



CANADA

**S'ENTENDRE POUR AGIR:
L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DES PERSONNES
HANDICAPÉES**

**Deuxième rapport du Comité permanent
des droits de la personne et de la
condition des personnes handicapées**

**Bruce Halliday, député
Président**

Juin 1990

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 30

Le jeudi 5 juin 1990

Le mardi 12 juin 1990

Président: Bruce Halliday

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Thursday, June 5, 1990

Tuesday, June 12, 1990

Chairman: Bruce Halliday

**S'ENTENDRE POUR AGIR:
L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DES PERSONNES
HANDICAPÉES**

CONCERNANT

Conformément à l'article 11(1)(c) du Règlement, ainsi qu'il est mentionné dans le rapport du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées

Y COMPRIS

Le chapitre 5 relatif à la Condition

**Deuxième rapport du Comité permanent
des droits de la personne et de la
condition des personnes handicapées**

**Bruce Halliday, député
Président**

Deuxième session de la trentième législature législative de la Chambre des Communes / Second Session of the Thirty-Third Parliament
1989-1990

Juin 1990

Le texte de ce rapport est
disponible sur cassette audio
auprès du :

**Greffier
Comité permanent des droits de
la personne et de la condition
des personnes handicapées
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6**

juin 1990

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 30

Le mardi 5 juin 1990

Le mardi 12 juin 1990

Président: Bruce Halliday

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Tuesday, June 5, 1990

Tuesday, June 12, 1990

Chairman: Bruce Halliday

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Droits de la personne et de la condition des Personnes handicapées

Human Rights and the Status of Disabled Persons

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(3)c) du Règlement, étude d'un projet de rapport sur l'intégration économique des personnes handicapées

Y COMPRIS:

Le deuxième Rapport à la Chambre

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(3)(c), consideration of a draft Report on the economic integration of disabled persons

INCLUDING:

Second Report to the House

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989-1990

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989-90

COMITÉ PERMANENT DES DROITS DE LA
PERSONNE ET DE LA CONDITION DES
PERSONNES HANDICAPÉES

Président: Bruce Halliday

Vice-président: Maurice Tremblay

Membres

Bill Attewell
Gilles Bernier
Maurizio Bevilacqua
Barbara Greene
David Kilgour
Peter McCreath
Walter McLean
Svend Robinson
Christine Stewart
Joseph Volpe
David Walker
Neil Young—(14)

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Marie Louise Paradis

Autres membres qui ont participé

Jack Anawak
David Bjornson
Bill Casey
Mary Clancy
Stan Darling
Darryl Gray
Albina Guarnieri
John Harvard
Bob Hicks
Al Horning
Bill Kempling
Allan Koury
Beth Phinney
André Plourde
Robert Porter
René Soetens
Lyle Vanclief
Jacques Viens
Brian White

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS
AND THE STATUS OF DISABLED PERSONS

Chairman: Bruce Halliday

Vice-Chairman: Maurice Tremblay

Members

Bill Attewell
Gilles Bernier
Maurizio Bevilacqua
Barbara Greene
David Kilgour
Peter McCreath
Walter McLean
Svend Robinson
Christine Stewart
Joseph Volpe
David Walker
Neil Young—(14)

(Quorum 8)

Marie Louise Paradis

Clerk of the Committee

Other members who participated

Jack Anawak
David Bjornson
Bill Casey
Mary Clancy
Stan Darling
Darryl Gray
Albina Guarnieri
John Harvard
Bob Hicks
Al Horning
Bill Kempling
Allan Koury
Beth Phinney
André Plourde
Robert Porter
René Soetens
Lyle Vanclief
Jacques Viens
Brian White

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Center,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)c) du Règlement, votre Comité a étudié des questions d'importance liées à l'intégration économique des personnes handicapées. Votre Comité a entendu les témoignages de plusieurs personnes spécialisées et fait part ici de ses conclusions et de ses recommandations.

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser cet examen de l'intégration économique des personnes handicapées sans la collaboration de nombreuses personnes. Le président et les membres du Comité tiennent à remercier tous les témoins qui leur ont fait part de leurs expériences et de leurs connaissances à ce sujet, ainsi que les organismes et les personnes qui lui ont présenté des mémoires.

Le personnel du Comité a aussi droit à tous nos remerciements. Jack Stilborn et William Young, de la Bibliothèque du Parlement, ont conçu et coordonné notre programme de recherche. Le greffier du comité, Marie Louise Paradis, a organisé nos travaux et coordonné la préparation de ce rapport.

Le Comité souhaite également remercier le personnel de la Direction des comités, le Bureau des traductions du Secrétariat d'État et les employés de soutien de la Chambre des communes de leur précieuse contribution.

Finalement, le président désire exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité et aux députés qui ont participé pour les nombreuses heures qu'ils ont consacrées à l'étude de cette question et à l'élaboration de ce rapport.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
A : L'intégration économique : l'un des axes du changement	1
B : Nos activités jusqu'à maintenant	3
I. RESPONSABILITÉS : HISTOIRE D'UNE IMPASSE	5
II. ET MAINTENANT?	15
Le modèle américain	15
La situation canadienne	18
Des actes et non des conseils	21
III. NOTRE PROGRAMME	27
A : Un potentiel inexploité : La pauvreté et les handicapés	28
B : Un gaspillage d'aptitudes : Le chômage et les handicapés	30
1. Les niveaux d'emploi	30
2. Les principaux programmes	31
C : Démêler l'écheveau	33
1. Les désincitations à travailler	33
2. L'instruction	34
3. Les services de soutien	36
4. Le rôle du gouvernement	37
IV. PASSER AUX ACTES : LA VOLONTÉ DE CHANGEMENT	39
ANNEXE A	43

INTRODUCTION

La Décennie internationale des personnes handicapées, promue avec enthousiasme par le Canada au moment de son lancement, prendra fin en 1992. On peut facilement résumer ses résultats, dans la société canadienne dans son ensemble. Au cours des 10 dernières années, nous avons assisté à une prise de conscience nouvelle et constaté l'existence d'une bonne volonté sincère, bien que parfois empreinte de paternalisme. En dépit de quelques résultats remarquables, les progrès, dans l'ensemble, sont restés modestes.

Du côté des personnes handicapées, la décennie a été marquée par maintes évolutions positives, notamment une volonté d'indépendance et une confiance en soi nouvelles. Toutefois, ce qui domine, c'est l'émergence d'attentes qui engendrent, lorsqu'elles se heurtent aux réalités persistantes, un regain d'amertume et de frustration.

À l'évidence, le moment est maintenant venu d'agir. Les Canadiens, non seulement individuellement, mais aussi collectivement par l'intermédiaire de gouvernements, ont déjà reconnu la nécessité du changement. Les personnes handicapées, dans toutes les tribunes auxquelles elles ont pu avoir accès, et notamment devant notre Comité et ses prédécesseurs, ont fait savoir de manière de plus en plus précise quels changements sont nécessaires, et pourquoi. Il reste maintenant à les concrétiser.

A. L'intégration économique : l'un des axes du changement

Le présent rapport, et la série d'études qui lui feront suite, est notre tentative de contribuer à la concrétisation de ce changement. Nous avons retenu, comme thème de nos travaux actuels et futurs, l'intégration économique des Canadiens handicapés. Cette notion d'intégration économique, à notre sens, constitue le fil conducteur indispensable de la tâche qui confronte maintenant les Canadiens : l'insertion complète, au sein de notre société, des 3,3 millions d'entre nous que l'on reconnaît aujourd'hui comme des personnes handicapées.

En tout premier lieu, le thème de l'intégration économique repose sur la constatation que, dans une société axée sur les activités de production et de consommation, ceux qui se voient exclus du marché restent essentiellement confinés en marge. C'est pourquoi les travaux futurs du Comité tourneront autour des deux activités économiques principales — la production et la consommation. L'emploi revêt la même importance pour les personnes handicapées que pour les autres Canadiens. Il est une forme fondamentale de participation sociale et une source d'épanouissement personnel. Il constitue également la condition nécessaire de l'accès à l'abondance de biens, de services, de possibilités et

d'expériences dont jouissent ceux des membres d'une société aisée qui en ont les moyens matériels. À l'instar des autres Canadiens, les personnes handicapées ont besoin d'un niveau de vie décent afin de jouir d'une qualité de vie acceptable.

Les personnes handicapées ont douloureusement conscience de ces réalités et ont régulièrement choisi de parler des facteurs économiques dans leurs interventions devant notre Comité. Les faits confirment amplement la validité de leurs préoccupations. Statistique Canada indique que, en 1985, près d'un quart des hommes handicapés (dont un tiers de ceux incapables de travailler) et plus de la moitié des femmes (dont plus de 60 p. 100 de celles ne pouvant occuper un emploi) possédaient un revenu annuel inférieur à 5 000 \$. Les chiffres officiels de chômage restent beaucoup plus élevés chez eux que chez les autres groupes et l'on estime les taux de chômage et de sous-emploi réels, c'est-à-dire reflétant le nombre plus important de personnes handicapées qui ont renoncé à chercher un emploi ou qui restent piégées dans des emplois mal rémunérés, aux alentours de 80 p. 100. Ces chiffres montrent clairement que l'intégration économique des handicapés reste encore à faire au Canada.

Plus généralement, le thème de l'intégration peut servir à nous rappeler quelques principes importants. La catégorie «personnes handicapées» est finalement une classification arbitraire et son existence peut nous conduire à ignorer une vérité universelle : le fait que nous jouissons chacun de capacités différentes tout en étant tous égaux de par notre qualité fondamentale d'être humain. Le thème de l'intégration nous rappelle, ainsi que l'a exprimé l'un de nos témoins, que le problème n'est pas celui d'une dichotomie entre «eux» et «nous», mais qu'il s'agit plutôt de reconnaître notre condition humaine commune, sous forme de pratiques reflétant l'existence d'une collectivité dont tous les membres sont des citoyens égaux en droits. Cette conception a été exprimée de manière convaincante par l'un de nos témoins, M^{me} Marcia Rioux de l'Institut G. Allan Roeher, qui nous a déclaré :

Il ne faudrait toutefois pas considérer les besoins des handicapés comme des besoins spéciaux car ils ne sont pas plus spéciaux que seraient les besoins des valides, si l'invalidité était la norme. Si l'on considère qu'un groupe a des besoins spéciaux, ces besoins se heurtent aux besoins et aux droits du reste de la collectivité ... mais si l'on partait au contraire du principe selon lequel ces droits et ces besoins ne sont pas spéciaux, on discuterait alors de la façon la meilleure et la plus rapide de changer le système pour intégrer l'invalidité, qui est un phénomène fort courant dans l'espèce humaine. (Fascicule 24, p. 23)

En sus de répondre aux préoccupations prioritaires des personnes handicapées, et de nous rappeler quelques vérités fondamentales concernant l'invalidité, le thème de l'intégration économique nous aide à appréhender la situation globalement. Dans le courant de nos audiences et autres activités des derniers mois, nous avons été frappés sans cesse par l'interdépendance des problèmes de l'invalidité. Par exemple, le taux d'emploi est

directement influencé par la structure des programmes de soutien du revenu, d'imposition et d'aide sociale, lesquels introduisent dans certains cas une désincitation puissante à travailler. Il reflète également l'accès que possèdent les personnes handicapées à l'instruction et à la formation, lui-même déterminé, tout comme le niveau d'emploi, par l'accessibilité des moyens de transport et l'existence de sources de revenu adéquates, particulièrement lorsque les frais d'appareillage sont à la charge de l'utilisateur.

