

Mise en œuvre et gouvernance de la Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019-2024

Rapport d'évaluation

Mars 2023

Rédaction

Alexandre Morin
Christine Samson, collecte de données
Direction de l'évaluation
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Édition

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Consultation

Direction des politiques d'emploi et des stratégies, Direction générale des politiques d'emploi, de la planification et du marché du travail, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Comité interministériel d'évaluation formé des principaux partenaires (ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de l'Éducation, Office des personnes handicapées du Québec)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

ISBN : 978-2-550-97692-9 (PDF)

© Gouvernement du Québec

Faits saillants

Mise en contexte

Lancée en juin 2019, la Stratégie pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019-2024 (ci-après, la Stratégie), intitulée *Pour un Québec riche de tous ses talents*, compte 33 mesures sous la responsabilité de huit ministères et organismes (M/O)¹. Elle est sous la responsabilité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS).

L'évaluation constitue une mesure en soi de la Stratégie (mesure 33) et est confiée à la Direction de l'évaluation du MESS. Le premier volet de l'évaluation² fait l'objet de ce rapport de mi-parcours. Ce rapport va au-delà du *Bilan de mi-parcours*, publié en juin 2022³, puisqu'il examine en profondeur le déroulement des travaux sur la base des perspectives et réflexions des parties prenantes.

Stratégie d'évaluation

Les enjeux examinés dans ce rapport sont l'efficacité opérationnelle, l'efficacité de la gouvernance et la pertinence. La principale source de données est la réalisation d'entrevues semi-dirigées avec 20 interlocuteurs clés responsables d'une ou plusieurs mesures au sein du MESS ou d'un autre M/O, ainsi que des responsables d'autres organisations concernées par la Stratégie.

Les objectifs opérationnels sont-ils en voie d'être atteints à ce stade-ci de la mise en œuvre de la Stratégie? Selon la mesure, quelles sont les raisons qui expliquent pourquoi la mise en œuvre est sur la bonne voie ou connaît des difficultés?

Résultats et conclusions

Il est difficile de se prononcer à savoir si les objectifs opérationnels sont en voie d'être atteints, étant donné que la mise en œuvre de plusieurs mesures doit s'étaler jusqu'en 2024. En ce qui a trait à leur implantation ou à leur mise en œuvre, en date du 31 mars 2023, une majorité de mesures étaient « complétées » ou « en contrôle » (27 mesures), contre cinq qui étaient qualifiées d'« à surveiller » et une « en difficulté » (voir l'Annexe 1).

Pour les mesures de plus petite ampleur et moins complexes sur le plan de la mise en œuvre – parce qu'elles n'impliquent qu'un ministère ou ne requièrent pas d'arrimages avec d'autres programmes ni d'efforts importants de concertation horizontale (au niveau national) ni verticale (entre les niveaux national et local) – leur mise en œuvre comme prévu semble sur la bonne voie. La principale retombée de ces mesures selon les personnes interviewées est d'avoir suscité un effort supplémentaire de cohésion pour améliorer les services gouvernementaux et, par conséquent, la situation des personnes handicapées.

En ce qui concerne les mesures plus complexes à mettre en œuvre (c.-à-d., qui nécessitent une collaboration interministérielle, qui amènent des changements importants aux pratiques ou qui requièrent plus de moyens), il n'est pas possible de déterminer si le résultat sera à la hauteur des attentes puisque plusieurs d'entre elles ne sont pas suffisamment avancées. Des embûches sont survenues, principalement à cause de la pandémie. Si elles ne compromettent pas le succès des mesures, elles pourraient néanmoins causer des délais ou des écarts par rapport aux résultats attendus au départ. Les personnes interviewées ont des attentes élevées à l'égard des retombées de ces mesures en ce sens qu'elles devraient contribuer à l'amélioration du continuum de services offerts aux personnes handicapées afin de leur permettre de mieux s'intégrer et de se maintenir en emploi, en plus de susciter un changement de culture dans la collaboration interministérielle.

1. Les huit M/O sont le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de l'Éducation (MEQ), le ministère de l'Enseignement supérieur (MES), le ministère des Transports (MTQ), l'Office des personnes handicapées (OPHQ), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et le SCT.

2. Les autres volets de l'évaluation porteront sur des mesures spécifiques de la Stratégie.

3. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2022). *Pour un Québec riche de tous ses talents. Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019-2024. Bilan de mi-parcours*, Gouvernement du Québec, Direction des politiques d'emploi et des stratégies, juin 2022.

Les principaux obstacles identifiés pour justifier les difficultés rencontrées sont les suivants :

- **Obstacle 1**

La pandémie est un choc externe majeur ayant affecté le déploiement de la Stratégie, particulièrement pour les mesures relevant du MSSS et du MEQ. Des intervenants ont expliqué que la crise a réduit la capacité de « mobiliser ces réseaux » et de « faire une gestion du changement » nécessaire à l'implantation des mesures.

- **Obstacle 2**

La communication dans un contexte de déconcentration des services⁴ représente un défi pour les mesures qui requièrent l'implication de plusieurs parties prenantes. Même si les ministères travaillent en collaboration au niveau national, la distance et les dynamiques propres à chaque région peuvent nuire à la capacité à promouvoir et à diffuser de l'information sur les mesures.

- **Obstacle 3**

La question des ressources humaines, informatiques et budgétaires fait partie des préoccupations mentionnées les plus fréquemment. Le roulement de personnel, un phénomène considéré particulièrement important ces dernières années, a contribué à susciter des retards dans certains travaux. Sur le plan informatique, au MESS, le volume élevé de demandes complique le respect des échéanciers pour des mesures qui requièrent un volet technologies de l'information (TI).

Dans quelle mesure le fonctionnement actuel de la gouvernance de la Stratégie contribue-t-il à l'efficacité de sa mise en œuvre?

Au regard des cinq dimensions proposées par le SCT pour évaluer la gouvernance en contexte interministériel⁵, des aspects à travailler ressortent des entrevues réalisées. En effet, les parties prenantes ont identifié des points à améliorer au niveau de la structure de gouvernance (dimension 1), de la compréhension des rôles de chacun (dimension 3) ainsi que de la circulation de l'information (dimension 4). La diffusion de la reddition de compte et des modalités d'utilisation des ressources (dimension 5) constitue plutôt un aspect à surveiller étant donné que plusieurs mesures sont autofinancées, tandis que d'autres sont aussi financées en vertu d'autres plans d'action. Il y a aussi lieu d'être vigilant à l'égard du niveau de mobilisation et d'engagement des parties prenantes (dimension 2). Pour pallier ces constats, une nouvelle structure de gouvernance est actuellement en élaboration et s'inscrira dans un cadre de concertation plus large en lien avec l'organisation des services publics pour les personnes handicapées.

Pour éviter que les difficultés rencontrées minent le succès de la Stratégie et pour mettre en place les conditions de succès de la gouvernance, le leadership des dirigeants apparaît essentiel. Il devrait permettre de rallier les partenaires aux orientations adoptées. Ce leadership est d'autant plus important que le développement de mesures conjointes entre ministères est toujours un défi à cause des différences de culture organisationnelle, de fonctionnement ainsi que du caractère déconcentré des réseaux de la santé et de l'éducation.

Les efforts sur le plan du management opérationnel sont aussi un axe majeur pour relever le défi de la complexité. Pour les mesures portées par plus d'un M/O à la fois, il a été rapporté qu'une confusion est survenue entre les rôles et responsabilités des parties prenantes en l'absence d'une instance de gestion opérationnelle commune au niveau interministériel (réunissant des directeurs ou des directeurs généraux). L'articulation entre les décisions stratégiques et opérationnelles s'avère donc un aspect clé à surveiller, particulièrement sur le plan de la coordination et de la gestion des ressources.

4. La déconcentration « décrit un transfert vers la périphérie des activités d'un même palier de gouvernement. Il s'agit souvent de l'utilisation d'agences ou de bureaux régionaux opérant sous l'autorité du gouvernement central. » Cf. Serge Belley et Alexandre Morin (2016), « La décentralisation en France et au Québec. Entre autonomie et gouvernance partagée », dans Nelson Michaud, *50 ans de construction des administrations publiques. Regards croisés entre la France et le Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 90.

5. Gouvernement du Québec (2019), *Évaluation des interventions interministérielles. Guide d'accompagnement*, Direction de la gouvernance en évaluation, audit interne et gestion des risques du Sous-secrétariat à la performance et à l'application de la Loi sur l'administration publique, Secrétariat du Conseil du Trésor, [en ligne]
https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/cadre_gestion/guide_evaluation_interventions_interministerielles.pdf

De quelle façon la Stratégie contribuera-t-elle à améliorer l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées?

Actuellement, la Stratégie fait en sorte que des équipes se consacrent à améliorer les programmes et mesures existantes destinées aux personnes handicapées et introduisent certaines innovations. Cela paraît pertinent puisque comme l'indique l'évaluation de l'efficacité de la politique gouvernementale *À part entière* de l'OPHQ⁶, une marge d'amélioration existe à cet égard, notamment sur le plan des communications, de l'accès à la formation et de l'implication des employeurs.

