



La recherche et le maintien en emploi des personnes ayant des incapacités

Programmes, mesures et
services offerts au Québec



Québec 

La recherche et le maintien en emploi des personnes ayant des incapacités : synthèse des lacunes associées aux programmes, mesures et services offerts au Québec et des pistes de solution pour y faire face

Par

Véronique Garcia, Marie-Ève Schmouth et Normand Boucher

Document réalisé pour le *Comité consultatif Personnes handicapées (CCPH)*

Centre interdisciplinaire de recherche en réadaptation et intégration sociale (CIRRIS)

Mars 2020



AVANT-PROPOS

Le présent document est une synthèse des lacunes et des pistes de solution associées à l’accessibilité et à la qualité des programmes, mesures et services publics et communautaires offerts dans les domaines de la recherche et du maintien en emploi des personnes ayant des incapacités. Le présent travail s’inscrit dans le cadre d’un projet plus large mandaté par le Comité consultatif Personnes handicapées (CCPH), désigné ci-après comme le Comité visant la production d’avis à l’intention de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), du Ministère du Travail, de l’Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et d’Emploi-Québec (EQ). Le mandataire du Comité consultatif est représenté par Moelle épinière et motricité Québec (MÉMO-QC). Les informations recensées et présentées sont issues de documents relatifs aux normes et à l’application des programmes et mesures, des sites Internet des organismes publics (principalement : EDSC, Agence du revenu, Revenu Québec, Emploi-Québec, CNESST, SAAQ, RRQ, OPHQ) ainsi que de rapports annuels de gestion et autres publications officielles de ces organismes¹.

À NOTER

Différentes appellations existent pour désigner les personnes ayant des incapacités. Afin d’uniformiser le langage utilisé dans le présent document, la terminologie relative au handicap s’appuie sur le Modèle de Développement Humain Processus de Production du Handicap (MDH-PPH). Ce modèle est celui qui est, entre autres, utilisé dans le réseau de la réadaptation au Québec et à la base de la Politique *À part entière* adoptée par le Gouvernement du Québec comme officiel de référence en matière d’intervention publique. Le vocabulaire employé n’engage que l’équipe de recherche qui a produit le présent document.

¹ Pour plus de détails sur la démarche et pour une bibliographie complète, voir Garcia, Boucher et Schmouth (2019). *Programmes, mesures et services touchant la recherche, l’intégration et le maintien au travail des personnes ayant des incapacités au Québec*, document réalisé pour le Comité consultatif Personnes handicapées, Centre interdisciplinaire de recherche en réadaptation et intégration sociale, Québec, 321 pages.



Bref aperçu des principaux programmes, mesures et services offerts au Québec à la population générale et aux personnes ayant des incapacités et touchant le champ du travail

Au total, 62 programmes, mesures et services touchant la recherche et le maintien en emploi ont été recensés. Ces programmes et mesures peuvent être destinés à la population générale ou spécifiquement aux personnes ayant des incapacités. Dans le secteur public, les programmes, mesures et services sont offerts par des organismes relevant de ministères ou du conseil exécutif (Emploi-Québec, CISSS et CIUSSS); les ministères et Agences gouvernementales (EDSC, ministère de l'Immigration, de la diversité et de l'inclusion, ministère de L'Éducation et de l'Enseignement supérieur, Revenu Québec, Agence du revenu du Canada); les organismes relevant de ministres (Retraite Québec, SCT) et les organismes publics indépendants (CNESST, SAAQ, LOJIQ, Commission des partenaires du marché du travail). Dans le secteur communautaire, les services sont offerts par les organisations de défense de droits et de soutien à un groupe particulier, les services spécialisés de main-d'œuvre (SSMO), les carrefours jeunesse-emploi (CJE) ainsi que les entreprises d'insertion et d'entraînement. La plupart des programmes, mesures et services recensés dans le cadre de ce document (n=29/62) relèvent d'Emploi-Québec et s'adressent à la population générale (n=42/62). La figure 1 présente les différents types de programmes et de mesures identifiés.