Nous pensons que le thème de l'intégration économique nous permettra de suivre l'approche globale de ces questions qui est indispensable si l'on veut mettre en lumière les incohérences et incompatibilités qui peuvent exister dans les politiques. En outre, elle détourne l'attention des coûts des programmes individuels vers les coûts nets, lesquels sont l'élément premier dont il faut tenir compte si l'on veut répartir efficacement les crédits toujours insuffisants. Le coût des programmes d'emploi ou des initiatives en matière de logement, par exemple, doit être mesuré à la lumière des importantes économies de fonds publics qui sont réalisées lorsque les personnes handicapées dépendent moins de l'aide sociale.

Nous ne pensons pas que le coût de l'intégration économique soit de nature à rendre cet objectif irréaliste, particulièrement lorsqu'on le considère dans le contexte des tendances du marché du travail et des pénuries de main-d'oeuvre qui se profilent à l'horizon. Nous ne croyons pas non plus que les personnes handicapées exigeront des changements spécifiques dont le coût net, à l'analyse, s'avérerait prohibitif. Nous sommes convaincus, en revanche, que l'erreur collective des Canadiens de soumettre à un examen critique les mythes concernant le coût du changement, de reconnaître le coût économique et humain croissant de l'immobilisme et de traduire ces considérations sous forme de lois, de politiques et de pratiques, est devenu inexcusable.

B. Nos activités jusqu'à maintenant

Notre travail, jusqu'à présent, a consisté en une série d'audiences, qui a commencé en juin 1989 sous la forme de réunions d'information avec des groupements de défense et de service, lesquelles furent suivies par des audiences formelles sur le thème de l'intégration économique à partir du mois de février de cette année. Bien que la plupart des audiences se soient déroulées à Ottawa, les séances d'information initiales eurent lieu à Toronto. Le Comité a tenu également des réunions à Washington où il s'est rendu pour s'informer de la législation très complète en matière de droits des personnes handicapées que le Congrès américain a depuis adoptée. Un objectif important de ce voyage était de déterminer comment les problèmes des handicapés ont accédé au rang de priorité dans ce pays.

Nos audiences nous ont permis de cerner les principales questions qui devront être abordées dans une étude complète de l'intégration économique. Dans l'ensemble, ce sont

les mêmes que celles qui ont été isolées dans divers rapports, à commencer par le rapport marquant publié il y a presque 10 ans par le Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, sous le titre *Obstacles*, et qui ont été soulevées de façon répétée par les représentants des personnes handicapées depuis lors. L'éventail des problèmes, on le constate avec tristesse, reste essentiellement inchangé.

Dans de nombreux cas où des mesures furent prises, nous nous inquiétons non pas seulement de leur inefficacité, mais aussi des degrés d'attention inéquitables accordés aux grands types d'incapacité : incapacités physiques, troubles du développement, infirmité mentale, visuelle, auditive, difficultés d'apprentissage et troubles invisibles. Le Canada doit chercher à intégrer toutes les personnes qui souffrent d'une invalidité, et non pas seulement celles qui bénéficient de la plus grande attention de la part des médias ou celles dont l'incapacité exige le moins d'adaptation pratique de la part de la société.

Ce rapport se veut un survol des principaux problèmes et sujets de préoccupation et isole les interrelations dont il faudra s'inspirer lors de l'élaboration des propositions futures. Il présente également les principales constatations que nous avons pu faire jusqu'à présent. Par dessus tout, il montre aux Canadiens que nous sommes encore loin d'avoir tenu nos engagements envers ceux d'entre nous atteints de déficience. Nous devons nous interroger, avec un sentiment d'urgence renouvelé, sur les raisons de cet état de chose et sur les moyens d'y remédier.

I. RESPONSABILITÉS : HISTOIRE D'UNE IMPASSE

Nos audiences sur l'intégration économique des personnes handicapées nous ont aujourd'hui amenés à la conviction que la situation est proche de l'impasse. Nous avons entendu des responsables d'administrations publiques, de même que leurs homologues du secteur privé, afficher fièrement leurs réalisations en vue de la satisfaction des besoins des personnes handicapées. Surtout, ils nous ont présenté des plans, des plans et encore davantage de plans. Mais nous avons entendu également la voix des personnes handicapées trembler de la frustration d'avoir à répéter des arguments tellement bien connus qu'ils en deviennent usés, en faveur de mesures dont ils estiment qu'elles leur ont été promises il y a 10 ans. Qu'est-ce qui a engendré ces deux réalités différentes et opposées?

Si l'on examine les interactions qui ont eu lieu entre les attentes du grand public, les comités parlementaires et les activités gouvernementales depuis 10 ans, nous constatons qu'une grande partie de l'explication réside dans la séquence des événements qui ont suivi le dépôt du rapport *Obstacles* au Parlement en 1981. Le Comité spécial concernant les invalides et les handicapés qui l'a rédigé a entrepris le seul tour d'horizon complet des problèmes des personnes handicapées ayant jamais été effectué dans notre pays. Cette étude a été proclamée à grand bruit comme la contribution du Canada à l'Année internationale des personnes handicapées en 1981 et comme la porte d'accès à la Décennie des personnes handicapées qui s'étend de 1983 à 1992.

On attendait énormément de la Décennie des personnes handicapées. L'enquête du Comité a eu un retentissement considérable. Les Canadiens lui ont présenté plus de 600 mémoires, en majorité spontanément, et le Comité a entendu plus de 500 témoins à travers le pays. Des représentants et des particuliers, appartenant à tous les secteurs de la société canadienne, ont exprimé leur point de vue : ministres et fonctionnaires des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, organismes de services sociaux de tous genres et associations de personnes handicapées.

Sur bien des plans importants, les réalisations des années 1980 ont répondu aux attentes, la plus notable étant la reconnaissance constitutionnelle. L'inclusion des personnes handicapées aux paragraphes 15(1) et (2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, reste une réalisation hors pair des gouvernements canadiens — tant fédéral que provinciaux. De tous les pays du monde, le Canada est le seul à accorder «la même protection et le même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment fondée . . . sur les déficiences mentales ou physiques». Non seulement les personnes handicapées jouissent-elles de la protection constitutionnelle de leurs droits mais, depuis 1985, elles bénéficient également de crédits au titre du Programme de

contestation financière subventionné par le gouvernement fédéral en vue de clarifier ces droits.

Une autre réalisation, la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées, prône, au niveau de la base, le partenariat des secteurs public, privé et bénévole, ainsi que des associations nationales de personnes handicapées et de celles oeuvrant pour eux. Au cours de cette Semaine nationale, d'innombrables Canadiens font don de leur temps, de leur énergie et de leurs efforts pour offrir à tous leurs concitoyens l'occasion de passer en revue leur collectivité et d'élaborer des stratégies en vue de changements permanents. Municipalités, entreprises, organisations, syndicats et associations se rassemblent dans le but d'améliorer concrètement l'accès aux services. Cela a engendré une dynamique qui ira en s'amplifiant.

Le Parlement, lui aussi, a fait sa part en tant qu'institution. Les intérêts des personnes handicapées sont maintenant représentés au coeur de la démocratie canadienne par le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées. La Chambre des communes nous a donné pour mission spécifique «la formulation de propositions d'initiatives visant à l'intégration et à l'égalité des personnes handicapées dans tous les secteurs de la société canadienne, ainsi que la promotion, le contrôle et l'évaluation de ces initiatives». Le Comité est heureux d'appartenir à une lignée prestigieuse qui remonte au Comité spécial auteur du rapport *Obstacles*.

Ce rapport, nous continuons de le reconnaître, ne lançait pas seulement un appel à l'action, il détaillait également une liste de mesures souhaitables. Le rapport final, déposé à la Chambre des communes en février 1981, contenait 130 recommandations couvrant des éléments tels que les droits de la personne, l'emploi, le revenu, l'accès à l'information, le logement, la vie autonome, l'accès aux installations, les transports, les loisirs, les aides techniques, la consommation, la vie en établissement de soins, les attitudes, la prévention, les besoins de recherche et les perspectives internationales. Le Comité spécial attribuait la lenteur des progrès jusqu'alors «au peu de direction et de coordination qu'ont assuré les chefs de gouvernements, les dirigeants des établissements et les chefs de file qui ont le pouvoir voulu pour apporter des changements». Le rapport *Obstacles* soutenait qu'il était possible de répondre aux besoins des citoyens souffrant de déficiences sans accroître les dépenses publiques, en réaménageant simplement les priorités. Les observations qui précèdent sont aussi pertinentes aujourd'hui qu'elles l'étaient en 1981.

L'étude du Comité, couronnée par le rapport *Obstacles*, et l'accueil positif que lui a réservé le gouvernement ont amené la population à croire que les problèmes liés à l'invalidité occupaient un rang de choix dans le programme d'action politique et sociale. *Obstacles*, en raison de sa profondeur et de sa portée, est devenu l'étalon servant à jauger les

progrès attendus. Cette façon de voir vaut surtout pour ceux d'entre nous qui avons siégé au Comité spécial, que pour les organisations qui ont soumis des propositions de changements en 1980.

Que s'est-il passé après le dépôt du rapport? Deux ans après sa publication, un écart est apparu entre les attentes de ceux qui avaient repris à leur compte les conclusions du rapport et la volonté des responsables de la mise en oeuvre des recommandations. Initialement, en décembre 1981, le gouvernement a répondu de façon enthousiaste et promis de donner suite à 80 des recommandations du rapport *Obstacles*. Dans *Franchir les obstacles*, publié en 1983, le gouvernement indiquait que toutes les recommandations du rapport originel avaient été suivies d'effet ou étaient activement à l'étude, à l'exception de celles qui avaient été retirées ou qui ne relevaient pas de la compétence fédérale. Dans chaque cas où aucune mesure directe de mise en oeuvre n'avait été prise, on pouvait lire dans la réponse du gouvernement que des «études» ou des «discussions» étaient en cours ou que des «données» étaient compilées. C'était une façon polie de dire qu'un grand nombre des recommandations du rapport *Obstacles* étaient tranquillement mises sur les tablettes. Toutefois, en dehors des milieux gouvernementaux, une bonne partie du contenu du rapport commençait seulement à être diffusée auprès de la base, laquelle comptait de plus en plus sur l'action du gouvernement.