Pour que la Stratégie atteigne son objectif de contribuer à réduire l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celles sans incapacité, ainsi que ses autres objectifs spécifiques (diplomation, participation aux services publics d'emploi, présence dans la fonction publique), il est important de s'attaquer aux obstacles identifiés dans ce rapport et d'améliorer la gouvernance de la Stratégie.

6. OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2021), *Évaluation de l'efficacité de la politique gouvernementale À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : l'emploi*, Drummondville, Secrétariat général communications et affaires juridiques, L'Office, p. 103 à 105.

Table des matières

MISE EN CONTEXTE ET DESCRIPTION DE LA STRATÉGIE	1
1 STRATÉGIE D'ÉVALUATION	2
1.1 Enjeux et questions d'évaluation	2
1.2 Méthodologie	2
1.3 Limites.....	3
2 RÉSULTATS.....	4
2.1 Pertinence de la Stratégie	4
2.1.1 Amélioration du continuum de services et de l'arrimage entre ministères	4
2.1.2 Effort supplémentaire pour les personnes handicapées	5
2.1.3 Amélioration des services	5
2.1.4 Scepticisme à l'égard des retombées attendues de certaines mesures	5
2.2 Obstacles dans la mise en œuvre de la Stratégie.....	6
2.2.1 Pandémie et rareté de main-d'œuvre	6
2.2.2 Communication des mesures	7
2.2.3 Personnel et ressources disponibles	7
2.2.4 Échange des données et protection des renseignements personnels	8
2.2.5 Autres défis mentionnés	8
2.3 Gouvernance	9
2.3.1 Appréciation de la structure de gouvernance	9
2.3.2 Engagement mutuel des parties prenantes.....	9
2.3.3 Coordination de la Stratégie et partage des responsabilités.....	10
2.3.4 Leadership	11
2.3.5 Gestion et suivi des ressources.....	11
2.3.6 Communications et transparence	12
DISCUSSION ET CONCLUSION	13
ANNEXES	15

Mise en contexte et description de la stratégie

En vertu de l'article 63 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (ci-après nommée la Loi), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a le devoir d'élaborer, de coordonner, de suivre et d'évaluer une stratégie visant l'intégration et le maintien en emploi de ces personnes. Le MESS a coordonné une première stratégie (2008-2013) comptant 61 mesures, dont le rehaussement des fonds investis dans la mesure Contrat d'intégration au travail (CIT), la création de nouveaux emplois dans des entreprises adaptées, la mise en place de la Prime au travail adaptée et de son supplément ainsi que des actions visant la clarification des rôles et responsabilités du MESS, du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) relativement au parcours de participation sociale et au parcours vers l'emploi des personnes handicapées.

Une deuxième stratégie a été lancée en juin 2019. La Stratégie pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019-2024 (ci-après, la Stratégie), intitulée *Pour un Québec riche de tous ses talents*, compte 33 mesures sous la responsabilité de huit ministères et organismes⁷. La coordination de la Stratégie relève du MESS et est accompagnée d'investissements additionnels de 238,5 M\$. Son objectif général est de « réduire l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des personnes sans incapacité. » Ses quatre orientations sont :

- accroître l'autonomie professionnelle des personnes handicapées;
- favoriser l'embauche des personnes handicapées par les employeurs;
- assurer un meilleur continuum de services aux personnes handicapées en fonction de leur projet socioprofessionnel;
- documenter les problématiques liées à l'intégration et au maintien en emploi des personnes handicapées⁸.

L'évaluation constitue une mesure en soi de la Stratégie (mesure 33) et est confiée à la Direction de l'évaluation du MESS. Les orientations de l'évaluation ont été déterminées sur la base des exigences du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et de la consultation des parties prenantes⁹. Un premier volet de l'évaluation a été réalisé et fait l'objet de ce rapport de mi-parcours. Celui-ci porte sur l'efficacité opérationnelle, la gouvernance et la pertinence de la Stratégie. Il va au-delà du *Bilan de mi-parcours*, publié en juin 2022¹⁰, puisqu'il examine en profondeur le déroulement des travaux sur la base des perspectives et réflexions des parties prenantes. Des évaluations plus ciblées de certaines mesures sont prévues pour les années à venir et ont été annoncées dans le cadre d'évaluation de la Stratégie.

7. Les huit ministères et organismes sont le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de l'Éducation (MEQ), le ministère de l'Enseignement supérieur (MES), le ministère des Transports (MTQ), l'Office des personnes handicapées (OPHQ), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et le SCT.

8. Voir le tableau des mesures à l'annexe 1.

9. Le comité interministériel d'évaluation a été constitué au printemps 2020. Il est coordonné par la Direction de l'évaluation et est formé des principaux partenaires de la Stratégie, soit : MESS, MSSS, MEQ, OPHQ.

10. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2022). *Pour un Québec riche de tous ses talents. Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019-2024. Bilan de mi-parcours*, Gouvernement du Québec, Direction des politiques d'emploi et des stratégies, juin 2022.

1 Stratégie d'évaluation

1.1 ENJEUX ET QUESTIONS D'ÉVALUATION

Le premier enjeu abordé dans cette évaluation est l'efficacité opérationnelle de la Stratégie. Il s'agit de déterminer si la mise en œuvre de la Stratégie est sur la bonne voie et si celle-ci risque d'atteindre ses objectifs en termes de mesures mises en place, de services à offrir ou de portée attendue. Les questions au cœur de ce volet sont :

- Dans quelle mesure les objectifs opérationnels sont-ils en voie d'être atteints à ce stade-ci de la mise en œuvre de la Stratégie?
- Selon la mesure, quelles sont les raisons qui expliquent pourquoi la mise en œuvre est sur la bonne voie ou connaît des difficultés?

Le deuxième enjeu à l'étude est l'efficacité de la gouvernance de la Stratégie. Selon le SCT, « la mise en place d'une gouvernance est la création d'un espace où s'orientent les actions, se prennent les décisions et se partagent les responsabilités. En contexte interministériel, la gouvernance est un exercice complexe qui implique généralement la collaboration d'une multitude d'acteurs indépendants. » Le SCT est d'avis que les faiblesses liées à la gouvernance sont souvent à l'origine des difficultés des interventions interministérielles. Les conditions importantes à examiner pour juger de l'efficacité de la gouvernance sont la définition des rôles et responsabilités des parties prenantes, la présence d'une structure et d'un leader dans la planification, la coordination et le déploiement de l'intervention, la circulation de l'information, l'accès aux ressources et leur utilisation, ainsi que l'engagement et la mobilisation des parties prenantes. La principale question d'évaluation à cet égard est :

- Dans quelle mesure le fonctionnement actuel de la gouvernance de la Stratégie contribue-t-il à l'efficacité de sa mise en œuvre?

Le troisième enjeu de cette évaluation est la pertinence de la Stratégie. La question d'évaluation est :

- De quelle façon la Stratégie contribuera-t-elle à améliorer l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées?

1.2 MÉTHODOLOGIE

La principale source de données est la réalisation d'entrevues semi-dirigées avec les parties prenantes. Ces entrevues ont eu lieu en janvier et février 2022 et ont permis de rencontrer 20 interlocuteurs clés. 17 sont des professionnelles ou professionnels responsables d'une ou plusieurs mesures, dont onze au sein du MESS et six au sein d'un autre M/O. Trois représentants d'organismes partenaires impliqués dans une ou plusieurs mesures de la Stratégie ont aussi été interviewés¹¹. La sélection des répondants a été effectuée avec l'objectif de rencontrer le plus de parties prenantes possible, ainsi que de couvrir une diversité des points de vue en sélectionnant des personnes participant à différents comités, impliquées dans une diversité de mesures et provenant de différentes organisations, gouvernementales ou non. Tous sauf deux ont accepté de participer. Comme source d'information complémentaire, les documents produits dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie ont été consultés (tableau de suivi de l'avancement des mesures, comptes rendus de réunion, de comités ou de groupes de travail, courriels pertinents, bilan de mi-parcours, etc.). Un rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ, 2020¹²) déposé à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021 et *l'Évaluation de l'efficacité de la politique gouvernementale À part entière* de l'OPHQ¹³ ont aussi été consultés.

11. Le guide d'entrevue est inclus à l'Annexe 2.

12. Vérificateur général du Québec (2020). « Chapitre 3. Intégration et maintien en emploi des jeunes personnes handicapées. Audit de performance, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021. Rapport du commissaire au développement durable*, Novembre.

13. Office des personnes handicapées du Québec (2021). Évaluation de l'efficacité de la politique gouvernementale À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : l'emploi, Octobre.

1.3 LIMITES

Les propos recueillis en entrevue reflètent les expériences vécues par les personnes rencontrées. Ils permettent néanmoins de mieux comprendre la mise en œuvre de la Stratégie et d'en tirer des leçons. La perspective rapportée est uniquement celle des professionnels et conseillers qui travaillent étroitement sur la mise en place des mesures, ainsi que des parties prenantes externes.