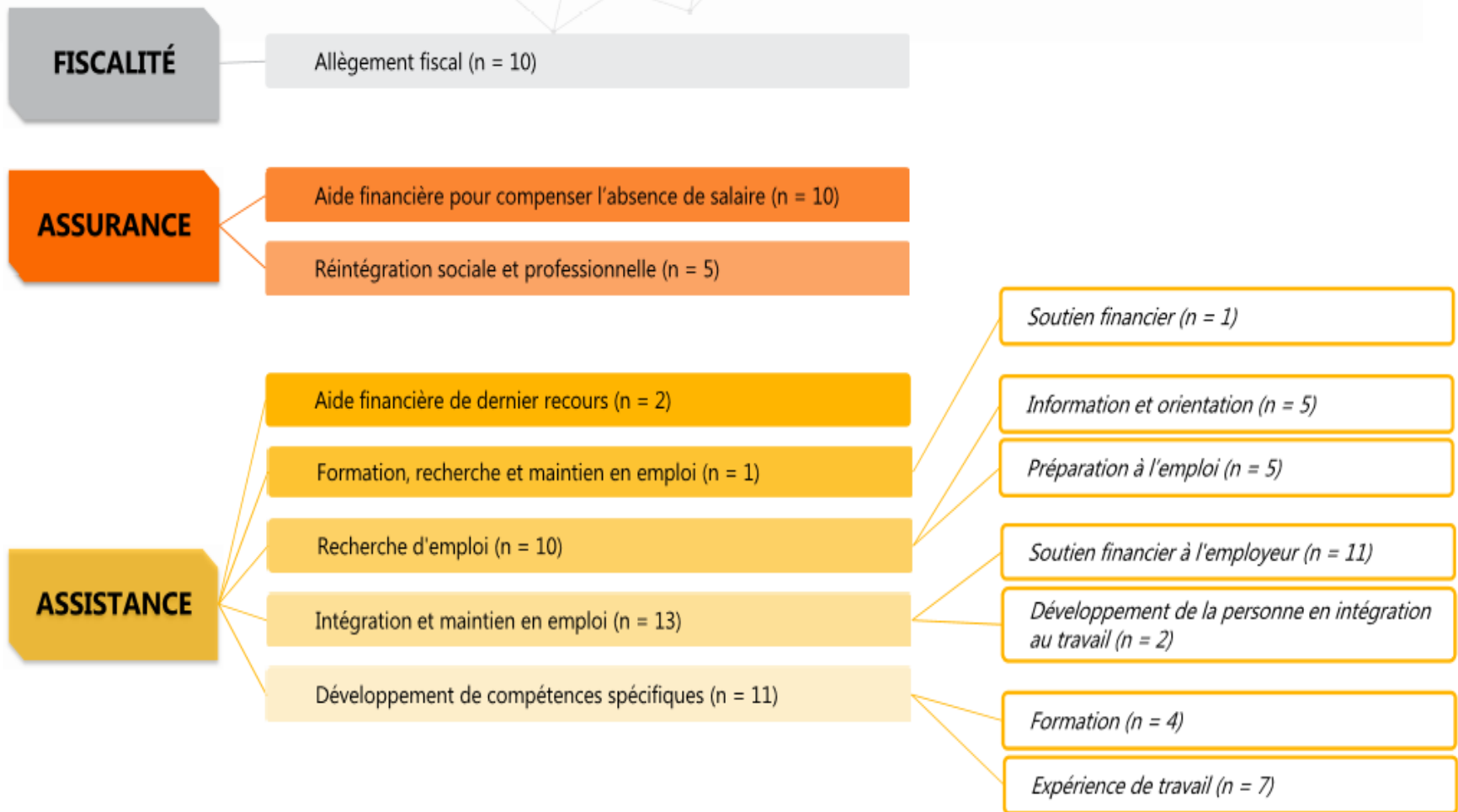


Figure 1 Programmes et mesures offerts par les organismes publics et communautaires destinés à la population générale et aux personnes ayant handicapées



Principales lacunes associées aux programmes, mesures et services publics et communautaires offerts dans les domaines de la recherche et du maintien en emploi des personnes ayant des incapacités

En dépit d'une offre plutôt variée en lien avec la recherche et le maintien en emploi, des lacunes ont été identifiées sur le plan des programmes, mesures et services destinés aux personnes ayant des incapacités. Les plus importantes sont: 1) des programmes et mesures axés surtout sur la compensation financière, 2) une offre de services incomplète en matière de développement des compétences et de soutien en emploi, 3) une inadéquation des plateaux de travail; 4) un sous-financement des organismes communautaires; 5) un manque d'accessibilité aux services disponibles; 6) une qualité variable des services offerts et 7) des services mal adaptés aux personnes plus scolarisés. La figure 2 présente les lacunes en lien avec la recherche ou le maintien en emploi des personnes ayant des incapacités.