Avec le passage des années, ce fossé entre les attentes et l'action concrète s'est élargi. L'adoption de l'article 15 de la *Charte* a accru encore les espoirs des handicapés. Leurs organisations représentatives avaient toujours pour objectif la mise en oeuvre des recommandations d'*Obstacles*, mais les ministères se préparaient à contester le libellé et l'intention de recommandations spécifiques. Ils affirmaient s'être acquittés de leurs obligations ou disaient qu'ils faisaient leur possible. En partie, cette attitude peut s'expliquer par la baisse de l'attention accordée aux problèmes des handicapés au niveau ministériel et par l'absence d'un mécanisme d'exécution efficace au sein de l'administration. N'étant pas aiguillonnés par le haut, les fonctionnaires ont trouvé plus facile de remettre à plus tard les problèmes complexes liés à l'invalidité que de les confronter.

Le sort fait aux recommandations du rapport *Obstacles* met en lumière l'absence d'une véritable structure de responsabilités. Existait-il quelque système de supervision de l'exécution des recommandations restantes? Il apparaît que non. Dans le cas du rapport *Obstacles*, comme dans d'autres situations, il semble que les comités parlementaires soient les seuls organismes permanents qui cherchent à instaurer un élément de reddition de comptes en vue d'assurer un progrès fondamental et cohérent pour les personnes handicapées.

Une autre étape a débuté en octobre 1985 lorsque dans le rapport du Sous-comité sur les droits à l'égalité intitulé *Égalité pour tous*, a de nouveau tenté de faire avancer les choses. Il a relevé la lenteur bureaucratique de la mise en oeuvre des recommandations d'*Obstacles*, de même que l'absence de collaboration efficace entre les personnes handicapées, les organisations privées et les pouvoirs publics. En outre, il a signalé que l'on avait exagéré l'importance du coût de la réalisation des objectifs énoncés dans *Obstacles* et que l'on s'est servi de ces estimations comme d'un prétexte pour expliquer les lenteurs. En plus de recommander que le gouvernement prenne tous les moyens pour mettre en oeuvre sans retard les recommandations d'*Obstacles* concernant l'accès aux installations et services, ce rapport proposait des mesures destinées à contraindre les responsables des politiques à rendre davantage de comptes. Il recommandait spécifiquement qu'un organisme de coordination fédéral soit chargé de la supervision des programmes et de la promotion des droits des personnes handicapées et fasse rapport chaque année au Parlement. *Égalité pour tous* préconisait également qu'un ordre de renvoi permanent soit confié à un sous-comité sur les invalides et les handicapés de la Chambre des communes en vue d'étudier le rapport annuel du ministre. Le Sous-comité reconnaissait également que des progrès seraient difficiles à réaliser en matière d'invalidité et recommandait que le gouvernement fédéral élabore ses priorités et échéanciers en collaboration avec les provinces.

Vers l'égalité, la réponse du gouvernement, renfermait certaines solutions concernant la responsabilité des politiques et des programmes destinés aux personnes handicapées. La réponse citait la désignation du Secrétaire d'État comme ministre responsable de la Condition des personnes handicapées et promettait un rapport annuel au Parlement. Elle signalait également la création, fin 1985, d'un Secrétariat de la condition des personnes handicapées avec pour mission d'élaborer, superviser et coordonner les politiques fédérales intéressant les personnes atteintes de déficience, d'analyser les initiatives intergouvernementales, de promouvoir leur insertion par l'éducation, l'information et la législation.

En dépit de ces mesures, on n'a guère enregistré de changement de direction de la politique en matière d'invalidité. Le plan d'action coordonné par le Secrétariat semble destiné davantage à donner l'illusion du progrès qu'à forcer le rythme. Le Secrétariat ne peut guère plus. Tel qu'il a été créé et tel qu'il existe depuis la fin de 1985, il n'est qu'un petit service relevant de l'autorité du Sous-secrétaire d'État adjoint (Citoyenneté). En dépit de son vaste mandat, le Secrétariat n'a jamais reçu de pouvoirs statutaires et la faible taille de son budget et de ses effectifs limite ses activités et son influence. Le rapport annuel au Parlement consiste en un bref chapitre dans le rapport annuel du Secrétariat d'État. Ni notre Comité permanent, ni ses prédécesseurs, n'ont jamais eu l'ordre de renvoi

de la Chambre les chargeant de faire rapport sur le budget ou d'étudier le rapport annuel du ministre responsable de la Condition des personnes handicapées. Les fonctionnaires ayant à connaître les problèmes des personnes handicapées dans les autres ministères gouvernementaux se trouvent marginalisés et n'ont que peu accès aux niveaux supérieurs de la structure administrative. Pour ce qui est de la coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, il ne s'est jamais tenu de conférence fédérale-provinciale à haut niveau pour mettre au point les mécanismes qui sont nécessaires si l'on veut que la coopération débouche sur des actes.

Le Sous-comité des invalides et des handicapés du Comité permanent des communications et de la culture, créé en 1985, a tenté par un autre moyen d'amener une meilleure reddition de comptes de la part des responsables des programmes et politiques concernant les handicapés. Il a pris pour point de départ l'esprit et les recommandations des rapports parlementaires antérieurs traitant des préoccupations des handicapés considérés en tant que producteurs et consommateurs.

Le Comité a posé le postulat, tout à fait logique, qu'il incombait au gouvernement fédéral de commencer par mettre de l'ordre chez lui. Il a ainsi invité un certain nombre de grands ministères et organismes gouvernementaux concernés à lui soumettre des renseignements sur leurs politiques, services et programmes spéciaux, ainsi que leurs projets d'avenir, et ce dans le but de déterminer l'adéquation entre les activités gouvernementales et les besoins des handicapés. La première recommandation formulée par le Sous-comité dans son rapport *Un Défi*, était que tous les ministères et organismes dressent des plans d'action, assortis d'échéances réalistes, sur le plan de l'accessibilité, des politiques d'emploi, des communications avec le public et de la détermination des gestionnaires à agir.

Encore une fois, un appel à l'action lancé par un comité parlementaire fut suivi de promesses gouvernementales. Dans sa réponse, *Relever le défi*, le gouvernement a convenu de recruter d'ici 1991, 2 700 personnes handicapées de plus et, à titre d'incitation, de débloquer 400 années-personnes et 15 millions de dollars à cet effet, de même que 3,7 millions de dollars pour les aides techniques. Lorsqu'ils comparurent devant notre Comité, les membres du Comité consultatif sur l'emploi des personnes handicapées du Conseil du Trésor nous ont montré que la mise en oeuvre de ces mesures avait été faite de façon inégale.

La réponse du gouvernement au rapport *Un Défi* contenait des objectifs réalistes et mesurables en ce qui concerne l'emploi des handicapés dans la fonction publique mais, avec le recul, notre Comité a constaté que le rapport n'a pas comblé le fossé entre les attentes des personnes souffrant de déficiences et les activités des ministères et organismes

fédéraux. *Un Défi* rétrécissait le champ de l'examen pour obtenir que les ministères et organismes gouvernementaux aient davantage à rendre compte de leurs pratiques d'emploi des personnes handicapées. Le rapport proposait toutefois des mesures qui, même mises en pratique, n'intéresseraient qu'un très petit pourcentage de Canadiens souffrant d'un handicap. Le rapport ne s'attaquait pas aux problèmes plus vastes de la discrimination systémique en matière d'emploi, ni aux moyens de promouvoir une plus grande intégration et indépendance économique des personnes handicapées que les groupements clients réclament.

Certains des organismes gouvernementaux et parlementaires ont pris à coeur non seulement la lettre, mais également l'esprit, du rapport *Un Défi* et engagé des efforts considérables pour mettre un terme à la discrimination systémique dans leur sphère de compétence. A cet égard, il convient de faire mention particulière des efforts du Président de la Chambre des Communes qui a instauré un Groupe de travail sur les personnes handicapées, lequel a remis à jour le plan d'action de la Chambre des communes et formulé ses propres recommandations destinées à promouvoir la reddition de comptes en la matière de la part des gestionnaires. Nous félicitons également le Président de l'intérêt qu'il a personnellement démontré en parrainant les activités qui ont eu lieu sur la colline du Parlement dans le cadre de la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées.

Aujourd'hui, en 1990, les ministères et organismes gouvernementaux ont été amenés à plusieurs reprises, au fil des ans, à rédiger des réponses à des rapports de comités, ainsi qu'à élaborer des plans d'action sur leurs activités intéressant les personnes handicapées, notamment leurs pratiques d'emploi. Certains programmes et certaines pratiques ont été modifiés en vue de donner suite aux recommandations de comités parlementaires et de commissions royales telles que la Commission Abella sur l'égalité dans l'emploi, ainsi qu'aux exigences du Conseil du Trésor. Bien qu'ils ne se soient pas attaqués aux problèmes inhérents à la discrimination systémique, de nombreux fonctionnaires et certains ministres estiment avoir considérablement progressé vers la satisfaction des besoins des handicapés. En outre, des mesures telles que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, promulguée en 1986, contraignent depuis juin 1988 toutes les entreprises sous juridiction fédérale comptant plus de 100 employés à déposer des rapports annuels sur le nombre de personnes handicapées qu'ils emploient, en tant que l'un de quatre groupes cibles. La Loi met l'accent sur les pratiques d'emploi des sociétés visées, lesquelles ont, elles aussi, modifié leurs méthodes de travail et d'embauche. Naturellement, un grand nombre des entreprises visées par la Loi estiment elles aussi avoir fait des efforts considérables pour répondre aux préoccupations des personnes atteintes de déficiences.

Au cours de nos récentes audiences, il nous est apparu clairement que les personnes handicapées, d'une part, et les pouvoirs publics et entreprises de l'autre, pensent sincèrement que l'autre partie n'apprécie pas à leur juste valeur les revendications légitimes ou réalisations de l'autre. M. Adrian Battcock du Comité consultatif sur l'emploi des personnes handicapées du Conseil du Trésor, a formulé avec éloquence la position de l'un des camps lorsqu'il a déclaré :

... nous vivons dans un monde qui est loin d'être parfait et il reste beaucoup à faire sur le plan de la discrimination systémique. En dépit de tous les efforts et des possibilités ouvertes par les ministères, les programmes et politiques gouvernementaux, et particulièrement dans les entreprises réglementées par le gouvernement, notre plus grande difficulté fondamentale consiste à convaincre les gens ... à comprendre toute cette notion de discrimination systémique. [En raison] des barrières artificielles élevées par les politiques précédentes, les programmes précédents, les obstacles bureaucratiques présents dans tous les processus ... la personne handicapée ... a bien du mal à jamais franchir la porte d'entrée. (Fascicule 29, p. 10)

M. Gérard Veilleux, le président de la Société Radio-Canada, a présenté l'autre face de la médaille lorsqu'il nous a dit :

... nous sommes convaincus d'être sur la bonne voie. Nous avons l'intention d'apporter les ajustements nécessaires et d'intensifier nos efforts pour réaliser notre objectif, qui est aussi le vôtre. (Fascicule 25, p. 7)

La bataille va véritablement s'engager dans un avenir proche et son champ sera la révision de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Les cris de guerre seront «quotas» et «pas de quota» en matière d'emploi des groupes défavorisés. Les problèmes d'application et de reddition de comptes vont sans doute dresser ministère contre ministère, entreprise contre entreprise et groupe défavorisé contre groupe défavorisé.