La Stratégie comporte 33 mesures, ce qui fait en sorte que chaque personne rencontrée a mis l'emphase sur les mesures qui la concernaient davantage. Les propos pouvaient donc être difficiles à faire converger, étant donné que chaque témoignage était spécifique à une réalité propre. De plus, plusieurs mesures sont encore en cours de mise en place jusqu'en 2024. Il est donc tôt pour en tirer les enseignements et les conclusions requises au sujet de la mise en œuvre et de la gouvernance de la Stratégie. Cette évaluation permet toutefois d'identifier les mesures qui présentent une plus grande complexité et qui requièrent plus de travail.

2 Résultats

Cette section présente les principaux résultats issus de la collecte de données. Ceux-ci sont divisés en fonction des principaux enjeux de l'évaluation, soit la pertinence de la Stratégie (2.1), les obstacles dans la mise en œuvre de la Stratégie (2.2) et la gouvernance (2.3).

2.1 PERTINENCE DE LA STRATÉGIE

2.1.1 AMÉLIORATION DU CONTINUUM DE SERVICES ET DE L'ARRIMAGE ENTRE MINISTÈRES

L'amélioration du continuum de services est la retombée la plus attendue de la Stratégie par les parties prenantes rencontrées. Cela a occupé une place importante dans les témoignages recueillis, plusieurs y ayant mis beaucoup d'emphase. Les commentaires vont dans le sens des constats du VGQ¹⁴ qui affirme que le continuum de services « présente des lacunes importantes ». Les changements amenés par la Stratégie devraient donc être « extrêmement importants » pour les personnes handicapées. Selon les témoignages recueillis, il s'agit notamment :

- d'instaurer un changement de culture pour ne plus « penser dans une perspective ministérielle, mais de voir le parcours des individus »;
- d'amener des personnes intervenantes des différents réseaux à « se parler » et à « réunir des gens qui vont travailler ensemble concrètement. »

L'entente entre le MESS, le MSSS et le MEQ conclue dans le cadre de la mesure « Soutenir le cheminement socioprofessionnel des personnes handicapées par la formalisation d'ententes d'arrimage entre les réseaux de services » (mesure 27) devrait contribuer à la concertation entre ces ministères, et ce, « pour tous les projets et interventions de ces M/O touchant les personnes handicapées ». La mesure 27 est d'ailleurs considérée comme l'une des mesures les plus importantes de la Stratégie, mais c'est celle qui demande aussi le plus d'efforts. À cet égard, les deux aspects qui se démarquent dans le discours sont, d'une part, la perception d'une volonté d'améliorer l'arrimage entre les services et, d'autre part, le défi de surmonter les barrières à la collaboration entre les ministères.

L'amélioration du continuum de services est la retombée la plus attendue de la Stratégie par les parties prenantes rencontrées.

La mesure « Améliorer le continuum de services, consolider et diversifier l'offre de services en activités socioprofessionnelles et communautaires afin de favoriser la réalisation du projet de vie des personnes présentant une déficience intellectuelle, une déficience physique ou un trouble du spectre de l'autisme » (mesure 25) devrait aussi jouer un rôle en facilitant le transfert vers les services du MSSS de participants au PAAS Action. Enfin, les mesures « Expérimenter un nouveau service d'accompagnement dans le cadre de la démarche planifiée et concertée TEVA » (mesure 24) et « Soutenir et accompagner les personnes handicapées qui participent à des stages ou à des plateaux de travail pour favoriser leur intégration au marché du travail » (mesure 23) ont aussi été mentionnés puisqu'elles devraient contribuer à un « maillage plus serré » que ce soit entre les écoles et les entreprises adaptées (mesure 24), ou entre les plateaux de travail et le réseau de l'employabilité (mesure 23). Le fait d'avoir des agents d'intégration dont le rôle est précisément d'être « en interface avec les bons interlocuteurs » et d'accompagner les participants peut contribuer à « créer ce continuum au niveau du terrain ». Une personne a par ailleurs expliqué que de créer un cadre de collaboration fera en sorte que les échanges ne dépendront plus de la bonne volonté du travailleur social ou du conseiller.

14. VGQ, op. cit., p. 77.

2.1.2 EFFORT SUPPLÉMENTAIRE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

Les personnes interviewées sont unanimes : la Stratégie constitue un incitatif pour les parties prenantes à se mobiliser et à fournir un effort supplémentaire pour améliorer la situation des personnes handicapées. Elles estiment que cela « oblige tout le monde à s'asseoir et travailler ensemble et individuellement. » La Stratégie fournit aussi des « objectifs clairs » et un « levier » pour agir. Enfin, elle permet d'identifier de nouveaux collaborateurs pour enrichir les échanges dans les comités de travail et avec qui faire progresser les mesures en place.

Outre les nouvelles mesures introduites dans la Stratégie, ces efforts conjoints peuvent aussi contribuer à résoudre des problèmes ou irritants dans les mesures et programmes existants. Un exemple mentionné à cet égard est le fait d'avoir rendu pérenne un assouplissement dans la mesure CIT, mis en place au moment de la pandémie, pour adapter le poste à domicile des personnes en télétravail. En revanche, la perspective de retombées visibles à court terme pour les personnes handicapées, leurs familles ou les employeurs demeure limitée. De telles retombées sont plutôt attendues à long terme, puisqu'il s'agit « de mentalités à changer, de barrières à faire tomber. »

2.1.3 AMÉLIORATION DES SERVICES

La Stratégie est perçue comme une source d'amélioration de ce qui existe déjà et une façon de remettre en question les pratiques. Cela peut passer par une information davantage disponible et diffusée de façon plus « proactive » (enjeu de la connaissance des services), la clarification des portes d'entrée pour obtenir des services (enjeu de l'accès aux services), l'amélioration de l'accompagnement (enjeu de la persévérance dans les services, du soutien aux employeurs), la simplification des règles et de la reddition de comptes, ou une meilleure compréhension de certaines problématiques (recherche). Cela peut aussi inciter les responsables à chercher des façons d'améliorer des mesures et programmes qui obtiennent déjà des résultats satisfaisants (p. ex., le PSEA).

2.1.4 SCEPTICISME À L'ÉGARD DES RETOMBÉES ATTENDUES DE CERTAINES MESURES

Des doutes existent chez les personnes rencontrées à l'égard des retombées attendues de mesures particulières. À ce sujet, des mesures ont été décrites comme :

- étant peu « structurantes » (les actions de communication, les projets-pilotes);
- n'allant pas assez loin (projets pour l'accès aux services en santé et en transport en commun, mesures pour favoriser l'embauche de personnes handicapées);
- ayant déjà été réalisées précédemment (recherche sur les facteurs qui influencent l'intégration et le maintien en emploi);
- se retrouvant aussi dans d'autres plans d'action ou stratégies (projet Aire ouverte, étude sur la participation à la vie active des personnes ayant un trouble du spectre de l'autisme).

2.2 OBSTACLES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

Des responsables de mesures ont mentionné avoir vécu des embûches et estiment qu'ils auront besoin de tout le temps prévu par la Stratégie pour mettre en place leur mesure. En date du 31 mars 2023, une majorité de mesures étaient « complétées » ou « en contrôle » (27 mesures), contre cinq qui étaient qualifiées d'« à surveiller » et une « en difficulté » (voir l'Annexe 1).

Différents obstacles ou contraintes ont été soulevés pour expliquer les difficultés dans la mise en œuvre de certaines mesures, soit la pandémie et la rareté de main-d'œuvre (2.2.1), la communication des mesures (2.2.2), le personnel et les ressources disponibles (2.2.3), les échanges de données entre organisations (2.2.4), ainsi que d'autres difficultés (2.2.5).

2.2.1 PANDÉMIE ET RARETÉ DE MAIN-D'ŒUVRE

La pandémie constitue un choc externe majeur ayant affecté le déploiement de la Stratégie. Les mesures relevant du MSSS¹⁵ ont été particulièrement affectées. Plusieurs professionnels rencontrés ont rappelé que les acteurs du réseau de la santé avaient été débordés au cours des deux années marquées par la pandémie. Des mesures relevant du MEQ¹⁶ ont aussi subi des délais attribuables aux effets de la crise sur le réseau de l'éducation. Des intervenants ont expliqué que la crise a réduit la capacité de « mobiliser ces réseaux » et de « faire une gestion du changement » nécessaire à l'implantation de certaines mesures.

La crise a réduit la capacité de mobiliser les réseaux de la santé et de l'éducation et de « faire une gestion du changement » nécessaire à l'implantation de certaines mesures.