1) Programmes et mesures axés surtout sur la compensation financière. Dans le secteur public, les programmes et mesures destinés aux personnes ayant des incapacités se centrent autour de quatre objectifs principaux : accorder une aide de dernier recours/financière pour remplacer ou compenser l'absence de salaire (n=5/20), offrir un allègement fiscal (n=5/20), inciter financièrement des employeurs à les embaucher et à les maintenir sur le marché du travail (n=3/20) et favoriser leur réintégration sociale et professionnelle (n=5/20). La majorité des programmes et mesures publics consiste donc en des compensations financières. Or, la présence de compensations financières « n'implique pas nécessairement que les contextes d'emploi soient plus adaptés aux besoins et aux aspirations de ces personnes » (Desplat, Earle et Girard, 2016, p. 17).

2) Offre incomplète en matière de développement des compétences et de soutien en emploi. Une très faible proportion des programmes et mesures publics destinés aux personnes ayant des incapacités vise le développement de compétences spécifiques ou à fournir une expérience de travail à ce groupe spécifique (n=1/20). Cette situation s'explique possiblement en



partie par l'existence d'ateliers et de plateaux de travail (surtout en santé mentale et en déficience intellectuelle) qui couvrent généralement ces deux aspects. De plus, selon la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ, 2017), les initiatives visant la mise en place de dispositifs d'emploi assisté et d'IPS sont encore rares au Québec, mais seraient néanmoins en plein développement.

3) Inadéquation des plateaux de travail. Les plateaux de travail sont parfois fortement critiqués puisque le passage des personnes y travaillant s'effectuerait très rarement vers un emploi régulier (Déry et al., 1996; O'Reilly, 2007; RPPADIM, 2014) et ceux-ci n'offrent pas de véritable salaire (seulement une compensation financière).

4) Sous-financement des organismes communautaires. Les organismes communautaires d'aide à l'emploi offrent sur papier de très nombreux services. Toutefois, dans les faits, le sous-financement actuel des organisations communautaires entraîne des conséquences notables sur la qualité et la quantité des services qu'elles offrent (Locas, 2014; TCGFM, 2018; TROC-Montérégie, 2017). À titre d'exemple, les mesures visant la mise en place de dispositifs d'emploi assisté et d'IPS, qui relèverait des SSMO-PH, nécessiteraient un meilleur financement. Une bonification du financement des SSMO-PH serait même nécessaire afin que ces organismes puissent disposer de budgets suffisants pour maintenir ces interventions à long terme (FTQ, 2017). Parmi les impacts négatifs causés par le sous-financement des organismes, notons la surcharge de travail, l'augmentation des listes d'attente pour l'octroi de certains services et la réduction des services des organismes communautaires. D'après certains auteurs, les montants octroyés aux organismes communautaires, mais aussi les méthodes de financement actuelles des ministères, devraient être révisés puisqu'il s'agit fréquemment de financement non récurrent par projet (TROC-Montérégie, 2017; Vigneault, 2018)².