Les comités parlementaires comme le nôtre se sentiront pris entre les deux camps. Notre grande source de frustration n'est pas que certains disent des choses répréhensibles, mais que nul ne fasse ce qu'il faudrait. Cela est particulièrement vrai des ministères et organismes gouvernementaux et des sociétés privées qui ont comparu devant nous. En tant que membres de ce Comité, nous nous efforçons de superviser dans une certaine mesure, les actions des administrations publiques et privées, en même temps que nous cherchons à comprendre l'évolution des priorités des personnes handicapées. Cependant, notre capacité à exiger des comptes des pouvoirs publics est restreinte. Nous sommes limités non seulement par le temps, l'énergie et les ressources que nous pouvons consacrer à aiguillonner ceux qui font preuve de lenteur, mais également par nos pouvoirs. Nous ne pouvons contraindre le gouvernement à suivre nos recommandations, et même pas toujours à nous répondre. Les deux comités permanents qui ont précédé le nôtre ont déposé des rapports auxquels le gouvernement n'a pas officiellement répondu en raison de la dissolution du Parlement en 1988.

À l'évidence, la seule façon de garantir des progrès réguliers et soutenus consiste à instaurer un mécanisme, afin que les préoccupations des personnes handicapées soient intégrées de façon générale dans l'élaboration des politiques et programmes de tous les ministères. Et nous continuons donc à déposer des rapports assortis de recommandations, car nous savons que nos pouvoirs limités sont l'un des rares moyens d'obliger à se justifier ceux qui n'ont pas procédé à cette intégration.

En l'absence d'un mécanisme de cette sorte au sein de l'administration publique, les personnes handicapées vont en justice. Nous estimons qu'un trop grand nombre de questions se règlent au cas par cas et sur une base individuelle, sous forme de contestations judiciaires invoquant la Charte et par des plaintes auprès de la Commission des droits de la personne, parce que le système politique et administratif n'est pas disposé à intégrer les personnes handicapées dans ses activités. Un trop grand nombre de particuliers ont été contraints de mener de longues batailles solitaires car le fardeau de la suppression de la discrimination repose sur les épaules des victimes.

Plusieurs exemples frappants d'actes ou d'omissions illustrent ce qui se passe en l'absence d'une responsabilité d'ensemble.

Lorsque le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a déposé son document *Le nouveau mode d'emploi* qui esquissait la nouvelle stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre, il n'a guère tenu compte des besoins des personnes handicapées, particulièrement dans l'utilisation des 800 millions de dollars transférés de l'assurance-chômage vers la formation professionnelle. Lorsque les modalités furent revues, les personnes handicapées n'ont pas été pleinement englobées dans la stratégie. En effet, en liant la formation professionnelle et le recyclage à l'assurance-chômage, le ministère excluait dans la pratique les personnes handicapées inactives. Encore une fois, il a fallu que les personnes atteintes de déficiences se battent pour que leurs intérêts soient *surajoutés* à une politique existante qui ignorait initialement leurs besoins. Si un mécanisme avait existé pour prendre en compte les préoccupations des personnes handicapées à l'échelle de toute l'administration gouvernementale, cela ne se serait pas produit.

La *Loi nationale sur les transports* fut modifiée en 1988. Il s'agissait de faire comprendre clairement à toutes les parties qu'une meilleure accessibilité des moyens de transport doit faire partie intégrante des politiques d'ensemble des entreprises de transport relevant de la réglementation fédérale, au lieu d'être une simple concession ou faveur accordée après coup aux personnes souffrant d'incapacité. Ces modifications ont donné à l'Office national des transports le pouvoir de promulguer des règlements destinés à améliorer non seulement les conditions du transport des personnes atteintes de déficience,

mais également l'accessibilité physique des moyens de transport (que ce soit dans les édifices ou les véhicules). Entre autres choses, ces règlements pourraient trancher la question du transport gratuit de l'accompagnateur d'un voyageur handicapé. C'est là depuis longtemps une revendication prioritaire. Deux années plus tard, le règlement n'existe toujours pas. Ce retard représente pour les personnes souffrant de handicaps un signal contraire de celui que voulait leur donner le gouvernement en modifiant la Loi. On aurait peut-être obtenu des résultats plus rapides s'il avait existé un mécanisme spécifiquement responsable des progrès du gouvernement en ce qui concerne les problèmes des handicapés.

Enfin, depuis le discours du trône de 1986, à tour de rôle les ministres de la Justice ont proclamé l'intention du gouvernement de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ainsi que le recommandait le rapport *Égalité pour tous*. Depuis mars 1988, cet engagement englobe la notion d'adaptation raisonnable. Cette dernière suppose que l'employeur ne pourrait plus refuser d'adapter un poste de travail aux compétences et à l'expérience d'un employé potentiel qualifié atteint d'une déficience. Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 13 juin 1989, le ministre de la Justice, l'honorable Doug Lewis, a dit son intention d'introduire les modifications début 1990. Lorsque l'honorable Kim Campbell, son successeur au ministère de la Justice, a comparu le 3 mai 1990, elle a répété la promesse, mais en reculant la date. Là encore, l'existence d'un mécanisme plus efficace au sein du gouvernement aurait peut-être permis d'accélérer les choses.

Notre Comité permanent partage le sentiment de frustration de ceux qui réclament une action d'ensemble. Lorsqu'on lit les rapports des comités parlementaires publiés au cours des 10 dernières années, il apparaît évident que leurs appels au changement dans des domaines tels que ceux décrits ci-dessus n'ont guère modifié le système, lequel a oublié les personnes handicapées, en dépit de toutes les bonnes intentions. Avec la publication de leurs rapports successifs, d'*Obstacles* jusqu'à *Pas de nouvelles, mauvaises nouvelles*, en passant par *Égalité pour tous* et *Défis*, nos collègues ont écouté, ont fait et refait des recommandations. Autant de temps et d'énergie ont été consacrés à la rédaction de rapports, de réponses, d'études et de documents d'information qu'il en aurait fallu pour agir.

II. ET MAINTENANT?

Lorsque nous préconisons le changement et la reddition de comptes, nous ne voulons pas ressasser le passé, mais créer un mécanisme permettant de façonner l'avenir. Nous reconnaissons que la situation n'est plus ce qu'elle était il y a 10 ans et qu'il nous faut trouver des solutions contemporaines aux problèmes du moment. Les recommandations du rapport *Obstacles* correspondaient aux besoins des années 1980. Il nous faut maintenant répondre aux besoins des années 1990 et au-delà.

Des objectifs précis et le soutien du public sont essentiels, mais il nous faut néanmoins nous demander comment faire bouger les choses, quelle série de mesures permettront le mieux d'assurer à la fois le progrès et la responsabilité.

LE MODÈLE AMÉRICAIN

Le 24 mai 1990, la Chambre des représentants du Congrès des États-Unis a adopté l'*American with Disabilities Act* (Loi sur les Américains handicapés — ADA) par 403 voix contre 20, rejoignant ainsi le Sénat qui avait adopté la même loi par une majorité tout aussi écrasante (79 voix contre six). Nous nous sommes rendus à Washington, du 18 au 20 mars, au moment où la loi était en discussion à la Chambre afin d'en examiner les dispositions et les conséquences. Notre intérêt était motivé par le parallélisme de l'évolution du mouvement des personnes handicapées et, dans une certaine mesure, des dispositions législatives antérieures au Canada et aux États-Unis.

Nous avons constaté que, dans le contexte américain, cette loi est le fruit d'une très large réflexion qui a permis de repenser la place des personnes handicapées. Elle concrétise la reconnaissance de la nécessité d'agir et d'imposer à l'administration gouvernementale et au secteur privé une obligation de rendre compte, en vue d'accélérer le changement social. L'ADA traduit la conclusion à laquelle sont parvenus les législateurs américains, à savoir, que les campagnes de sensibilisation et les organismes consultatifs n'ont guère su engendrer une attitude plus positive et amener des progrès substantiels pour les handicapés. Par conséquent, des mesures contraignantes, inscrites dans une loi, vont dorénavant compléter l'effort d'éducation. En bref, dans sa sphère de compétence, le gouvernement fédéral américain s'efforce d'assumer sa responsabilité à l'égard d'une insertion plus complète des personnes handicapées dans la vie économique et sociale du peuple américain dans son entier.

L'intérêt que cette loi présente pour les Canadiens ne se limite pas à ses dispositions particulières, il s'étend également aux facteurs qui l'ont amenée et aux méthodes de mise en oeuvre. Quelles forces politiques, sociales et économiques sont à l'origine de cette

réflexion sur la place des personnes handicapées à l'échelle nationale? Est-ce que l'insistance sur l'égalité des chances contenue dans l'ADA serait plus efficace que l'interdiction canadienne de la discrimination inscrite dans l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*? Comment a-t-on élaboré le strict échéancier régissant l'introduction et la promulgation des règlements et de quelle manière veillera-t-on à leur respect?

La réponse est claire. L'intérêt de cette loi réside dans le lien qu'elle établit entre la discrimination dont souffrent les personnes handicapées et le coût social que cette discrimination impose à tous les citoyens des États-Unis. Les avocats de la loi avancent qu'elle permettra de réduire sensiblement les 60 milliards de dollars que les États-Unis dépensent pour les diverses aides sociales offertes aux personnes handicapées. On a ainsi calculé que 8 millions d'Américains invalides voudraient travailler mais ne trouvent pas d'emploi à cause des barrières sociales et économiques. Les partisans de la loi s'appuient sur des estimations montrant que le coût des modifications sera faible comparé aux avantages économiques que représenteront l'accroissement des recettes fiscales et les réductions des dépenses d'aide sociale. Une étude du ministère du Travail américain publiée en 1982 a constaté que les aménagements nécessaires à la plupart des personnes atteintes d'un handicap qui veulent travailler seraient d'un coût minime. Un tiers des aménagements ne coûterait qu'entre 100 \$ et 500 \$.

Le deuxième élément qui rend l'ADA intéressante tient au fait qu'elle s'inscrit clairement dans la tradition politique américaine. Conforme en cela aux principes philosophiques auxquels les États-Unis ont adhéré de tout temps, la loi met l'accent sur l'égalité des chances de l'individu, en tant qu'objectif social et économique américain. Aussi, sur le plan de l'emploi, la loi vise à assurer l'égalité des chances aux *individus*. En bref, l'ADA épouse le point de vue des personnes handicapées elles-mêmes. Elle les traite en citoyens autonomes ayant le droit de mener une vie indépendante et d'apporter leur contribution particulière à la société.

Les notions de reddition de comptes et d'obligation à des résultats sont inscrites dans la loi. Non seulement spécifie-t-elle des échéances à l'élaboration de normes au niveau de l'emploi, des transports et des locaux publics, mais elle impose aussi des sanctions sévères aux contrevenants. Au Canada, les règlements sont trop souvent rédigés en termes si flous que les interprétations qu'en donnent les tribunaux nuisent à leur efficacité. Bien que les particuliers américains puissent continuer à déposer des plaintes et à se pourvoir en justice, les ministères et organismes du gouvernement fédéral seront obligés de veiller au respect de règlements rédigés en termes clairs, énonçant des normes spécifiques, règlements et normes prenant effet à une date connue d'avance. La publication des règlements, avant

leur date d'entrée en vigueur, laisse aux entreprises qui doivent effectuer des aménagements le temps d'y procéder.