La pandémie aurait toutefois ralenti dans une moindre mesure l'implantation des 19 mesures relevant du MESS. Cependant, combinée au phénomène de pénurie de la main-d'œuvre, elle suscite des inquiétudes quant à l'atteinte des cibles fixées. En effet, ces phénomènes ont contribué à un recrutement de participants et une utilisation des services plus faibles que prévu. Par exemple, le bilan de mi-parcours montre que les mesures « Soutenir l'emploi des élèves et étudiants handicapés en rendant disponibles 360 emplois dans la mesure CIT et 200 emplois dans les entreprises adaptées par le biais du Programme de subventions aux entreprises adaptées (PSEA) » (mesure 3) et « Créer 250 postes dans des entreprises adaptées par le biais du PSEA pour permettre à de jeunes personnes handicapées de vivre une première expérience de travail significative » (mesure 4) sont en contrôle, mais que celle visant à « Augmenter de 400 le nombre de postes permanents dans le cadre du PSEA » (mesure 9) n'a pas atteint les cibles pour 2019-2020 à 2022-2023. Pour ces mesures où des cibles ont été fixées en termes de nombre de participants, les résultats obtenus jusqu'ici ne rendent pas nécessairement justice aux efforts réalisés. Quant à la mesure « Augmenter la participation des personnes handicapées à des formations adaptées » (mesure 11), le bilan de mi-parcours indique que la participation aux formations devra continuer d'augmenter comme cela a été le cas en 2021-2022. De façon générale, il a été expliqué qu'il faut travailler davantage pour recruter des participants, mais qu'il est difficile d'influencer significativement cette variable indépendamment du contexte économique.

15. Mesures « Offrir des services intégrés aux jeunes de 12 à 25 ans dans le cadre du projet Aire ouverte » (mesure 7), 23, 24, 25 et 27.

16. Mesures « Promouvoir, auprès des employeurs, les possibilités offertes par le programme Parcours de formation axée sur l'emploi (PFAE) » (mesure 6), 24 et 27.

2.2.2 COMMUNICATION DES MESURES

La communication dans un contexte de déconcentration des services¹⁷ représente un défi pour les mesures qui requièrent l'implication de plusieurs parties prenantes. Même si les ministères travaillent en collaboration au niveau national, la distance et les dynamiques propres à chaque région peuvent nuire à la capacité à promouvoir et à diffuser de l'information sur les mesures. Un exemple donné pour le MESS par une personne rencontrée est le fait que le PSEA serait relativement méconnu de la part des agents d'aide à l'emploi et des agents d'aide socioéconomique. Dans les réseaux de la santé et de l'éducation, l'information peut être communiquée aux établissements de santé et aux centres de services scolaires, mais cela ne mène pas nécessairement à des changements concrets et immédiats sur le terrain, et ce, de façon uniforme à travers tout le Québec. En effet, les disparités entre les régions ou l'éloignement de certaines d'entre elles par rapport aux grands centres amènent une complexité supplémentaire pour certaines mesures (concertation, appels de projets).

D'autres mesures impliquent aussi des partenaires non gouvernementaux. Les parties prenantes se disent satisfaites de la collaboration, ce qui n'empêche pas que ce travail inter-organisationnel exige une certaine coordination et des efforts supplémentaires. En outre, les regroupements nationaux d'organismes impliqués dans les mesures possèdent eux aussi leur réseau décentralisé d'organismes sur le terrain qu'ils doivent concerter, informer et mobiliser.

Cette déconcentration représente donc un défi supplémentaire sur le plan des communications et de la gestion du changement. Un point en commun entre les témoignages recueillis est que la mise en œuvre des mesures ne dépend pas uniquement de la bonne volonté et des efforts des directions responsables au niveau national. Elle peut également requérir plus de temps pour implanter les changements dans le réseau régional, afin de faire en sorte que le personnel comprenne bien l'offre de service et soit convaincu des bienfaits des changements.

Un point en commun entre les témoignages recueillis est que la mise en œuvre des mesures ne dépend pas uniquement de la bonne volonté et des efforts des directions responsables au niveau national. Il faut aussi faire connaître et expliquer les changements.

2.2.3 PERSONNEL ET RESSOURCES DISPONIBLES

La question des ressources humaines, informatiques et budgétaires fait partie des préoccupations mentionnées les plus fréquemment. Le roulement de personnel, un phénomène considéré particulièrement important ces dernières années, a contribué à susciter des retards dans certains travaux. En effet, il est difficile pour une nouvelle personne de poursuivre immédiatement la mise en œuvre d'une mesure « parce qu'il faut qu'elle prenne connaissance de tout ce qui s'est fait. » Par conséquent, ces changements de responsables de mesures ont requis des efforts supplémentaires. Une personne a dû revoir ce que son prédécesseur avait mis sur papier afin que l'envergure des mesures soit réaliste en fonction du temps et des budgets octroyés. Une autre a évoqué la difficulté de travailler en équipe sur des projets communs lorsque des personnes changent régulièrement de poste. En outre, les personnes chargées des mesures ont de nombreux dossiers et priorités sous leur responsabilité en plus des mesures de la Stratégie, limitant le temps qu'ils peuvent y consacrer.

Sur le plan informatique, au MESS, il est difficile d'inscrire un nouveau dossier à prioriser auprès des directions responsables de mener ces projets à cause du volume élevé de demandes. Cela complique le respect des échéanciers pour des mesures qui requièrent un volet technologies de l'information (TI).

Dans le réseau de la santé, la disponibilité des ressources est un enjeu pour les mesures de l'orientation « Assurer un meilleur continuum de services aux personnes handicapées en fonction de leur projet socioprofessionnel » (orientation 3) qui misent entre autres sur l'accompagnement individualisé et sur la contribution de tous les CISSS et les CIUSSS pour rencontrer des bénéficiaires. Or, ces établissements n'ont pas nécessairement de disponibilités

17. La déconcentration « décrit un transfert vers la périphérie des activités d'un même palier de gouvernement. Il s'agit souvent de l'utilisation d'agences ou de bureaux régionaux opérant sous l'autorité du gouvernement central. » Cf. Serge Belley et Alexandre Morin (2016), « La décentralisation en France et au Québec. Entre autonomie et gouvernance partagée », dans Nelson Michaud, *50 ans de construction des administrations publiques. Regards croisés entre la France et le Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 90.

en ressources humaines pour y contribuer à la hauteur des attentes. La question des ressources limitées peut aussi affecter des centres de services scolaires pour les mesures qui relèvent du MEQ.

2.2.4 ÉCHANGE DES DONNÉES ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

L'échange d'informations entre les ministères et organismes est revenu dans plusieurs témoignages et est spécifique aux mesures de l'orientation 3, qui requièrent un travail partenarial plus étroit entre les organisations. Les règles qui limitent l'échange de données et de renseignements personnels semblent susciter des frustrations, nuire à « l'arrimage » entre les organisations et causer certains retards. Pour les conseillers qui cherchent à simplifier les services, à améliorer le continuum pour les personnes handicapées et à faire en sorte que « la personne [soit] au cœur de nos services », il serait nécessaire de pouvoir partager des informations telles que les rapports médicaux, les plans de services, etc. Selon une personne responsable d'une mesure, le fait de demander plusieurs fois un rapport médical peut nuire à la mobilisation et faire en sorte qu'« on perd des gens avec du potentiel dans lequel on pourrait investir. » Les échanges d'informations représentent un enjeu dans la collaboration entre le MESS et les ressources externes, mais aussi entre les ministères et organismes (MSSS, MESS, MTQ, MEQ, OPHQ).

2.2.5 AUTRES DÉFIS MENTIONNÉS

Les autres défis mentionnés par les personnes rencontrées, mais qui ont occupé moins de place dans les témoignages que ceux présentés ci-dessus sont :

- Le fait que le libellé de certaines mesures est perçu comme ayant suscité de la confusion dans les attentes à l'égard de la mesure (mesures 24, 25 et 27).
- Les contraintes normatives font en sorte que les appels de projets ou les modifications aux mesures en place peuvent être plus complexes ou plus longs à réaliser qu'il n'y paraît : délais, reddition de compte, défis opérationnels, etc. (notamment pour les mesures en lien avec le PSEA).
- Le recrutement d'organismes ou d'entreprises adaptés a pris un certain temps lorsque de nouveaux budgets ont été rendus disponibles ou qu'un nouvel appel de projets a été lancé (mesure 9). Le recrutement de participants a aussi été difficile dans le contexte socioéconomique actuel.
- La mesure « Offrir des services intégrés aux jeunes de 12 à 25 ans dans le cadre du projet Aire ouverte » (mesure 7) est perçue comme ayant moins sa place dans le cadre de la Stratégie, parce qu'elle existait déjà auparavant et ne s'adresse qu'en partie aux personnes handicapées. Cela entraîne une diminution de la collaboration entre les parties prenantes ou des critiques à son égard. D'autres mesures ne parviennent pas non plus à mobiliser certains acteurs, qui les trouvent insuffisantes pour répondre aux problématiques visées ou mal définies (p. ex., mesure 8 : « Aider les personnes handicapées dans leur utilisation du transport en commun », mesures de l'orientation 4 : « Documenter les problématiques liées à l'intégration et au maintien en emploi des personnes handicapées » en général).
- La difficulté d'attribuer à la Stratégie les retombées observées sur la société (dont l'évolution des indicateurs rapportés dans le bilan de mi-parcours).

