLUSIVE DE LA LOI ASSURANT L'EXERCICE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES EN VUE DE LEUR INTÉGRATION SCOLAIRE, PROFESSIONNELLE ET SOCIALE : PRINCIPAUX RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS

Émilie Larochelle

En juin dernier, 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 (la Loi) (Québec 2005), M^{me} Dominique Vien, a rendu public le rapport intitulé *Mise en œuvre des dispositions à portée inclusive de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale : Rapport de janvier 2005 à septembre 2010* (Office 2010). Celui-ci a pour objectifs de rendre compte de la mise en œuvre de six dispositions de la Loi par les organisations assujetties et de formuler des recommandations en vue d'en favoriser leur application.

Ce numéro de *Passerelle* définit ce que l'Office entend par une « disposition à portée inclusive », présente les principaux résultats liés à la production des plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées et des plans de développement visant à assurer le transport en commun des personnes handicapées, ainsi que les recommandations formulées.

>>> Qu'est-ce qu'une disposition à portée inclusive ?

La définition d'une « disposition à portée inclusive » est basée sur celle de l'approche inclusive. Selon l'Office, ce type d'approche consiste à tenir compte systématiquement des caractéristiques spécifiques des personnes handicapées et de leur famille, dès l'étape de la conception de toute intervention sur l'environnement physique et social, par opposition à l'approche adaptative où des correctifs sont apportés au cas par cas (Office 2006).



OFFICE DES PERSONNES
HANDICAPÉES DU QUÉBEC

conjuguer
nos forces

.....
Passerelle est une publication de l'Office des personnes handicapées du Québec. L'objectif poursuivi par ce bulletin est de diffuser les résultats les plus récents d'enquêtes et de recherches portant sur la situation des personnes handicapées et leur participation sociale.
.....

De cela, il faut conclure qu'une disposition de la Loi à portée inclusive en est une qui « réfère à une nouvelle conception, un nouvel environnement physique, social et organisationnel (systémique) » [Office 2010 : 5]. Plusieurs dispositions peuvent, à différents degrés ou à certains égards, être considérées comme ayant une portée inclusive. Six d'entre elles, cependant, peuvent être qualifiées de plus directement inclusives puisqu'elles risquent de se révéler plus structurantes et d'avoir une portée à plus long terme :

- Article 25 e.1 : promotion de l'inclusion, dans les programmes de formation, d'éléments relatifs à l'adaptation des interventions et des services destinés aux personnes handicapées ;
- Article 26.5 : politique visant à ce que les ministères et organismes se dotent de mesures d'accommodement raisonnables permettant aux personnes handicapées d'avoir accès aux documents et aux services offerts au public ;
- Article 61.1 : plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées ;
- Article 61.2 : consultation du ministre lors de l'élaboration de mesures qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées ;
- Article 61.3 : processus d'approvisionnement lors de l'achat ou de la location de biens et de services qui tient compte de l'accessibilité aux personnes handicapées ;
- Article 67 : plans de développement visant à assurer le transport en commun des personnes handicapées.

>>> Principaux constats liés à la production des plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées

L'article 61.1 de la Loi prévoit que :

« Chaque ministère et organisme public qui emploie au moins 50 personnes ainsi que chaque municipalité qui compte au moins 15 000 habitants adopte, au plus tard le 17 décembre 2005, un plan d'action identifiant les obstacles à l'intégration des personnes handicapées dans le secteur d'activité relevant de ses attributions, et décrivant 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'activité. » [Québec 2005 : 15]

À cet égard, le rapport dresse le portrait de l'évolution depuis l'adoption de la Loi du nombre et de la proportion de ministères, d'organismes (MO), d'agences de la santé et des services sociaux (agences) et de municipalités assujettis ayant produit un plan d'action à l'égard des personnes handicapées. Le tableau 1 présente les informations relatives aux MO et aux agences. Pour l'année 2009-2010, 71 % (63 sur 89) des MO assujettis à la production d'un plan d'action se sont conformés à cette exigence. Une légère baisse est observable si l'on compare à la première année de production des plans d'action, soit 2005-2006. Le taux de production se chiffrait alors à 75 % (64 sur 85).

Du côté des agences, le taux de production de plans d'action a peu varié d'année en année depuis 2005-2006 (tableau 1). De manière générale, de 10 à 12 agences sur les 15 assujetties se conforment à l'exigence de l'article 61.1 de la Loi. Cependant, une baisse de 40 % est observable en 2008-2009 par rapport à l'exercice financier précédent. Une analyse plus approfondie a permis de constater que, contrairement à ce que l'article 61.1 prévoit (soit que les plans d'action doivent être produits et rendus publics annuellement), plusieurs agences adoptent des plans d'action couvrant plus d'une année. Ainsi, certaines agences ont adopté en 2005 ou en 2006 un plan d'action valide pour deux ou trois ans et la plupart d'entre elles ont adopté un nouveau plan en 2009. Précisons que des 10 plans d'action adoptés en 2009-2010, 4 sont valides pour une période de trois ans, soit de 2009 à 2012 (données non présentées).