Les Canadiens peuvent s'inspirer de l'éventail des mesures prévues par l'ADA. Par exemple, elle impose l'obligation d'aménagements pour permettre aux personnes handicapées d'accomplir «les fonctions essentielles du poste», sauf dans les cas où cela représenterait des difficultés excessives. La loi parle de réaménagement du travail, de travail à temps partiel, de réaffectation des fonctions, d'appareillage et de services d'appui, ainsi que de formation, en tant qu'obligations des employeurs. La notion de «difficulté excessive» sera fonction du coût et fera l'objet de normes élaborées par un organisme fédéral, l'*Equal Employment Opportunities Commission* (Commission de l'égalité des chances dans l'emploi).

Il importe de signaler le rôle que les personnes handicapées ont joué dans l'élaboration de la loi et les pressions qu'elles ont exercées en ce sens. Les organisations de défense des personnes handicapées ont obtenu des crédits fédéraux pour diffuser auprès de la base une éducation sur les droits de la personne, identifier des chefs de file à l'échelle locale et constituer un réseau fort. Il s'est ainsi créé une coalition non partisane qui a réussi à influencer le processus politique américain, étant fortement implantée dans les deux partis politiques, et qui a su défendre les services aux personnes handicapées contre les mesures d'austérité budgétaire fédérales du début des années 1980.

En raison de l'activisme des personnes handicapées elles-mêmes, les problèmes de l'invalidité ont suscité un vif intérêt politique. Au cours de la campagne des élections au Congrès de 1986, une personne handicapée suivait chaque candidat. Les législateurs américains se sont rendu compte que les personnes handicapées forment une catégorie politique distincte forte de 35 millions de personnes. Lors de la campagne présidentielle de 1988, les deux candidats avaient des comités sur l'invalidité. Le ralliement du candidat républicain à l'idée d'une loi sur les droits civils des handicapés lui a valu une bonne partie des voix de ces derniers. Le soutien de la *Leadership Conference on Civil Rights* (Conférence des dirigeants sur les droits civils) a valu à ces projets de loi, prestige politique et intérêt des médias. Après l'élection, l'administration Bush a donné sa bénédiction à l'idée d'un *American with Disabilities Act* et travaillé à la rédaction d'un texte à soumettre au Sénat.

Lorsqu'elles se sont lancées dans la vie politique, les organisations américaines de personnes handicapées ont dû confronter certaines réalités et contracter certaines alliances. Il leur a fallu réévaluer leurs objectifs et priorités à la lumière des mesures spécifiques qu'elles pouvaient espérer. Notre Comité a été grandement impressionné par l'équilibre qu'elles ont trouvé et les victoires qu'elles ont remportées. Pour obtenir

l'adoption de l'ADA au Congrès, les représentants des organisations de personnes handicapées ont négocié directement avec les élus et les fonctionnaires, de même qu'avec les milieux patronaux, des modifications à leur liste de revendications. Ils ont dialogué face à face avec leurs adversaires et leur ont proposé des arguments fondés sur des recherches et des données chiffrées. Pour obtenir la promulgation de l'*American with Disabilities Act*, ils ne se sont pas présentés en geignant ni en se drapant dans l'indignation morale.

Nous applaudissons ceux qui se sont battus pour cette avancée magnifique vers l'intégration des personnes handicapées dans la vie des États-Unis.

LA SITUATION CANADIENNE

Il ne faut pas oublier que nous vivons dans un pays différent, possédant un ensemble de valeurs et d'institutions politiques différent. Bien que les similarités entre les sociétés canadienne et américaine abondent, il nous faut déterminer ce qui peut marcher chez nous. Par exemple, une bonne part des dispositions de l'*American with Disabilities Act*, excède la compétence du gouvernement fédéral canadien.

Néanmoins, les progrès devraient être aussi faciles à réaliser chez nous qu'aux États-Unis. Non seulement jouissons-nous d'une protection constitutionnelle des droits des personnes handicapées tout à fait unique, puisqu'elle est inscrite dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais nous avons aussi une plus forte tradition d'intervention de l'État dans le sens de la justice sociale. En outre, les Canadiens ont toujours attendu de leur gouvernement fédéral qu'il montre la voie et comptent que leurs gouvernements provinciaux emboîteront le pas.

Un certain nombre des éléments les plus importants qui doivent être réunis pour faire bouger les choses dans la nouvelle décennie sont déjà en place. Les organisations de personnes handicapées ont défini leurs objectifs et formulé leurs besoins. Les mouvements d'entraide initiaux des personnes handicapées se sont mués en mouvements de consommateurs qui ont contraint les prestataires de services à souscrire, du moins intellectuellement, à l'idée que les personnes atteintes de déficience ont le droit et la capacité de déterminer leurs propres besoins et objectifs. Du «consommérisme» on est passé au militantisme actif, c'est-à-dire que l'on réclame pour les personnes handicapées le droit de participer pleinement à la société. Au cours de nos audiences, nous avons entendu des témoignages de nombreux particuliers et d'un vaste éventail d'organisations sur les mesures précises qu'il conviendrait de prendre en ce sens.

Le public canadien se montre massivement favorable à la poursuite de ces objectifs. Dans un sondage effectué par *Environics Research* au mois d'octobre 1987, un échantillon

national représentatif de 2 013 Canadiens s'est prononcé pour des changements en faveur des personnes handicapées. Les personnes interrogées étaient invitées à indiquer leur degré d'adhésion à des mesures législatives visant à donner l'égalité d'accès ou à introduire une action positive au niveau de l'administration publique et du secteur privé à l'égard des handicapés physiques ou mentaux, ainsi que des autochtones, des minorités visibles et des femmes. C'est à l'égard des handicapés physiques que les Canadiens sont les plus favorables à une loi sur l'égalité d'accès. En effet, 90 p. 100 d'entre eux souhaitent des mesures de soutien applicables tant au secteur public que privé. Ce chiffre est de 84 p. 100 en ce qui concerne les mesures pour les femmes, de 79 p. 100 dans le cas des autochtones, de 79 p. 100 dans le cas des handicapés mentaux et de 72 p. 100 dans celui des minorités visibles. Non seulement les Canadiens sont-ils favorables à une action positive imposée par la loi, ils acceptent également d'y consacrer des dépenses. Par exemple, 70 p. 100 des Canadiens approuveraient un relèvement d'impôt de 50 \$, s'il était nécessaire pour l'intégration des transports publics.

Il reste, cependant, un certain nombre de pièces du puzzle à mettre en place. Si l'on veut convaincre d'agir les décideurs à tous les niveaux de l'État et du secteur privé, le meilleur argument sera que les avantages découlant de l'intégration économique l'emportent sur le coût économique de l'immobilisme. Des mesures, telles que les crédits d'impôt pour personnes handicapées, l'assurance-invalidité et l'octroi de prestations sociales pour couvrir les frais liés à l'invalidité, seront coûteuses. Il importe, ainsi que nous l'a dit M. Robert McInnes, du Conseil canadien de la réadaptation et du travail (CCRT), que les pouvoirs publics réalisent que «l'investissement initial peut rapporter des avantages financiers à long terme».

En cette période où l'État cherche à limiter ses dépenses, nous sommes surpris que les ministères et organismes fédéraux canadiens, de même que les organisations de personnes handicapées, n'aient pas abordé ces problèmes sous l'angle de l'intérêt économique. À défaut de saisir ces réalités, on est obligé de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité des politiques, programmes et activités envisagés pour l'avenir. Il est déplorable, par exemple, que l'étude démographique récente menée par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social n'ait pas englobé des analyses spécifiques intéressant les personnes handicapées, lesquelles constituent pourtant 13 p. 100 de la population canadienne! Étant donné les prévisions qui annoncent une pénurie future de main-d'oeuvre, nous sommes surpris de l'absence d'estimations, mêmes grossières, des coûts et avantages de l'intégration économique telle que nous l'avons définie dans ce rapport. En réponse à *Obstacles*, des études furent réalisées concernant le projet de pension nationale d'invalidité, lesquelles auraient dû apporter quelques indications à cet égard, mais ces données n'ont pas été rendues publiques.

On a pourtant commencé de-ci de-là à se pencher sur les coûts et les avantages économiques. Statistique Canada nous en a donné quelques indices lorsque M^{me} Adèle Furrie, gestionnaire du Programme des enquêtes postcensitaires sur l'incapacité, nous a fait part des résultats de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités de 1986. Les données, nous a-t-elle dit, renforcent la perception que des barrières à l'intégration économique des personnes handicapées existent. Lors de sa comparution devant notre Comité, l'Association canadienne des paraplégiques (ACP) a chiffré à 5,5 milliards de dollars la contribution nette à l'économie canadienne de l'emploi des 171 215 personnes handicapées désireuses de travailler. L'Association est parvenue à ce chiffre en combinant les 2,1 milliards de dollars que coûte l'aide sociale versée à ces personnes et le montant estimatif de 3,4 milliards de dollars qu'elles pourraient gagner. Certes, c'est là un calcul grossier, mais qui donne néanmoins une idée de l'ampleur des sommes en jeu. Il convient d'assurer un suivi de l'étude de l'Institut G. Allan Roeher, intitulée *Le Revenu précaire : Le système de pensions d'invalidité au Canada*, et des travaux effectués sous son parrainage sur les services et programmes d'emploi destinés aux personnes handicapées.

Il faut procéder à des recherches intensives pour assembler des données et des analyses spécifiques. Quelques avertissements s'imposent à cet égard. Premièrement, le type traditionnel d'analyse coût-bénéfice devra être modifié pour tenir compte de la complexité des questions. Toute analyse de cette sorte doit se pencher sur le fonctionnement des divers systèmes et déterminer s'il en coûterait davantage de les administrer dans leur forme actuelle qu'en les modifiant. Nous songeons, à cet égard, aux soins excessifs dont on entoure certains individus et groupes d'handicapés, pendant que d'autres en manquent. Par exemple, les études devraient tenir compte du coût de la vie en établissement, comparé au coût de la vie autonome. Deuxièmement, dans le système de subventions actuel, il est plus facile d'obtenir des crédits pour des recherches «douces» telles que colloques et conférences que pour le travail «ardu» d'analyse et d'évaluation des programmes qui est requis.

Il est plus facile de dégager des objectifs clairs en formant des alliances. Les personnes handicapées et leurs organisations doivent se regrouper et réclamer de concert le changement. Bien que certains groupes qui ont comparu devant nous aient esquissé certains grands objectifs communs, nous n'avons connaissance d'aucun accord public sur un programme d'action précis. Si l'ADA est une réussite, cela tient en grande partie au fait qu'elle s'attaque à un éventail de problèmes et contient des dispositions favorables à de nombreuses catégories de personnes handicapées. De ce fait, nul groupe ne s'est senti ignoré et la plupart se sont ralliés derrière la cause commune. Les avantages d'un programme commun sont incalculables en ce qu'il permet de faire beaucoup plus avec des ressources financières limitées. Les groupes pourraient organiser une campagne

commune, aussi bien pour amener à s'engager des groupes moins actifs que pour coordonner la recherche, la communication, l'éducation et les pressions politiques.