2.3 GOUVERNANCE

La gouvernance est un enjeu d'évaluation mis de l'avant par le SCT, qui en fait un incontournable en contexte interministériel. Les répondants ont abordé la question de la gouvernance en parlant de la collaboration de façon générale. Les dimensions importantes de la gouvernance ont ainsi été couvertes en discutant du travail au sein des comités (2.3.1), de l'engagement mutuel des parties (2.3.2), du partage des rôles et responsabilités (2.3.3), de leadership (2.3.4), de gestion et de suivi des ressources (2.3.5), ainsi que des communications (2.3.6).

2.3.1 APPRÉCIATION DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE

Une nouvelle structure de gouvernance est actuellement en élaboration et s'inscrira dans un cadre de concertation plus large en lien avec l'organisation des services publics gouvernementaux pour les personnes handicapées. Jusque-là, la structure de gouvernance de la Stratégie était chapeautée par un comité directeur et un comité de suivi des sous-ministres adjoints. Par contre, au niveau des professionnels, le comité ministériel et le comité interministériel constituaient les deux principales instances de suivi de mise en œuvre de la Stratégie. Leur mandat était de suivre le niveau d'avancement des mesures et, pour le comité ministériel, de coordonner les travaux de mise en œuvre. Chaque comité a tenu des rencontres deux fois par année en moyenne, ce qui correspond à ce qui était prévu.

Le niveau de participation au sein des comités a été soulevé à l'effet qu'il y a peu d'échanges, de discussions, de « synergie » entre les membres.

À chacune de ces rencontres, une partie des mesures sont examinées pour présenter leur évolution, étant donné le nombre élevé de mesures. Pour une personne responsable d'une mesure, cette façon de revenir en rencontre sur ce qui est inscrit dans le tableau de suivi n'est pas suffisante par rapport au temps investi par les participants. Pour d'autres, il est « intéressant » d'avoir l'information sur les mesures au cas où cela doit être transmis à son réseau, ainsi que d'avoir des opportunités pour « penser » et partager ses idées. La contribution de ceux qui ne sont pas directement impliqués dans les mesures discutées est toutefois limitée, ne connaissant pas le contexte et les détails opérationnels de celles-ci. Leur participation consiste alors à prendre en note l'information transmise en tant qu'« observateur ».

La question du niveau de participation au sein du comité interministériel de suivi a été soulevée par une dizaine de participants, à l'effet qu'il y a peu d'échanges, de discussions ou de « synergie » entre les membres. Une personne souligne que le canal *Teams* consacré à la Stratégie n'a jamais été utilisé. Pour une personne, cette situation peut s'expliquer par le fait que cette implication s'ajoute à une charge de travail élevée, dont la participation à d'autres mesures et comités découlant des plans d'action à l'égard des personnes handicapées du MESS, du MSSS et de l'OPHQ.

2.3.2 ENGAGEMENT MUTUEL DES PARTIES PRENANTES

De façon générale, en dehors des travaux des comités, la collaboration entre les directions du MESS se développe en fonction des besoins pour chaque mesure et se déroule « de manière informelle ». Elle repose sur l'apport potentiel de chacun à l'objectif à atteindre. Des rencontres de collaboration ont aussi lieu aux trois semaines, entre les principales directions du MESS impliquées dans la Stratégie, afin de faire l'arrimage entre les mesures destinées aux personnes handicapées. Ces rencontres sont l'occasion de faire le point et de partager des informations au besoin à propos des mesures de la Stratégie qui concernent ces directions. Les témoignages insistent sur la bonne volonté des différents acteurs à collaborer. Chacun affirme être disponible et ouvert à collaborer, à donner son avis au besoin et à s'inscrire dans une perspective de complémentarité.

Pour les responsables rencontrés, les échanges à deux ou trois conseillers de différents ministères et organismes se passent bien et permettent de progresser dans la réalisation des mesures. Un comité spécifique de professionnels a aussi été créé pour gérer les mesures de la Stratégie qui concernent le MESS, le MSSS et le MEQ, particulièrement la mesure 27. Généralement, les parties prenantes s'entendent pour dire que cette collaboration doit être approuvée afin d'arriver à comprendre les différences de culture et de fonctionnement entre les organisations (niveaux d'autonomie et de décentralisation, vocabulaire particulier, organisation du travail, enjeux spécifiques, niveaux d'approbation). Selon une personne responsable d'une mesure, c'est « tout à fait normal » qu'on ne soit pas « rendu à une vision commune », car cela prend du temps. Le constat mis en relief est que malgré les efforts de collaboration des intervenants, le fonctionnement demeure généralement « en silos ».

La collaboration des organismes non gouvernementaux impliqués dans les mesures est décrite positivement par les parties prenantes des ministères et organismes rencontrés. Des termes comme « proactifs », « en mode solution » et « collaborateurs » ont été utilisés. Or, certains de ces organismes estiment que, quoiqu'ils aient été beaucoup consultés durant l'élaboration de la Stratégie, il aurait été aussi souhaitable de les impliquer dans la mise en œuvre et le suivi des mesures.

Des organismes externes, gouvernementaux ou non, estiment qu'au-delà de les consulter lors de l'élaboration de la Stratégie, il aurait été souhaitable de les impliquer dans la mise en œuvre et le suivi des mesures.

2.3.3 COORDINATION DE LA STRATÉGIE ET PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Certains aspects positifs du rôle joué par la direction responsable de la Stratégie au MESS ressortent des commentaires recueillis. Toutes les personnes rencontrées ont pu identifier la responsable de la coordination de la Stratégie. Elles affirment que leurs suggestions sont bien accueillies et qu'elles peuvent obtenir un certain soutien au besoin. Dans une perspective d'amélioration continue, il a été mentionné que ce soutien pourrait être plus étroit lorsqu'un besoin en ce sens est émis. De l'avis des personnes interrogées, ceci pourrait se traduire par une coordination des travaux plus efficiente pour favoriser l'avancement de la mise en œuvre des mesures. Le nombre élevé de parties prenantes et de mesures, ainsi que la dimension interministérielle pourraient être à l'origine des défis de coordination selon les propos recueillis.

Les témoignages sont aussi ponctués de situations où une confusion est survenue entre les parties prenantes, découlant souvent d'« imbroglios » quant aux rôles et aux responsabilités de chacun à l'égard des personnes en situation de handicap. En 2021, les recommandations sur l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées du VGQ¹⁸ ont pu alimenter cette confusion en suscitant une relance des efforts, sans que cet élan ne soit rigoureusement coordonné, particulièrement entre l'OPHQ et le MESS. Cela était d'ailleurs souligné dans le rapport du VGQ : « l'OPHQ et le MESS ont chacun des responsabilités à l'égard de la coordination, mais aucun ne les assume pleinement. » Une interlocutrice a expliqué la complexité de cette coordination par la multiplicité des acteurs, des mesures, des plans d'action et des instances de collaboration.

Les mesures de l'orientation 3 (se référer à l'Annexe 1), qui requièrent une forte cohésion entre les ministères et leurs réseaux, sont particulièrement exigeantes sur le plan des efforts de coordination. Elles suscitent aussi plus de doutes chez les parties prenantes à savoir qui devrait prendre le leadership alors que chacun devrait être « co-porteur » et avoir « une part égale de responsabilités ». Des personnes rencontrées posent le diagnostic que ce n'est pas le manque de volonté, mais plutôt l'absence d'une instance interministérielle commune réunissant des gestionnaires « pour approuver ce qu'on fait et nous aligner » qui est à l'origine des difficultés et qui retarde l'avancement de ces mesures. Selon des responsables de mesures, une implication plus étroite des directeurs concernés par les différentes mesures favoriserait une meilleure communication, une prise de décision plus efficace et donnerait des orientations plus claires et cohérentes aux professionnels, particulièrement pour les mesures de l'orientation 3. L'implication moindre des directeurs crée, selon une personne, une situation où les décisions des SMA se retrouvent directement dans les opérations, sans passer par l'interface des directeurs, qui doivent « être briefés pour savoir ce qui se passe sur le terrain ».

18. VGQ, *op. cit.*, p. 77.

Dans la concertation interministérielle, les personnes rencontrées posent le diagnostic que ce n'est pas le manque de volonté, mais plutôt l'absence d'une instance interministérielle commune réunissant des gestionnaires « pour approuver ce qu'on fait et nous aligner » qui est à l'origine des difficultés et qui retarde l'avancement de ces mesures.

2.3.4 LEADERSHIP

Le comité de suivi des sous-ministres adjoints (SMA des ministères et organismes impliqués) s'est rencontré plus souvent que ce qui avait été prévu au départ. Au lieu d'une rencontre par année, il a été réuni quatre fois depuis le début de la pandémie. Disponibilité, implication et proactivité sont les principaux termes utilisés par les personnes rencontrées pour décrire le leadership exercé par les SMA.