TABLEAU 1

NOMBRE ET PROPORTION DE MINISTÈRES, D'ORGANISMES ET D'AGENCES ASSUJETTIS AYANT PRODUIT UN PLAN D'ACTION ANNUEL, 2005-2006 À 2009-2010

	MINISTÈRES			ORGANISMES			AGENCES		
	Ayant produit un PA ¹	Assujettis		Ayant produit un PA	Assujettis		Ayant produit un PA	Assujettis	
	n	n	%	n	n	%	n	n	%
2005-2006	17	22	77,3	47	63	74,6	10	15	66,7
2006-2007	12	22	54,5	32	64	50,0	12	15	80,0
2007-2008	14	22	63,6	25	64	39,1	11	15	73,3
2008-2009	21	22	95,5	47	65	72,3	5	15	33,3
2009-2010	20	22	90,9	43	67	64,2	10	15	66,7

1. Plan d'action

Note : Les données ont été colligées pour la période du 1^{er} avril au 31 mars, sauf pour 2005-2006 (du 1^{er} juin au 31 mars).

Source : Office des personnes handicapées du Québec 2010

Le tableau 2 présente les données relatives aux municipalités. En 2009, 42 des 67 municipalités assujetties (63 %) ont produit un plan d'action à l'égard des personnes handicapées, ce qui correspond à une hausse de près de 20 % comparativement à l'année 2005 (45 %). À l'instar des agences, les plans d'action adoptés par certaines municipalités couvrent une période pluriannuelle. En 2008, par exemple, 10 municipalités ont adopté un plan valide pour une période biennale, triennale ou quinquennale (données non présentées).

TABLEAU 2

NOMBRE ET PROPORTION DE MUNICIPALITÉS ASSUJETTIES AYANT PRODUIT UN PLAN D'ACTION ANNUEL, 2005 À 2009

	MUNICIPALITÉS ASSUJETTIES AYANT PRODUIT UN PLAN D'ACTION	MUNICIPALITÉS ASSUJETTIES	
	n	n	%
2005	22	49	44,9
2006	23	65	35,4
2007	37	65	56,9
2008	36	68	52,9
2009	42	67	62,7

Note : Les données ont été colligées pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Source : Office des personnes handicapées du Québec 2010

De plus, contrairement à ce que prescrit la politique gouvernementale *L'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées* (MSSS 2007), peu de MO rendent compte du nombre de plaintes reçues et traitées à l'intérieur de leur plan d'action annuel ainsi que des diverses mesures d'accommodement dont ils se sont dotés en matière d'accès aux documents et aux services. L'analyse des plans d'action 2008-2009 indique que 28 % des MO ont rendu compte du nombre de plaintes reçues et traitées et que 60 % ont fait état des mesures d'accommodement dont ils se sont dotés (données non présentées).

Enfin, en vertu de l'article 61.3 de la Loi, les MO, les agences et les municipalités ont l'obligation de tenir « compte dans leur processus d'approvisionnement lors de l'achat ou de la location de biens et de services, de leur accessibilité aux personnes handicapées » (Québec 2005 : 15). Or, au cours de l'exercice 2008-2009, il ressort que le tiers (37 sur 113) des plans d'action produits inclut une ou des mesures à l'égard de l'approvisionnement en biens ou en services.

>>> Principaux constats liés à la production des plans de développement visant à assurer le transport en commun des personnes handicapées

L'article 67 de la Loi prévoit que :

« Une société de transport en commun ou un organisme municipal, intermunicipal ou régional de transport [...] doit, dans l'année qui suit le 17 décembre 2004, faire approuver par le ministre des Transports un plan de développement visant à assurer, dans un délai raisonnable, le transport en commun des personnes handicapées dans le territoire qu'il dessert. [...] Le ministre des Transports peut approuver ce plan ou, le cas échéant, demander qu'il soit modifié ou qu'un nouveau plan lui soit soumis dans un délai qu'il détermine. Le ministre des Transports, après avoir approuvé un plan, s'assure de son respect et de son exécution. » (Québec 2005 : 17)

Ainsi, les organismes assujettis devaient déposer au ministre des Transports leur plan de développement au plus tard le 17 décembre 2005. Toutefois, reconnaissant que les autorités organisatrices de transport (AOT) avaient obtenu peu d'informations sur le contenu de l'obligation légale, le ministre des Transports (MTQ) a accordé un délai d'un an aux organismes assujettis afin de produire un premier plan d'une durée de 3 ans.