Il est indispensable d'établir un partenariat avec des structures extérieures au mouvement des personnes handicapées dans le but de promouvoir des changements réels. Nous en avons constaté les effets positifs lorsque le Conseil canadien de la réadaptation et du travail a comparu à notre Comité. Reconnaisant le manque de communication entre les employeurs, les personnes handicapées et les diverses organisations de service, M. Robert McInnes, le directeur exécutif du CCRT a déclaré :

Malgré des ressources limitées nous avons alors décidé d'amorcer un processus de communication avec les employeurs, avec les compagnies nationales et avec les organisations nationales. (Fascicule 20, p. 5)

C'est là l'amorce d'un travail qui pourrait être considérablement intensifié. Par exemple, un grand nombre des désincitations à travailler, des problèmes au niveau de l'aide sociale et des prestations d'assurance-chômage que connaissent les personnes que l'on considère traditionnellement comme handicapées, s'appliquent également aux sidéens ou aux enfants vivant dans la pauvreté. À l'heure actuelle, on s'efforce à tous les niveaux du gouvernement fédéral, d'élaborer une stratégie sur le SIDA, et la pauvreté des enfants est inscrite au programme d'action politique. Une coalition composée de groupes d'action sur le SIDA, des organisations s'intéressant à la pauvreté des enfants et des associations représentant les personnes handicapées, poursuivant tous des objectifs communs, pourrait peser beaucoup plus efficacement sur le système politique et gouvernemental.

DES ACTES ET NON DES AVIS

Ce rapport a pour but de déclencher l'action et non pas de donner des avis. Tout au long de nos audiences sur l'intégration économique, les handicapés nous ont fait part de suggestions sur la meilleure façon de procéder. On peut regrouper ces idées en trois grandes catégories : un programme législatif fédéral, la création d'un centre de responsabilité gouvernementale et une plus grande coopération fédérale-provinciale. Nous estimons qu'il faut progresser sur tous ces fronts à la fois si l'on veut satisfaire les besoins des personnes handicapées.

Un grand nombre de nos témoins ont formulé des propositions qu'ils aimeraient voir figurer dans la législation et la réglementation. La plupart de ces idées ne sont pas nouvelles, constituant la réaffirmation de questions dont le gouvernement est déjà saisi. Au premier rang figure la modification de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin de régler la question de l'adaptation et celle des exigences professionnelles raisonnables. Parmi les autres suggestions, un certain nombre pourraient être réglées par des

modifications législatives ou réglementaires : l'emploi, la loi électorale, la *Loi sur la preuve au Canada*, les barrières à l'emploi érigées par la fiscalité et le Régime de pensions du Canada. Les transports sont un domaine évident où des mesures ont été promises et sont à l'étude depuis de nombreuses années. La disposition de la *Loi nationale sur les transports* permettant de promulguer des règlements contraignants dans toute une série de domaines n'a pas été utilisée. La *Loi sur l'immigration* oblige aujourd'hui les fonctionnaires de l'Immigration à refuser des visas d'immigrant aux handicapés. Les sourds et malentendants réclament depuis longtemps un effort accru de sous-titrage. On pourrait le compléter aussi en exigeant que tous les postes de télévision contiennent une micro-puce, de coût modique, autorisant le décodage des sous-titres. La modification du Code fédéral du bâtiment pourrait servir de modèle à d'autres niveaux de gouvernement et l'on pourrait rendre les logements plus accessibles en introduisant des mesures contraignantes à cet égard dans les contrats de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Nous souhaitons une évaluation complète des options législatives et réglementaires et un engagement général à les mener à bien, assorties d'un échéancier de mise en oeuvre. Lorsque cela est nécessaire, ce dernier devrait comporter des périodes de grâce, connues à l'avance, pour donner le temps à ceux qui doivent apporter des modifications de procéder à ces aménagements.

Vu que les personnes handicapées peuvent citer une liste de plus en plus longue de promesses non tenues, nous estimons qu'il faut créer au sein du gouvernement fédéral un mécanisme propre à garantir le progrès. On aurait ainsi, entre autres choses, l'assurance que les préoccupations légitimes des personnes handicapées soient entendues et rapidement réglées. Encore une fois, nous avons soumis une liste d'options.

Tant l'Association canadienne des paraplégiques (ACP) que le Comité consultatif sur l'emploi du Conseil du Trésor (CCE) ont préconisé la création d'un conseil des personnes handicapées auprès du premier ministre. Bien que tous deux aient qualifié celui-ci de conseil «consultatif», lorsqu'on analyse leurs propositions, on s'aperçoit qu'ils souhaitent un organisme doté de pouvoirs plus grands que ceux normalement exercés par des conseils consultatifs au sein du gouvernement. Un conseil consultatif pourrait être utile dans des circonstances normales, mais nous convenons avec la majorité de nos témoins que la situation actuelle exige un mécanisme doté de pouvoirs exécutifs et qu'il ne suffit plus de donner des avis et de formuler des recommandations. Le sort réservé aux recommandations des comités parlementaires s'occupant des personnes handicapées nous a montré qu'il faut aujourd'hui un mécanisme plus musclé au centre du gouvernement. Un conseil consultatif composé de membres à temps partiel et ayant pour mission d'enquêter mais non d'exécuter ne ferait probablement qu'accroître la frustration des handicapés du pays. Brian Bertelson est le plus ancien membre du comité CCE qui conseille directement

le président du Conseil du Trésor et est le comité consultatif de personnes handicapées situé le plus près du centre du pouvoir dans le gouvernement fédéral. Pourtant, il nous a dit que sa plus grande déception tient à la réticence des ministères à lui fournir les renseignements qu'il demande.

Nous sommes séduits par l'idée d'un organisme indépendant, formé peut-être sur le modèle du Bureau du Commissaire aux langues officielles, qui ferait rapport au Parlement, et qui aurait pour mission de surveiller la mise en oeuvre de la politique et de faire le point des progrès par l'intermédiaire de notre Comité permanent. Nous jugeons intéressant de scinder l'élaboration des politiques concernant les personnes handicapées de la distribution des subventions. Peut-être un tel organisme pourrait-il même travailler directement avec nous moyennant un budget et un mandat élargi de notre Comité. Il y a beaucoup de choses à dire en faveur de deux organismes complémentaires et distincts qui se partagerait la responsabilité d'une politique donnée. La concurrence peut conduire au progrès.

Mais nous confessons avoir des doutes quant à la capacité d'un organisme indépendant de réaliser des changements immédiats. À longue échéance, il pourrait avoir une influence profonde, mais à court terme ses membres seraient accaparés par toutes les étapes préliminaires à suivre avant de devenir véritablement opérationnel. Il lui faudrait du temps pour trouver des locaux, recruter du personnel, déterminer les domaines dans lesquels exercer son mandat et instaurer des relations de travail avec toutes les composantes de la structure gouvernementale. Si l'on veut être réaliste, il faudrait compter un minimum de trois ans avant qu'un tel organisme ne puisse oeuvrer efficacement.

Du fait que le Comité partage l'impatience des personnes handicapées et souhaite des mesures immédiates, nous recherchons un mécanisme qui puisse être facilement intégré dans la structure gouvernementale actuelle. Il pourrait être complété par d'autres mesures, peut-être un groupe de travail créé par le premier ministre sur le modèle de la table ronde sur l'environnement, ou la nomination d'un représentant spécial du premier ministre. Après quelque temps, ceux-ci pourraient céder la place à un organisme rendant compte à notre Comité. Il est impératif de disposer d'une voix au centre car, ainsi que nous l'avons fait observer plus haut, les sections, directions et secrétariats chargés des personnes handicapées semblent fonctionner en marge de leurs ministères respectifs. En bref, ils ne sont pas efficacement inscrits dans le processus central de prise de décisions du gouvernement.

Nous recherchons les meilleurs moyens de parvenir à cette intégration. Dans notre système, les décisions finales concernant les priorités et programmes du gouvernement sont prises par le Cabinet et ses comités. C'est au Bureau du Conseil privé (BCP) qu'il incombe

de superviser et de dresser l'ordre du jour, d'informer le premier ministre et les présidents des comités et de réagir aux crises. Le BCP est lui-même divisé en secrétariats s'occupant chacun d'un secteur. Nous nous demandons si les personnes handicapées sont bien servies par le Bureau du Conseil privé. Contrairement aux femmes, aux minorités visibles ou aux autochtones, les personnes handicapées ne bénéficient pas d'un responsable au sein du Bureau du Conseil privé ayant pour mission exclusive de coordonner les activités du Cabinet qui les touchent. Nous pensons qu'elles méritent mieux que cela.

Par conséquent, nous demandons instamment qu'un haut fonctionnaire du BCP soit investi de la responsabilité à l'égard des personnes handicapées et chargé des fonctions courantes à leur endroit dans les activités du Cabinet. Ce fonctionnaire pourrait servir de lien entre le Cabinet et un comité similaire au comité sur le SIDA, composé de représentants de haut niveau, peut-être de rang de sous-ministre, et des autres organismes centraux et des ministères importants. On pourrait ainsi assurer que tous les organismes gouvernementaux prennent les mesures qui s'imposent.

Enfin, en ce qui concerne le dernier niveau, celui de la coopération fédérale-provinciale, nous avons reçu plusieurs suggestions et, dans un certain sens, plusieurs avertissements. À la lumière des témoignages que nous avons entendus, à l'effet que, selon la province ou le territoire de résidence, les personnes handicapées bénéficiant de l'aide sociale connaissent 12 niveaux de vie différents, nous pensons qu'une action est nécessaire en la matière. On nous a fait part également d'anomalies graves dans l'administration des programmes cofinancés par le gouvernement fédéral et les provinces, tels que le Régime d'assistance du Canada (RAC) et le Programme de réadaptation professionnelle des invalides (PRPI).

Dans leurs mémoires, différentes organisations ont proposé différentes solutions. Les représentants du Conseil canadien des droits des handicapés nous ont dit qu'il ressort de leurs recherches juridiques que l'Article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* exige que le gouvernement fédéral administre les crédits des programmes cofinancés d'une manière propre à promouvoir l'égalité des personnes handicapées. Le comité CCE, et c'est un témoignage de sa frustration, a exprimé le voeu que le gouvernement fédéral rende le versement de sa quote-part conditionnel au respect par les provinces de normes nationales régissant les programmes destinés aux personnes handicapées.