² Cette méthode de financement a pour effet de créer des attentes non-comblées chez les personnes ayant recours aux services, puisque les projets ne reviennent pas toujours et qu'elle alourdit les tâches administratives pour les



5) Manque d'accessibilité aux services disponibles. Un autre point crucial soulevé est le phénomène de non-recours aux services par certaines personnes ayant des incapacités. Brièvement, le non-recours peut être défini comme le fait que des personnes ne perçoivent pas des prestations ou des services auxquels elles pourraient prétendre (Odenore, 2019; Tabin, 2018; Warin, 2010). Il touche à de nombreux domaines de l'intervention publique et existe sous différentes formes, soit :

- Par non-droit : lorsque des populations ont été délibérément exclues de la prestation (Ex.1 les programmes de LOJIQ se terminant à 35 ans, sans pour autant tenir compte du fait que les obstacles rencontrés par les personnes ayant des incapacités sur le marché du travail peuvent ralentir la progression de leur parcours professionnel. Ex. 2 le revenu minimum garanti du Programme de solidarité sociale n'est octroyé qu'aux personnes bénéficiant de celui-ci depuis au moins 66 mois au cours des 72 derniers mois) ;
- Par non-connaissance : lorsqu'il y a un manque d'information (l'offre n'est pas connue) (Ex. 1 manque de connaissance des mesures fiscales de la part des personnes ayant des incapacités. Ex. 2 les employeurs ont généralement une connaissance limitée des ressources pouvant soutenir au travail les personnes ayant des incapacités), ou une non-proposition de la prestation ;
- Par non-réception : lorsque la prestation est connue, qu'elle est demandée, mais qu'elle n'est pas obtenue (Ex. l'accessibilité du transport et des routes, les modes d'information et de communication, la configuration physique, l'emplacement géographique des organisations ou encore des listes d'attentes, des démarches bureaucratiques complexes, des problèmes d'organisation comme l'arrimage entre les services peuvent influencer la réception des services) ;
- Par non-demande : lorsque la prestation est connue, mais qu'elle n'est pas demandée, généralement en raison d'un calcul coûts/avantages désavantageux par les personnes qui

redditions de compte, sans ressources supplémentaires pour effectuer ce travail (TROC-Montérégie, 2017; Vigneault, 2018).



pourraient en bénéficier (coût financier, cognitif, désaccord avec la norme, manque de légitimité perçu et/ou sentiment de stigmatisation lors de la demande) (Odenore, 2019; Tabin, 2018).

6) Qualité variable des services offerts. Au Québec, plusieurs types de professionnels (p. ex. conseillers en orientation spécialisés en réadaptation, ergothérapeutes, psychoéducateurs, travailleurs sociaux, éducateurs spécialisés) offrent des services socioprofessionnels aux personnes ayant des incapacités. Toutefois, ces divers intervenants développent généralement leurs connaissances et leurs compétences au sein de leurs milieux de travail au fil de leurs expériences et du partage d'expertises entre collègues (Martin, 2018; Milot et al., 2018). Les compétences professionnelles des intervenants, et par conséquent la qualité des services qu'ils offrent, sont donc certainement très variables.

7) Services mal adaptés aux personnes plus scolarisés. Les services offerts par les organismes communautaires spécialisés en employabilité semblent ne pas toujours bien concorder avec les besoins des personnes ayant des incapacités et qui sont plus scolarisées que la moyenne de la population (baccalauréat, maîtrise) ou qui recherchent des emplois plus qualifiés (Gagnon, Garcia et Boucher, 2018; Boucher, Gagnon et Garcia, 2018).