Le leadership dans le cadre de la Stratégie se traduit aussi par la consultation des directions et instances concernées. Des parties prenantes remarquent que l'information circule efficacement, les directions et organismes spécialisés sont consultés lorsque des mesures touchent aux entreprises, aux individus, aux ressources externes, aux communications, etc. Les organismes externes estiment aussi avoir été consultés dans l'élaboration de la Stratégie et adhèrent aux orientations qui s'y trouvent.

Le rapport du VGQ¹⁹ est cité pour expliquer l'importance accordée à la Stratégie, le « sceau de légitimité » et le « momentum » qu'il lui a apporté. En soulignant notamment « l'absence de leadership » et les responsabilités « imprécises » de chaque ministère dans l'offre de services, le VGQ aurait suscité un nouvel effort et une mobilisation accrue pour que les mesures soient mises en œuvre. Par exemple, des ressources additionnelles ont été octroyées par le MESS pour coordonner le suivi du rapport du VGQ, ce qui a été perçu positivement par les parties prenantes. En revanche, une personne rencontrée considère le suivi des recommandations du VGQ comme une couche supplémentaire de complexité, puisque celles-ci recoupent en partie les mesures de la Stratégie.

Selon des conseillers, une implication plus étroite des directeurs concernés favoriserait une meilleure communication, une prise de décision plus efficace et donnerait des orientations plus claires et cohérentes aux professionnels, particulièrement pour les mesures de l'orientation 3.

2.3.5 GESTION ET SUIVI DES RESSOURCES

Outre les mesures PSEA et CIT qui bénéficient de crédits additionnels dans le cadre de la Stratégie, plusieurs mesures dont le MESS est responsable sont autofinancées. Dans certains cas, le budget ne constitue pas un enjeu, la mesure étant réalisée à coût nul ou à très peu de frais. En revanche, pour des mesures qui s'avèrent plus exigeantes sur le plan des ressources humaines ou financières, des personnes rencontrées estiment qu'il aurait fallu plus d'investissements.

Le suivi des mesures se fait par un tableau transmis par courriel aux personnes responsables sur une base trimestrielle, ainsi que par des rencontres bisannuelles entre les répondants des comités ministériel et interministériel. Il s'agit du principal moyen par lequel l'avancement des mesures est suivi. La fréquence à laquelle le tableau de suivi doit être complété est cependant considérée élevée. Une personne a expliqué qu'il arrive que la mise en œuvre d'une mesure ait peu avancé pendant une période de trois mois, mais que du travail de fond ait été accompli sans que cela ne soit visible dans le tableau de suivi. De plus, cela amène une certaine « lourdeur » supplémentaire aux responsables de mesures à cause des validations nécessaires qui s'ajoutent à celles des suivis attendus pour d'autres stratégies, plans d'action, lois, etc.

19. VGQ, *ibid.*

2.3.6 COMMUNICATIONS ET TRANSPARENCE

La satisfaction à l'égard des communications diverge entre les partenaires impliqués directement dans une mesure de la Stratégie, d'une part, et, d'autre part, les partenaires externes. Pour les premiers, les efforts de communication et d'information au sujet de l'avancement des mesures sont satisfaisants. Pour les seconds, la méconnaissance des mesures est un enjeu marqué et serait présente tant au sein des réseaux de chaque ministère que des bénéficiaires potentiels (employeurs et personnes handicapées). Les organismes partenaires externes joueraient un rôle clé à cet égard en contribuant à faire connaître et « faire vivre » la Stratégie au sein de leurs réseaux (autres organismes communautaires, employeurs, syndicats, etc.). Ceux-ci souhaiteraient par conséquent bénéficier d'un suivi plus fréquent de l'avancement de la Stratégie et une information plus étoffée à propos des mesures.

Discussion et conclusion

Le premier enjeu d'évaluation consistait à déterminer si la Stratégie est sur la bonne voie et si elle risque d'atteindre ses objectifs opérationnels. Les questions au cœur de ce volet étaient :

- Les objectifs opérationnels sont-ils en voie d'être atteints à ce stade-ci de la mise en œuvre de la Stratégie?
- Selon la mesure, quelles sont les raisons qui expliquent pourquoi la mise en œuvre est sur la bonne voie ou connaît des difficultés?

Pour la plupart des mesures, les objectifs opérationnels semblent en voie d'être atteints, mais la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles doit s'étaler jusqu'en 2024. Les extrants attendus de la Stratégie sont multiples (outils d'information, nouveaux programmes ou accroissement du nombre de participants à des programmes existants, financement d'organismes, rapports de recherche, etc.). Pour ce qui est de la réalisation des mesures, celles de plus petite ampleur et moins complexes sur le plan de la mise en œuvre semblent sur la bonne voie pour être réalisées. Cependant, il n'est pas possible de déterminer si toutes les mesures plus complexes seront entièrement réalisées et à la hauteur des attentes, puisque des retards et des embûches sont survenus, principalement à cause de la pandémie. Ceux-ci, s'ils ne compromettent pas le succès des mesures, pourraient néanmoins causer des délais ou des écarts par rapport aux résultats attendus au départ (en termes de nombre de participants ou de bénéficiaires).

La crise sanitaire est en effet la raison principale qui explique la plupart des retards et des reports d'échéances. Les autres obstacles qui ressortent sont aussi conjoncturels ou institutionnels, comme la rareté de main-d'œuvre, le caractère décentralisé des réseaux de services publics, les ressources humaines, financières et informatiques limitées, ainsi que les règles sur les échanges de données entre organisations. Ces obstacles relèvent du contexte socioéconomique et institutionnel, ce qui les rend difficiles à influencer pour les porteurs de la Stratégie et les responsables des mesures.

Parmi les facteurs qui contribuent au bon déroulement de la Stratégie, l'un des plus importants est la motivation des parties prenantes de contribuer à l'avancement des politiques pour les personnes handicapées. Cette volonté n'est toutefois pas nécessairement appuyée par une implication étroite de leurs gestionnaires immédiats dans la concertation. Les canaux de communication ne semblent pas non plus toujours efficaces et transparents, ce qui est justifié étant donné les défis de la collaboration inter-organisationnelle. Il est aussi normal qu'à ce stade-ci, des mesures avancent bien tandis que d'autres connaissent plus de difficultés. La publication du rapport du VGQ en novembre 2020 a aussi contribué à donner un nouveau souffle à la mobilisation et a suscité une relance des efforts afin de mener à bien les mesures, et ce, malgré la pandémie.

Le deuxième enjeu à l'étude était l'efficacité de la gouvernance de la Stratégie. La principale question d'évaluation à cet égard était :

- Dans quelle mesure le fonctionnement actuel de la gouvernance de la Stratégie contribue-t-il à l'efficacité de sa mise en œuvre?

Le SCT a constaté que « le succès mitigé de certaines interventions interministérielles est attribuable en partie à leur gouvernance lacunaire. »²⁰ Au regard des cinq dimensions qu'il propose pour évaluer la gouvernance en contexte interministériel²¹, des faiblesses apparaissent et risquent de miner le succès de la Stratégie. En effet, les parties prenantes ont identifié des faiblesses au niveau de la structure de gouvernance (dimension 1), à la compréhension des rôles de chacun (dimension 3) ainsi que de la circulation de l'information (dimension 4). La transparence en matière de gestion des ressources (dimension 5) peut aussi s'avérer un enjeu étant donné que plusieurs mesures sont autofinancées, tandis que d'autres sont aussi financées en vertu d'autres plans d'action (importance de la reddition de compte). Il y a aussi lieu d'être vigilant à l'égard du niveau de mobilisation et

20. Gouvernement du Québec (2019), *Évaluation des interventions interministérielles. Guide d'accompagnement*, Direction de la gouvernance en évaluation, audit interne et gestion des risques du Sous-secrétariat à la performance et à l'application de la Loi sur l'administration publique, Secrétariat du Conseil du Trésor, [en ligne]

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/cadre_gestion/guide_evaluation_interventions_interministerielles.pdf

21. *Idem*.

d'engagement des parties prenantes (dimension 2), qui constitue un critère de succès particulièrement important, aussi identifié par le VGQ²². Actuellement, celui-ci ne serait pas suffisant pour susciter les changements « culturels » attendus sur le plan de la concertation et du « continuum de services » entre les ministères. Par conséquent, les résultats pourraient être inférieurs aux attentes en raison :

- des complexités institutionnelles qui imposent des contraintes et défis stratégiques et opérationnels au niveau national et entre les niveaux national et local;
- des ressources humaines, financières et informationnelles limitées;
- de la confusion entre les rôles et responsabilités de chacun pour les mesures partagées par plusieurs M/O.

Pour pallier ces constats, une nouvelle structure de gouvernance est actuellement en élaboration et s'inscrira dans un cadre de concertation plus large en lien avec l'organisation des services publics pour les personnes handicapées.