Nous avons entendu également d'autres propositions de coordination, moins drastiques et moins conflictuelles, qui pourraient être tentées. Elles comprennent la désignation d'un représentant personnel du premier ministre qui négocierait la révision des ententes avec les provinces dans des domaines critiques faisant l'objet de programmes cofinancés. Suggestion plus positive, l'ACP préconise la création d'un comité consultatif

fédéral-provincial et a proposé que les questions intéressant les handicapés soient abordées lors de la conférence des premiers ministres de cet automne. C'est là une idée intéressante car cela permettrait d'accroître la visibilité des problèmes des handicapés à l'échelle nationale tout en laissant au gouvernement fédéral et aux provinces la latitude d'arrêter un programme d'action future qui convienne aux uns et aux autres.

une occasion d'agir. Les conclusions de ces consultations ont été les suivantes : dans le cadre de nos programmes existants, ainsi qu'en plus, nous devons reconnaître que les handicaps futurs ne seront pas évités par le contrôle. Nous devons donc nous concentrer sur les programmes de réhabilitation de personnes handicapées et de réadaptation sociale. Les témoignages perspicaces de plusieurs groupes de personnes handicapées ainsi que nos propres conclusions indépendantes nous ont convaincus que l'adoption d'une approche exhaustive à l'intégration économique, portant une attention particulière aux besoins qui existent entre les questions qui affectent les personnes handicapées et les programmes existants, est la seule façon d'assurer une véritable égalité de traitement à la fois dans la législation et dans la pratique.

Le Comité national des droits des personnes handicapées croit que le plan d'action des personnes handicapées ne peut être adopté que par l'adoption de mesures d'urgence. Nous sommes convaincus que le handicap est un problème qui ne peut être résolu que par une action globale et que les personnes handicapées ne peuvent être réhabilitées que par une action globale. Nous sommes convaincus que nous ne pouvons pas attendre que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent une approche globale à l'intégration économique, portant une attention particulière aux besoins qui existent entre les questions qui affectent les personnes handicapées et les programmes existants, est la seule façon d'assurer une véritable égalité de traitement à la fois dans la législation et dans la pratique.

Pendant ce processus de la loi, nous avons l'intention de continuer à une approche globale de l'intégration économique et de continuer à travailler avec les personnes handicapées dans le présent et à l'avenir. Nous espérons que nos travaux futurs nous aideront à renforcer la volonté politique de réexaminer les ministères et de prendre une action efficace.

Nous entendons poursuivre le travail que nous avons commencé en collaboration avec les groupes d'activités et de rapports. Nous commencerons dès cet après-midi par une étude sur les deux problèmes dont nous avons fait état au début du rapport. Nous sommes convaincus que nous pouvons résoudre ces problèmes et que nous pouvons résoudre ces problèmes. Les problèmes liés à la participation et à l'emploi sont les deux problèmes de plus en plus importants qui se posent à l'heure actuelle. Nous sommes convaincus que nous pouvons résoudre ces problèmes et que nous pouvons résoudre ces problèmes. Les problèmes liés à la participation et à l'emploi sont les deux problèmes de plus en plus importants qui se posent à l'heure actuelle. Nous sommes convaincus que nous pouvons résoudre ces problèmes et que nous pouvons résoudre ces problèmes.

III. NOTRE PROGRAMME

Les audiences que nous avons tenues au cours des derniers mois nous ont convaincus qu'il existe toujours des entraves systémiques qui nuisent à l'efficacité d'initiatives individuelles et de programmes. Ce problème devrait cependant être perçu comme étant une occasion d'agir. Sa résolution promettrait des résultats meilleurs dans le cadre de nos programmes existants ainsi qu'une plus grande probabilité que les initiatives futures ne seront pas sapées par le contexte dans lequel elles seront entreprises. Les témoignages perspicaces de plusieurs groupes de consommateurs ainsi que nos propres conclusions indépendantes nous ont convaincus que l'adoption d'une approche exhaustive à l'intégration économique, prêtant une attention toute particulière aux liens qui existent entre les questions qui intéressent les personnes handicapées et les programmes, constitue aujourd'hui une condition préalable indispensable à la réalisation de progrès importants. Voici ce qu'a dit un témoin au sujet de la pauvreté :

Le Conseil canadien des droits des personnes handicapées soutient que la pauvreté structurelle des personnes handicapées ne peut être enrayerée que par l'adoption de stratégies d'ensemble englobant à la fois les programmes de sécurité, le secteur de l'éducation et de la formation, ainsi que le domaine de l'emploi. Aucune amélioration véritable ne pourra être apportée à la vie des personnes handicapées si ces questions sont considérées de façon distincte et si les programmes existants ne sont que simplement remaniés. Outre l'élaboration d'une stratégie visant ces questions clés qui ont une incidence sur le revenu des personnes handicapées, des mesures devront être adoptées pour résoudre les nombreux problèmes connexes, notamment dans les domaines de l'accessibilité, de l'information, des droits, de l'immigration, et d'autres. Sans l'adoption d'une stratégie d'ensemble pour régler ces problèmes, les personnes handicapées continueront à vivre dans la pauvreté au Canada. (Fascicule 27, Appendice «HUDI-14» p. 52)

Pendant ce qui reste de la législature, nous avons l'intention de contribuer à une approche globale de l'intégration économique en construisant sur les fondations mises en place dans le présent rapport. Nous espérons que nos travaux futurs permettront de renforcer la volonté politique, de responsabiliser les ministères et de susciter une action efficace.

Nous entendons poursuivre le travail que nous avons entamé au printemps avec une série d'audiences et de rapports. Nous commencerons, dès cet automne, par une enquête sur les deux problèmes dont nous avons fait état au début du rapport et dont la résolution est selon nous essentielle à l'intégration économique des personnes handicapées. Les problèmes liés à la pauvreté et au chômage sont les conséquences de quantité de lacunes qui se retrouvent à tous les niveaux de notre système, et l'on ne pourra faire avancer notre lutte contre eux que lorsque le système dans son ensemble sera administré dans ce sens. L'examen de ces problèmes et de ce qu'exige leur résolution est le point de départ logique pour une approche exhaustive à l'intégration économique.

A. Un potentiel inexploité : La pauvreté et les personnes handicapées

Bien que nous ayons buté sur de nombreux paradoxes au cours de nos audiences sur l'intégration économique, aucun ne s'est avéré plus intraitable que le cercle vicieux pauvreté-invalidité. M. Adrian Battcock a exposé le problème sans détour, en faisant observer que :

Le fait est que 80 ou 85 p. 100 de toutes les personnes handicapées au Canada viennent d'un milieu social, économique et culturel où ils ont été privés des outils essentiels pour s'insérer dans la société en général. (Fascicule 29, p. 11).

Les faits parlent d'eux-mêmes. Selon les statistiques dont nous disposons pour 1986, 14,3 p. 100 de la population canadienne sont des personnes handicapées de plus de 15 ans, soit 2 794 000 personnes. Si l'on définit les pauvres comme ceux disposant d'un revenu inférieur à 10 000 \$, les personnes handicapées tendent à être plus nombreuses dans cette situation que leurs compatriotes. Selon les chiffres de 1985, 15,5 p. 100 de tous les Canadiens peuvent être définis comme pauvres, alors que ce chiffre passe à 50 p. 100 même dans une province aussi riche que l'Ontario. Les statistiques indiquent que les femmes handicapées connaissent un taux de pauvreté supérieur à celui des hommes.

La pauvreté des Canadiens atteints d'invalidités est mise en évidence de façon frappante par les chiffres de revenu, englobant les revenus du travail, le rendement des investissements, les pensions privées et les prestations gouvernementales. Soixante-trois pour cent des personnes handicapées touchaient un revenu inférieur à 10 000 \$. En Ontario, le revenu brut des personnes handicapées de 15 à 64 ans était de 46 p. 100 inférieur à celui des Ontariens non handicapés du même âge. Ce revenu aurait été encore plus bas si beaucoup de personnes handicapées n'avaient pas un certain type de revenu de pension. De fait, presque la moitié de la population handicapée en âge de travailler n'avait pas de gains du tout. Plus de 80 p. 100 des femmes handicapées gagnaient 10 000 \$ ou moins, et près de 60 p. 100 disaient ne rien gagner du tout.

Quelles sont les causes de cette pauvreté? Nous considérons qu'elle résulte en grande partie de l'absence d'efforts soutenus et réfléchis visant à encourager les handicapés à entrer dans la population active. Nous en reparlerons dans le prochain chapitre de ce rapport. Nous allons rapidement passer en revue certaines de la myriade d'autres raisons. Des programmes de sécurité du revenu excluent fréquemment les personnes handicapées précisément parce qu'ils n'ont jamais occupé d'emploi rémunéré. Par exemple, les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec sont similaires à l'assurance-chômage en ce qu'elles exigent des antécédents professionnels que les personnes handicapées ne possèdent pas. En outre, les régimes de prestations-invalidité comportent des conditions d'admissibilité qui n'ont guère à voir avec

la nature de l'invalidité, puisqu'elles portent surtout sur les circonstances dans lesquelles elle est survenue. Pour ce qui est des prestations elles-mêmes, maints témoins se sont plaints de leur faible montant. M^{me} Irene Feika, présidente nationale de la Coalition des organisations provinciales, ombudsman des handicapés nous a dit : «C'est un montant qui vous permet d'exister, non de vivre». Les prestations versées au titre du Régime d'assistance du Canada varient de province à province mais ne dépassent jamais 720 \$ par mois. Elles s'accompagnent en outre de désincitations à travailler. Pour y avoir droit, certains doivent se déclarer inaptes à occuper un emploi. Du même coup, ceux-ci deviennent inadmissibles à la formation professionnelle.

On décourage les personnes handicapées à subvenir à leurs besoins sans dépendre de l'aide sociale. M^{me} Irene Feika, présidente de la Coalition des organisations provinciales ombudsman des handicapés décrit dans les termes suivants les désincitations inhérentes à travailler qui maintiennent les personnes handicapées en-dessous du seuil de la pauvreté :

... Vous m'avez entendu dire des centaines de fois que mes médicaments me coûtent 500\$ par mois. Pour être employé, il faut que je sois bien payée, et que mes prestations soient suffisamment élevées pour que je tienne vraiment à travailler. Si votre pension d'invalidité couvre vos aides techniques et vos soins auxiliaires, dans bien des cas, vous n'avez pas intérêt à travailler, car votre revenu disponible serait inférieur à celui que vous auriez en touchant votre pension. (Fascicule 27, p. 17)

En outre, les faibles plafonds d'exemption à l'égard des gains et des actifs prévus par les régimes de pension et les programmes d'aide sociale interdisent aux personnes handicapées de se constituer une épargne dans laquelle elles pourraient puiser en cas d'urgence. Elles ne peuvent travailler sans perdre leur admissibilité à l'aide sociale ou aux prestations qui accompagnent la pension d'invalidité, telles que la couverture d'assurance-maladie élargie ou les aides techniques.

La nature des relations fédérales-provinciales aggrave encore les taux de pauvreté. La COPOH nous a ainsi indiqué que lorsque le gouvernement fédéral a relevé les prestations d'invalidité versées au titre du Régime de pensions du Canada il y a deux ans, les provinces ont traité les 150 \$ supplémentaires par mois comme un revenu et diminué d'autant les chèques de sécurité du revenu. Aujourd'hui, la COPOH craint que les gouvernements provinciaux ne traitent le crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe sur les produits et services de la même manière. Les personnes handicapées sont ainsi obligées de travailler dur seulement pour ne pas perdre du terrain.