Lacunes	Pistes de solution
<p>Politiques, mesures et législation publiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiques d'emploi inefficaces; • Législation inadéquate; • Systèmes de soutien inadéquats – personnes - employeurs; • Programmes et mesures axés surtout sur la compensation financière et peu sur le développement de compétences/ acquisition d'expérience; • Peu de préoccupation face à la présence de contextes adaptés aux besoins/aspirations; • Inadéquation des plateaux de travail. <p>Organismes et services d'aide à l'emploi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sous-financement (conséquences : manque de financement au placement et soutien individualisés, offre de services réduite, surcharge de travail et listes d'attente); • Problèmes d'accessibilité – personnes - employeurs; • Manque de services au placement et de soutien individualisé; • Manque de connaissances quant à l'incapacité; • Services mal adaptés aux besoins (ex. personnes plus scolarisées ou cherchant des emplois qualifiés); • Manque de soutien et de suivi – employeurs. 	<p>Gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un programme national ou des programmes provinciaux de sensibilisation; • Revoir le financement des organismes communautaires; • Offrir des subventions et des crédits d'impôt : salaires brise-glace aux nouveaux diplômés, salaires pour un emploi de transition, travaux d'essai et embauche de personnes éloignées du marché du travail; • Standardiser les prestations à travers les différentes mesures visant à compenser ou à remplacer une absence de revenu; • Accompagner le programme de solidarité sociale de mesures visant à favoriser l'intégration et le maintien en emploi et à pallier aux risques financiers de quitter ce programme. <p>Organismes d'aide à l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'accès aux services de santé et de services sociaux – personnes – employeurs (comprenant : présenter différemment mesures et programmes pour une meilleure compréhension; redéfinir et appliquer avec plus de souplesse les critères d'accessibilité; s'assurer de la bonne organisation et de l'accessibilité physique/géographique des services); • Privilégier certains profils fonctionnels de personnes dans les plateaux de travail; • Mieux former les intervenants – incapacité; • Développer l'approche de l'emploi assisté et des approches flexibles et personnalisées en matière de placement en emploi; • Développer et renforcer - collaborations employeurs – partenaires – ressources et – contacts directs et continus employeurs - personnes; • Former et soutenir les personnes ayant des incapacités (ex. défense de leurs intérêts); • Favoriser la mise à niveau des compétences des chômeurs. <p>Employeurs et ressources humaines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faire appel aux partenaires et ressources (travail et santé) pour avoir de l'information sur les types d'accommodements, les mesures et programmes de développement des compétences ou autres; • Mettre en place des programmes ciblés (ex. : formation et développement des compétences);

Figure 2 Lacunes et pistes de solution associées aux programmes, mesures et services destinés aux personnes ayant des incapacités dans le champ du travail



Pistes de solution associées aux lacunes dans les programmes, mesures et services publics et communautaires offerts dans les domaines de la recherche et du maintien en emploi des personnes ayant des incapacités

La figure 2 présente plusieurs recommandations formulées afin d'améliorer les programmes, mesures et l'offre de services visant la recherche et le maintien en emploi des personnes ayant des incapacités. Les principales recommandations sont : 1) sensibiliser la population et les employeurs; 2) standardiser les prestations visant à remplacer ou à compenser une absence de revenu à travers les différents organismes; 3) revoir le financement des organismes communautaires ; 4) rendre les différents services plus accessibles; 5) privilégier certains profils fonctionnels de personnes dans les plateaux de travail; 6) mieux former et informer les intervenants qui offrent des services socioprofessionnels aux personnes ayant des incapacités; et 7) mettre en place en entreprise des programmes ciblés.

1) Sensibiliser la population et les employeurs. Plusieurs études montrent que le niveau de sensibilisation et d'information des milieux de travail (employeurs, gestionnaires, superviseurs, travailleurs) quant au phénomène du handicap jouerait un rôle décisif dans l'intégration et dans le maintien en emploi des personnes ayant des incapacités (Bellemare, 2018; Manseau, 2016, Séguin, 2018, Boucher, Gagnon et Garcia, 2018; Capella McDonnall, O'Mally, et Crudden, 2014; Duquette et Baril, 2013; Harpur, 2014; Morris et al., 2018). Malgré la place prépondérante qu'occupe le facteur de la discrimination dans l'embauche et le maintien en emploi des personnes ayant des incapacités, il ne semble pas exister actuellement de mesures ou de programmes nationaux ou provinciaux de sensibilisation visant ce groupe précis. L'intervention de sensibilisation pourrait d'ailleurs être adaptée selon les secteurs d'emploi (privé, public ou communautaire) (Boucher, Gagnon et Garcia, 2018).

2) Standardiser les prestations visant à remplacer ou à compenser une absence de revenu à travers les différents organismes. Il est suggéré que les différentes mesures visant à remplacer ou à compenser une absence de revenu (p. ex assurance-emploi, RAMQ, solidarité sociale et aide



sociale, indemnités de la SAAQ et la CNESST) donnent droit aux mêmes types de prestations. Il est aussi nécessaire de rappeler l'importance d'accompagner le programme de solidarité sociale de mesures visant à favoriser l'intégration et le maintien en emploi, et qui permettront, entre autres, de palier aux risques financiers à quitter ce programme (Boucher et al., 2018).