Le leadership des dirigeants s'avère aussi essentiel, particulièrement dans la mesure où le succès de plusieurs mesures dépend de l'implication étroite des partenaires et des réseaux de chacun des ministères. Les entrevues ont d'ailleurs mis en évidence que lorsque les dirigeants du Ministère ont promu la Stratégie auprès des partenaires, cela a contribué à leur mobilisation. Le fait d'avoir élaboré la Stratégie en collaboration avec les partenaires contribue aussi à les rallier aux orientations adoptées.

Le troisième enjeu d'évaluation consistait à examiner la pertinence de la Stratégie sur la base de cette question :

- De quelle façon la Stratégie contribuera-t-elle à améliorer l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées?

Actuellement, la Stratégie fait en sorte que des équipes se consacrent à améliorer les programmes et mesures existantes destinées aux personnes handicapées et introduisent certaines innovations. Cela paraît pertinent puisque comme l'indique l'évaluation de l'OPHQ²³, une marge d'amélioration existe à cet égard, notamment sur le plan des communications, de l'accès à la formation et de l'implication des employeurs.

Or, la principale attente des parties prenantes à l'égard de la Stratégie est qu'elle améliore de façon durable le continuum de services et l'arrimage des programmes entre les ministères. En ce sens, des efforts et des ressources supplémentaires seraient nécessaires, surtout dans la perspective où la pandémie a ralenti pendant plusieurs mois l'avancement des travaux. L'OPHQ²⁴ met aussi en évidence les efforts à faire à cet égard, afin d'améliorer l'accompagnement et le suivi des personnes handicapées. Pour que la Stratégie atteigne son objectif de contribuer à réduire l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des personnes sans incapacité, ainsi que ses autres objectifs spécifiques (diplomation, participation aux services publics d'emploi, présence dans la fonction publique), il est important de s'attaquer aux obstacles identifiés dans ce rapport et d'améliorer la gouvernance de la Stratégie.

22. VGQ, *op. cit.*, p. 91.

23. OPHQ, *op. cit.*, p. 103 à 105.

24. OPHQ, *ibid.*, 105.

Annexes

ANNEXE 1 : TABLEAU DES MESURES DE LA STRATÉGIE (MISE À JOUR DU 31 MARS 2023)

	MESURE	RESPONSABLE	DATE DE MISE EN ŒUVRE	NIVEAU D'AVANCEMENT AU 30 SEPT. 2022
ORIENTATION 1 : ACCROÎTRE L'AUTONOMIE PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES				
AXE 1.1 PRÉPARER LES JEUNES PERSONNES HANDICAPÉES AU MARCHÉ DU TRAVAIL				
1	Produire à l'intention du réseau scolaire des balises qui permettent de cibler les actions de mise en œuvre des contenus en orientation scolaire et professionnelle auprès des élèves handicapés.	MEQ	Progressivement jusqu'au printemps 2021	Complétée (100 %)
2.	Accroître la participation aux mesures et services d'emploi des prestataires du Programme de solidarité sociale de moins de 25 ans ayant des contraintes sévères à l'emploi.	MESS	Progressivement jusqu'en 2023-2024	En contrôle (90 %)
3.	Soutenir l'emploi des élèves et étudiants handicapés en rendant disponibles 360 emplois dans la mesure CIT et 200 emplois dans les entreprises adaptées par le biais du Programme de subventions aux entreprises adaptées (PSEA).	MESS	Dès l'automne 2019 et jusqu'en 2023-2024	En contrôle (50 %)
4.	Créer 250 postes dans des entreprises adaptées par le biais du PSEA pour permettre à de jeunes personnes handicapées de vivre une première expérience de travail significative.	MESS	Dès l'automne 2019-2020 et jusqu'en 2023-2024	En contrôle (50 %)
5	Soutenir le développement de mécanismes ou de pratiques porteuses pour améliorer l'intégration socioprofessionnelle des étudiants handicapés durant leur parcours de formation.	MES	À partir de 2020-2021 jusqu'en 2023-2024	En contrôle (30 %)
6	Promouvoir, auprès des employeurs, les possibilités offertes par le programme Parcours de formation axée sur l'emploi (PFAE)	MEQ	À partir de 2022-2023 jusqu'en 2024	En contrôle (50 %)
7	Offrir des services intégrés aux jeunes de 12 à 25 ans dans le cadre du projet Aire ouverte	MSSS Coll. : MESS, MES, OPHQ, MEQ	Progressivement jusqu'en 2024	En contrôle (75 %)
8.	Aider les personnes handicapées dans leur utilisation du transport en commun	MTQ	Début des travaux en 2021	En contrôle (30 %)
AXE 1.2 DÉVELOPPER LES COMPÉTENCES ET ACCORDER UN SOUTIEN ACCRU À L'INTÉGRATION ET AU MAINTIEN EN EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES				
9	Augmenter de 400 le nombre de postes permanents dans le cadre du PSEA	MESS	Progressivement jusqu'en 2024	En difficulté (50 %)
10	Augmenter de 500 le nombre de nouveaux participants à la mesure CIT	MESS	Progressivement jusqu'en 2024	En contrôle (50 %)
11	Augmenter la participation des personnes handicapées à des formations adaptées	MESS	À partir de 2019-2020 jusqu'en 2023-2024	En contrôle (90 %)
12	Promouvoir des expériences et des pratiques porteuses de développement des compétences auprès des partenaires des différents réseaux (éducation, travail, emploi et solidarité sociale, santé et services sociaux) et des organismes communautaires œuvrant auprès de personnes handicapées.	OPHQ Coll. MESS	De 2021-2022 à 2023-2024	À surveiller (30 %)
13	Mieux informer les personnes handicapées, leur famille et les intervenants sur les programmes et mesures ainsi que sur les mécanismes de sortie et de retour à l'aide financière de dernier recours lors de l'obtention d'un emploi	MESS	Progressivement jusqu'en 2023-2024	En contrôle (75 %)
14	Développer les compétences des agents et agentes d'aide à l'emploi quant à l'offre de service et à la réalité des personnes handicapées	MESS	Progressivement jusqu'en 2023-2024	En contrôle (75 %)

	MESURE	RESPONSABLE	DATE DE MISE EN ŒUVRE	NIVEAU D'AVANCEMENT AU 30 SEPT. 2022
ORIENTATION 2 : FAVORISER L'EMBAUCHE DES PERSONNES HANDICAPÉES PAR LES EMPLOYEURS				
AXE 2.1 SENSIBILISER LES EMPLOYEURS À L'EMBAUCHE DE PERSONNES HANDICAPÉES ET LES SOUTENIR EN CETTE MATIÈRE				
15	Mener une campagne de sensibilisation et d'information auprès des employeurs afin de favoriser l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées.	OPHQ	De 2019-2020 jusqu'à fin 2022-2023	En contrôle (90 %)
16	Promouvoir, auprès des municipalités, des exemples de bonnes pratiques en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées	MAMH Coll. : OPHQ	2020-2024	En contrôle (50 %)
17	Mettre à la disposition des entreprises un aide-mémoire sur les services offerts en matière de ressources humaines par Services Québec, pour les soutenir dans leurs pratiques d'embauche et de maintien en emploi des personnes handicapées.	MESS	2020-2021	Complétée (100 %)
18	Tenir des activités nationales de reconnaissance pour souligner la contribution exceptionnelle d'employeurs à l'intégration, au maintien et à la progression professionnelle de personnes handicapées.	MESS	De 2019-2020 à 2023-2024	En contrôle (75 %)
19	Poursuivre l'expérimentation d'un projet pilote de service-conseil en gestion de la diversité à l'intention des entreprises.	MESS	De 2018-2019 à 2020-2021	Complétée (100 %)
AXE 2.2 ACCROÎTRE LA PRÉSENCE DES PERSONNES HANDICAPÉES AU SEIN DE L'EFFECTIF DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC ET DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU SECTEUR PARAPUBLIC				
20	Mettre en œuvre un programme d'accès à l'égalité en emploi pour les personnes handicapées.	SCT Coll. : OPHQ	Adoption du PAÉE unique en 2023-2024 et mise en œuvre dans les années subséquentes	À surveiller (90 %)
21	Renforcer le Programme de développement de l'employabilité à l'intention des personnes handicapées (PDEIPH).	SCT	De 2018-2019 à 2022-2023	En contrôle (90 %)
22	Outils les établissements du secteur parapublic pour favoriser l'intégration, le maintien en emploi et la progression professionnelle de personnes handicapées.	OPHQ Coll. : CDPDJ	De 2019-2020 à 2023-2024	En contrôle (50 %)
ORIENTATION 3 : ASSURER UN MEILLEUR CONTINUUM DE SERVICES AUX PERSONNES HANDICAPÉES EN FONCTION DE LEUR PROJET SOCIOPROFESSIONNEL				
AXE 3.1 CONSOLIDER ET METTRE EN PLACE DES MÉCANISMES DE COLLABORATION ENTRE LES RÉSEAUX DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX AINSI QUE LEURS PARTENAIRES				
23	Soutenir et accompagner les personnes handicapées qui participent à des stages ou à des plateaux de travail pour favoriser leur intégration au marché du travail.	MSSS	De 2019-2020 à 2023-2024	En contrôle (90 %)
24	Expérimenter un nouveau service d'accompagnement dans le cadre de la démarche planifiée et concertée TEVA.	MESS Coll. : MSSS, MEQ	De 2020-2021 à 2023-2024	À surveiller (50 %)
25	Améliorer le continuum de services, consolider et diversifier l'offre de services en activités socioprofessionnelles et communautaires afin de favoriser la réalisation du projet de vie des personnes présentant une déficience intellectuelle, une déficience physique ou un trouble du spectre de l'autisme.	MESS MSSS	De 2019-2020 à 2023-2024	À surveiller (30 %)
26	Poursuivre l'implantation d'un nouveau service d'accompagnement individualisé et soutenu, sur les lieux de travail, à l'intention des personnes qui rencontrent des obstacles importants pour intégrer ou réintégrer un emploi et s'y maintenir.	MESS Coll. : MSSS	De 2019-2020 à 2022-2023	Complétée (100 %)
27	Soutenir le cheminement socioprofessionnel des personnes handicapées par la formalisation d'ententes d'arrimage entre les réseaux de services.	MESS, MSSS, MEQ Coll. : OPHQ	De 2020-2021 à 2023-2024	À surveiller (50 %)