Malgré l'ensemble des actions entreprises par l'Office et ses partenaires depuis 2005, peu de plans de développement ont été déposés depuis l'adoption de la Loi. En date du 31 mars 2010, 11 AOT sur 34 avaient déposé un plan pour la période 2005-2009 et une pour la période 2009-2010, ce qui portait à 12 (35 %) le nombre de plans déposés depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

Ce retard important s'explique en partie par la réticence de certaines AOT à élaborer formellement un plan de développement afin d'assurer le transport en commun régulier aux personnes handicapées. Certains organismes prétendent que le transport adapté répond aux besoins des personnes handicapées et, ce faisant, ne voient pas la pertinence de procéder à des investissements au niveau des services réguliers. En plus des coûts reliés aux adaptations nécessaires, des organismes mettent de l'avant les difficultés à harmoniser leurs interventions avec celles des municipalités et le climat québécois peu propice à l'intégration réelle des personnes se déplaçant en fauteuil roulant.

Par ailleurs, des 12 plans de développement transmis au MTQ en date du 31 mars 2010, aucun n'a été approuvé par le ministre. En effet, les documents soumis ne correspondaient pas à tous les objectifs visés par la Loi, à savoir assurer, par des mesures concrètes et significatives, l'accessibilité des services de transport en commun régulier aux besoins des personnes handicapées, en tenant compte de tous les types d'incapacités, et du renouvellement et de la nature des services offerts. Notons que, depuis la rédaction du rapport, un plan de développement a été approuvé en novembre 2010 par le ministre. De plus, en date du 13 juin 2011, sur les 33 organismes qui avaient à déposer un plan de développement au 31 mars 2011, seulement 5 AOT (15%) ont fait parvenir leur plan au MTQ.

RECOMMANDATIONS

Le rapport contient trois recommandations. La première porte sur les articles 26.5, 61.1 et 61.3 de la Loi, tandis que les deux autres visent plus spécifiquement l'article 67.

Recommandation 1

Il est recommandé que l'exigence de se conformer à l'article 61.1 de la Loi soit réaffirmée aux MO, aux agences et aux municipalités par les autorités ministérielles et que les futurs plans d'action annuels incluent :

- Pour les MO et les agences, le nombre de plaintes reçues et traitées ainsi que les diverses mesures d'accommodement dont ils se sont dotés en matière d'accès aux documents et aux services offerts au public ;
- Pour les MO, les agences et les municipalités, une ou des mesures à l'égard de l'approvisionnement en biens et en services.

Recommandation 2

Il est recommandé aux AOT de déposer au plus tard le 31 mars 2011 un plan de développement conforme aux visées de la Loi.

Recommandation 3

Il est recommandé au MTQ d'approuver, dès que possible, les plans de développement qui lui seront transmis et de s'assurer du respect et de l'exécution de tous les plans de développement qui seront approuvés, conformément au dernier paragraphe de l'article 67. L'Office recommande qu'un mécanisme de suivi annuel soit rapidement mis en œuvre par le MTQ.

CONCLUSION

Ce rapport permet de constater que plusieurs organisations assujetties aux dispositions à portée inclusive de la Loi ont rapidement mis en œuvre des actions concrètes en vue de remplir leurs obligations. Néanmoins, les efforts de sensibilisation et les activités de soutien-conseil et de vigie doivent se poursuivre puisque certaines organisations assujetties ne se conforment toujours pas à leurs obligations, et ce, plus de six ans après l'adoption de la Loi. Des progrès doivent être réalisés, particulièrement en ce qui a trait à l'obligation des MO, des agences et des municipalités de produire annuellement un plan d'action à l'égard des personnes handicapées. Les plans d'action, rappelons-le, sont l'un des principaux outils de mise en œuvre de la politique gouvernementale *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* (Québec 2009) et une disposition législative majeure en vue de réduire les obstacles à l'intégration des personnes handicapées. L'Office entend donc poursuivre l'exercice de son rôle en matière de veille au respect des principes et des règles de la Loi. Par ailleurs, un second rapport sur la mise en œuvre des dispositions à portée inclusive de la Loi sera produit d'ici 2014.

RÉFÉRENCES

Pour obtenir la liste des références bibliographiques contenues dans cet article, consultez le rapport *Mise en œuvre des dispositions à portée inclusive de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale : Rapport de janvier 2005 à janvier 2010* à l'adresse suivante : http://www.ophq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/2466_ophq_disp_porteeinclusiveV5_Acc.pdf

CETTE PUBLICATION EST PRODUITE PAR LA DIRECTION DE L'ÉVALUATION, DE LA RECHERCHE ET DES COMMUNICATIONS ORGANISATIONNELLES, ET ÉDITÉE PAR LE SERVICE DES RELATIONS PUBLIQUES DE L'OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC. CE DOCUMENT PEUT ÊTRE OBTENU SUR DEMANDE EN MÉDIAS ADAPTÉS.

Téléphone : 1 800 567 1465

Télécopieur : 819 475-8753

Téléscripteur : 1 800 567 1477

evaluation@ophq.gouv.qc.ca

www.ophq.gouv.qc.ca