3) Revoir le financement des organismes communautaires. Le financement octroyé aux organismes communautaires gagnerait aussi à être bonifié et révisé afin d'éviter l'épuisement professionnel des intervenants, de diminuer les listes d'attentes, d'améliorer la qualité de leurs services et de soutenir les initiatives d'emploi assisté (FTQ, 2017; Locas, 2014; TCGFM, 2018; TROC-Montérégie, 2017).

4) Rendre les différents services plus accessibles. Plusieurs écrits soulèvent des problèmes dans l'application et dans l'élaboration des critères des programmes et mesures gouvernementaux, qui mériteraient d'être assouplis (Furrie, Lero, D'Aubin et Ewles, 2016; Boucher, Gagnon et Garcia, 2018; Boucher et al., 2018). Il pourrait également être pertinent de mettre en œuvre de nouveaux moyens pour faire la promotion des mesures et programmes afin de rendre ceux-ci plus facilement compréhensibles, à la fois pour les employeurs et pour les personnes ayant des incapacités. Faciliter la compréhension des programmes et mesures, expliquer les critères d'accessibilité et redorer leur image permettront de réduire leur non-demande par les groupes pourtant ciblés (Boucher, Gagnon et Garcia, 2018; Mazet, 2010; Turcotte, 2014; Warin, 2017). L'accessibilité à des services répondant à l'ensemble des besoins dépend aussi d'une bonne organisation, notamment une bonne coordination des services, un niveau de complexité bureaucratique et des délais d'attente raisonnables, ainsi que d'une collaboration interdisciplinaire, intersectorielle, interorganisation et interréseau accrue (Boucher, Gagnon et Garcia, 2018; Martin, 2018). L'accès aux services des organismes dépend aussi en partie de l'accessibilité de leurs modes d'information et de communication, de la configuration physique de l'édifice où ils opèrent, de leur emplacement géographique ainsi que de l'accessibilité du transport et des routes (Bonnet, 2002; Fougeyrollas et al., 2015).



5) Privilégier certains profils fonctionnels de personnes dans les plateaux de travail. Il peut aussi être suggéré que les initiatives telles que les ateliers et les plateaux de travail soient strictement réservées aux personnes ayant des incapacités physiques plus sévères, et pour qui le placement dans un emploi régulier représente une perspective très peu réaliste. Les critères de sélection pourraient être resserrés et d'autres initiatives, telle que l'emploi assisté, pourraient être davantage favorisées (Latimer et Lecomte, 2002).

6) Mieux former et informer les intervenants qui offrent des services socioprofessionnels aux personnes ayant des incapacités. Selon les études consultées, une amélioration de la formation des intervenants et l'acquisition de connaissances concernant les clientèles ayant des incapacités permettraient une meilleure évaluation des besoins ainsi qu'un accompagnement plus adéquat, favorisant l'accès et le maintien en emploi (AQRIPH, 2014; Askheim, 2017; Boucher, Gagnon et Garcia, 2018; Cabiati et Raineri, 2016; Goossen et Austin, 2017; Hughes, 2017; Martin, 2018; Milot et al., 2018). Notamment, les divers organismes spécialisés en employabilité pourraient être mieux préparés à offrir des services aux personnes plus scolarisées (baccalauréat, maîtrise) ou qui recherchent des emplois plus qualifiés, puisque leur nombre tendrait à augmenter (Gagnon, Garcia et Boucher, 2018; Boucher, Gagnon et Garcia, 2018).

7) Mettre en place en entreprise des programmes ciblés. Les employeurs pourraient mettre en place des programmes ou des mesures visant plus spécifiquement les personnes ayant des incapacités (Boucher, Gagnon et Garcia, 2018 ; Hyland et Rutigliano, 2013), notamment des programmes de formation et de développement de compétences puisqu'ils constituent un moyen efficace de maintenir au travail les personnes ayant des incapacités, et de favoriser par la suite leur embauche à long terme (FTQ, 2017; Nota, Santilli, Ginevra et Soresi, 2014).



Centre intégré
universitaire de santé
et de services sociaux
de la Capitale-Nationale



Cirris

Centre interdisciplinaire
de recherche en réadaptation
et intégration sociale



Comité Consultatif
Personnes handicapées