	MESURE	RESPONSABLE	DATE DE MISE EN ŒUVRE	NIVEAU D'AVANCEMENT AU 30 SEPT. 2022
ORIENTATION 4 : DOCUMENTER LES PROBLÉMATIQUES LIÉES À L'INTÉGRATION ET AU MAINTIEN EN EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES				
AXE 4.1 RÉALISER DES RECHERCHES SUR LES PROBLÉMATIQUES LIÉES À L'INTÉGRATION ET AU MAINTIEN EN EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES				
28	Réaliser une étude sur les facteurs qui, en entreprise, freinent ou facilitent l'intégration et le maintien en emploi et la progression professionnelle des personnes handicapées.	MESS	2020-2021	En contrôle (30 %)
29	Approfondir la connaissance des enjeux concernant la participation à la formation professionnelle et la diplomation des élèves handicapés	OPHQ Coll. : MESS, MEQ	2019-2024	En contrôle (75 %)
30	Réaliser une étude sur la population des personnes ayant une incapacité qui sont inactives et susceptibles d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail.	MESS OPHQ	De 2020-2021 à 2021-2022	Complétée (100 %)
31	Analyser la contribution du régime fiscal québécois et des autres transferts fiscaux relativement aux travailleurs handicapés à faible revenu.	OPHQ Coll. : MESS, MFQ	De 2020-2021 à 2023-2024	En contrôle (50 %)
32	Réaliser une étude sur la participation à la vie active des personnes ayant un trouble du spectre de l'autisme.	MESS	2020-2021	En contrôle (75 %)
33	Évaluer la Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019-2024.	MESS	2023-2024	Complétée (100 %)

ANNEXE 2 : Guide d'entretien à l'intention des directions du MESS collaborant à la Stratégie

Objectifs de l'entretien :

- Évaluer la mise en œuvre et le suivi de la Stratégie mis en œuvre par le MESS.
- Évaluer la gouvernance de la Stratégie.

Questions générales – situer le rôle de l'intervenant dans l'élaboration ou la coordination de l'implantation ou du suivi de la stratégie

- 1) Quel est votre rôle et quelles ont été vos responsabilités dans la coordination de sa mise en œuvre et/ou de son suivi?
 - a) À quel(s) comité(s) ou travaux avez-vous participé/participez-vous?
- 2) Depuis combien de temps assumez-vous ces fonctions?

Choix des mesures et pertinence

- 3) Dans quel contexte la stratégie a-t-elle été élaborée? Quelles étaient les attentes des autorités du MESS et celles de votre unité à son sujet (consignes, directives, orientations, etc.)?
 - a) Comment a-t-on identifié les mesures à inclure dans la stratégie?
- 4) Quelles étaient les contraintes ou limites (ou imprévus) à considérer lors du choix des mesures sous responsabilité du MESS/de votre direction ou secteur?
- 5) Des éléments ont-ils facilité le choix des mesures de la stratégie? Si oui, lesquels?
- 6) À votre avis, les mesures retenues permettront-elles d'atteindre les objectifs de la stratégie? (mesures manquantes, superflues, etc.)

II. Gouvernance - Coordination de la Stratégie par le MESS

Rôles des acteurs, coordination et collaboration

- 7) Quelle a été la fréquence des rencontres des différents comités ou des contacts entre les acteurs? Était-ce adéquat (suffisant/insuffisant)?
- 8) Quel a été le niveau d'engagement des M/O ou des autres directions touchées par la stratégie dans la mise en œuvre et le suivi de la stratégie?
- 9) Outre la structure de gouvernance officielle de la Stratégie, d'autres comités formels ou informels ont-ils été créés? Des comités existants ont-ils participé à l'implantation ou au suivi de la Stratégie?

Implantation des mesures

- 10) De façon générale, les mesures dont votre direction est responsable ont-elles été implantées comme prévu (planification respectée) et dans les délais?
- 11) Le cas échéant, pourquoi les mesures n'ont-elles pas été implantées? Pourquoi certaines mesures ont-elles été implantées en retard?
- 12) Fait-on un suivi budgétaire? Qui s'en charge?
- 13) Quels facteurs ont favorisé la mise en œuvre des mesures relevant du MESS?
- 14) Des éléments ont-ils nui (ou empêché) leur implantation? Lesquels?

Gouvernance

- 15) La gestion des ressources octroyées dans le cadre de la Stratégie vous paraît-elle transparente?
- 16) La gestion des ressources octroyées dans le cadre de la Stratégie vous paraît-elle optimale?

IV. Leadership du MESS, cohésion et satisfaction

- 17) Comment décririez-vous la coordination de la mise en œuvre de la Stratégie et de son suivi? (participatif, directif, mobilisateur, administratif, etc.)

- 18) Êtes-vous satisfait des structures et des modes de communication mis en place pour effectuer la coordination de la mise en œuvre et du suivi des mesures de la stratégie? Pourquoi?
 - a) Les rôles et responsabilités des différents comités ont-ils été respectés?
 - b) Les rôles et responsabilités étaient-ils clairs dès le départ?
 - c) La structure de gouvernance est-elle fonctionnelle?
 - d) L'information est-elle accessible?
- 19) Quels sont les modes de communication utilisés dans la gouvernance de la Stratégie? Sont-ils adéquats? La fréquence des échanges – officiels et non officiels – est-elle satisfaisante?
- 20) La coordination de la Stratégie vous paraît-elle parue adéquate?
- 21) Quels sont les points forts ou les éléments positifs de la coordination?
- 22) Quels éléments sont à améliorer?
- 23) En cours de route, a-t-on dû apporter des changements à la structure de gouvernance? Si oui, lesquels?
- 24) À votre avis, ces structures et modes de communication ont-ils mené à une cohésion et une synergie entre les M/O et/ou au sein du MESS en faveur de l'intégration et du maintien en emploi des personnes handicapées?
 - a) Les M/O engagés dans la mise en œuvre de la Stratégie ont-ils bien collaborés? Se sont-ils engagés dans la mise en œuvre de l'intervention?
 - b) Le MESS exerce-t-il son leadership à titre de ministère responsable de la Stratégie? Mobilise-t-il suffisamment les partenaires pour assurer le succès de la mise en œuvre de la Stratégie?
- 25) Existe-t-il des mesures, moyens ou structures (ou autres) qui pourraient mener à une plus grande cohésion ou synergie des M/O en matière d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées?

V. Facteurs favorisant ou nuisant à l'atteinte des objectifs de la stratégie et leçons à tirer

- 26) À votre avis, les mesures de la SPNH permettront-elles l'atteinte de l'objectif général de résultats qui est de réduire l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des personnes sans incapacités. Pourquoi?

Rappel des cibles (au besoin) :

 1. Réduire l'écart entre le taux d'emploi des personnes avec et sans incapacités
 2. Taux de diplomation et de qualification des élèves handicapés ou en difficultés d'adaptation ou d'apprentissage
 3. Participation aux services publics d'emploi
 4. Intégration au marché du travail après une participation aux mesures des services publics d'emploi (12 semaines/12 mois).
 5. Présence des personnes handicapées dans la fonction publique
- 27) Quels facteurs favorisent l'atteinte des objectifs de la stratégie?
- 28) Quels sont les facteurs qui nuisent à l'atteinte des objectifs de la stratégie?
- 29) À votre avis, la Stratégie a-t-elle un effet sur l'amélioration du continuum de services offerts aux personnes handicapées (lire l'encadré du VGQ)? Quels sont les effets de la Stratégie que vous avez constatés à l'égard de la coordination des services?
- 30) Quelle est la principale valeur ajoutée de la Stratégie?
- 31) Y a-t-il autre chose que vous aimeriez ajouter sur la mise en œuvre, le suivi ou la gouvernance de la stratégie?