En procédant à notre étude de l'intégration économique, dans la mesure où elle touche à la pauvreté, nous tenons à bien faire ressortir une chose : nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'accroître les dépenses publiques. Il vaut la peine de répéter le passage du rapport *Obstacles* que nous avons déjà cité plus haut :

Sans augmenter les dépenses publiques, les Canadiens peuvent satisfaire les besoins de leurs concitoyens handicapés et se joindre aux pays qui peuvent être fiers de la façon dont ils reconnaissent le potentiel humain de chacun. (*Obstacles*, p. 6)

L'un de nos témoins, Marcia Rioux, a bien situé le problème lorsqu'elle a déclaré ce qui suit :

Quand on regarde la question dans son ensemble, la première chose qui en ressort est que la plupart des programmes et politiques d'invalidité actuellement en place sont greffés sur des programmes qui à l'origine avaient été conçus pour d'autres motifs... Lorsque ces programmes ont été conçus, on parlait du principe que les personnes invalides sont à l'écart de la société... Dans la plupart des cas, on aboutit simplement à une série de programmes sociaux et économiques sur lesquels sont greffés des programmes pour invalides. (Fascicule 24, p. 22)

En traitant les personnes handicapées comme des personnes éprouvant des besoins «spéciaux» plutôt que comme des citoyens jouissant des mêmes droits que les autres, on a centré le débat autour de la question à savoir comment distribuer des fonds pour répondre aux besoins de ce «groupe spécial». Nous relevons que l'argumentation qui classe à part les personnes handicapées est invoquée le plus souvent pour leur refuser des ressources ou leur en distribuer sans discernement. Nous proposons de suivre une démarche différente. En cherchant à modifier les systèmes qui tiennent compte de l'invalidité, nous espérons formuler des recommandations utiles qui, pensons-nous, permettront de réduire en fait le coût des programmes d'invalidité.

B. Un gaspillage d'aptitudes : Le chômage et les personnes handicapées

La nécessité de créer des possibilités d'emploi pour les personnes handicapées se trouve au coeur même de toute la question de l'intégration économique. Notre réussite dans le domaine de l'emploi pourrait d'ailleurs servir de test déterminant pour évaluer l'efficacité de toute la panoplie des politiques gouvernementales, notamment en matière de fiscalité, de programmes de soutien du revenu et d'élimination des désincitations à travailler, d'éducation et de formation, de transport et d'accès aux installations. Dans l'immédiat, il s'agit d'un facteur qui permet de mesurer l'efficacité des programmes d'emploi eux-mêmes.

1. Les niveaux d'emploi

Les chiffres sont incontestables. Statistique Canada nous a dressé, s'appuyant sur l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA) 1986, un précieux tableau d'ensemble de la situation en matière d'emploi des personnes handicapées. L'enquête a fourni des données non anecdotiques fort utiles au sujet de la situation des personnes handicapées et nous espérons qu'elle sera renouvelée afin qu'on puisse compiler des

données longitudinales faisant ressortir les tendances. Tant que ce travail n'aura pas été fait, l'incidence globale des récentes initiatives gouvernementales (à l'exception de certaines, dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, dont les auteurs produisent leurs propres données) ne pourra pas être déterminée avec précision.

Selon les experts que nous avons entendus, environ 40 p. 100 des 1,8 million d'adultes handicapés que comptait le Canada occupaient un emploi en 1986, comparativement à 70 p. 100 des Canadiens non-handicapés. Des 896 000 personnes ayant des déficiences qui ne faisaient pas partie de la population active cette année-là, 69 p. 100 s'étaient déclarées inaptes à travailler et dépendantes de divers régimes d'assistance sociale, de pensions, d'indemnisation pour accident de travail ou d'assurance. Les 280 000 personnes handicapées restantes se sont dites aptes à travailler, mais la moitié d'entre elles ont déclaré être limitées dans le genre ou dans la quantité de travail qu'elles pouvaient faire. L'on retrouve dans la catégorie des personnes ne faisant pas partie de la population active celles qui ont cessé de chercher un emploi pour cause de découragement et celles qui pensent ne pas pouvoir se permettre de se déclarer apte à travailler ou de chercher un emploi car cela pourrait menacer leurs prestations d'invalidité.

Il existe parmi les adultes handicapés encore une autre catégorie, celle des chômeurs qui sont sans travail mais qui en cherchent activement. En 1986, cette catégorie regroupait 128 000 personnes handicapées, dont la plupart étaient âgées de 25 à 44 ans. Le taux de chômage chez les personnes handicapées était alors de 15,2 p. 100, soit près du double de celui enregistré pour les personnes non-handicapées. Selon l'ELSA, l'obstacle rencontré était le plus souvent «un manque d'emplois appropriés suivi d'un service de transport inadéquat». Il importe de souligner que le taux de chômage enregistré pour les personnes handicapées, même s'il est plus élevé que celui constaté pour les autres Canadiens, ne dit pas toute la vérité sur la gravité du problème du chômage, étant donné le haut niveau de découragement et de retrait de la population active chez les membres de ce groupe. Selon certains groupes de consommateurs handicapés, le taux de sous-emploi et de chômage parmi les personnes handicapées frôle les 80 p. 100.

2. Les principaux programmes

Au niveau fédéral, la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration administrent une vaste gamme de programmes d'emploi et de mise en valeur des ressources humaines. Plusieurs représentants de groupes de consommateurs qui ont comparu devant le Comité ont souligné le faible taux de participation à ces programmes des personnes handicapées, soulignant que les programmes communautaires administrés par et pour les invalides affichent de meilleurs résultats.

Les Centres d'emploi du Canada, par exemple, sont le service de premier recours que privilégient la plupart des personnes à la recherche d'un emploi, et pendant l'année 1988-1989, ces Centres ont placé environ 7 700 personnes handicapées (selon les chiffres qui figurent dans les prévisions budgétaires du ministère, ce total correspond à environ 0,9 p. 100 des postes comblés). Le programme Planification de l'emploi comprend quant à lui six principaux programmes qui fournissent aide et conseils à certains groupes cibles, notamment les chômeurs de longue durée, les jeunes et les femmes qui ont de la difficulté à entrer sur le marché du travail. Bien que les représentants du ministère nous aient dit que le programme Planification de l'emploi comporte des «niveaux cibles équitables» pour la participation des personnes handicapées dans chacune de ses composantes et que dans le cadre de ce programme, plus de 6 000 personnes handicapées ont reçu de la formation en 1988-1989, cela ne représente qu'un taux de participation de 1,7 p. 100 des personnes handicapées. Par ailleurs, les invalides n'ont compté que pour moins de 1 p. 100 des étudiants qui ont participé au programme d'été pour étudiants du ministère, Défi 88.

Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration orchestre également la collecte des données exigées par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui a été proclamée le 13 août 1986. Le deuxième rapport fait au Parlement en vertu de la loi, et qui a été déposé en décembre 1989, fait ressortir que la représentation des personnes handicapées parmi les employés dont les conditions de travail sont régies par les pouvoirs fédéraux demeure insatisfaisante. En 1988, les personnes handicapées comptaient pour 1,71 p. 100 de l'effectif, comparativement à 1,59 p. 100 l'année précédente. Il y a par ailleurs tout lieu de croire que cette augmentation est dans une large part attribuable au nombre plus élevé d'employés qui se sont identifiés comme étant des personnes handicapées, et non à la hausse du nombre des postes comblés par celles-ci.

Au sein de la fonction publique elle-même, le Conseil du Trésor administre un programme d'équité en matière d'emploi qui exige de tous les ministères qu'ils établissent des plans d'action et qu'ils soumettent un rapport sur les résultats obtenus. En vertu du programme, les ministères sont depuis 1987 tenus de fixer des objectifs numériques de représentation par catégorie professionnelle, y compris pour la catégorie gestion. Le gouvernement s'est fixé un nouvel objectif de 6 907 employés handicapés, à réaliser d'ici le 31 mars 1991, une augmentation de 40 p. 100 par rapport au 31 mars 1988. Même s'il serait prématuré de tirer des conclusions finales sur la réussite de ce programme, les représentants du Comité consultatif du Conseil du Trésor sur l'emploi des personnes handicapées, qui ont comparu devant le Comité, ont souligné que les résultats obtenus jusqu'ici ne reflètent pas les principes en matière d'équité véritable.

Même si les commentaires des témoins relativement à la plupart des programmes en vigueur portaient sur les résultats, leurs inquiétudes en ce qui concerne les programmes

d'emploi créés en vertu de la *Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides* concernaient principalement les hypothèses sur lesquelles ces programmes s'appuient. Ils ont argué que trop souvent ces programmes visent la ségrégation plutôt que l'intégration. Par exemple, ils ont reproché aux ateliers protégés, financés en vertu de la loi, d'exclure les personnes ayant des déficiences de la main-d'oeuvre conventionnelle, leur refusant ainsi la protection conférée par les normes en matière de travail et l'accès aux avantages sociaux, notamment la réparation des accidents de travail et maladies professionnelles, l'assurance-chômage ou le Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec.

Nous avons été impressionnés par la sincère bonne volonté manifestée et par nombre des plans visant des mesures plus dynamiques que nous ont décrits les témoins qui représentaient les milieux d'affaires et le gouvernement. Nous partageons cependant le sentiment de frustration dont n'ont cessé de nous parler les personnes handicapées que nous avons rencontrées. Vu que cela fait longtemps que les personnes handicapées attendent que les promesses faites deviennent réalité, la sincérité et la bonne volonté ne suffisent plus, pas plus que les initiatives gouvernementales, à moins qu'il en résulte quelque chose.

C. Démêler l'écheveau

La pauvreté et l'emploi se trouvent au coeur d'un écheveau de causes et d'effets. Bien qu'il nous soit possible de cerner la position centrale de ces deux problèmes, nous savons que nous ne pouvons pas élaborer des solutions efficaces sans tenir compte du contexte d'ensemble dans lequel s'inscrivent la pauvreté et le chômage. Les études que nous entreprendrons devront par conséquent examiner ces deux problèmes et identifier les domaines d'activité gouvernementale qui y sont liés. Nos récents travaux, ont déjà permis de délimiter plusieurs de ces domaines.

1. Les désincitations à travailler

Les témoins que nous avons entendus nous ont expliqué que différents programmes d'emploi, d'avantages sociaux et de formation, contiennent des éléments qui découragent les personnes handicapées de se chercher un emploi et contribuent donc au chômage et à la pauvreté. Les régimes d'assurance publics et privés découragent les personnes qui deviennent handicapées de reprendre une activité rémunérée à temps plein ou à temps partiel qui les exclut du bénéfice de prestations futures. Les pensions d'invalidité qui prévoient le versement de prestations pour couvrir les frais médicaux, les aides techniques et les soins auxiliaires peuvent en définitive «tenir en otage» les personnes handicapées et les maintenir au chômage, étant donné que les programmes actuels sont tels qu'une personne invalide présentement au chômage qui commencerait à travailler pourrait voir ses revenus disponibles diminuer.

On nous a également expliqué que les aides techniques dont les personnes handicapées, membres de la population active, ont besoin ne sont pas des dépenses discrétionnaires et que l'actuel régime fiscal décourage les personnes handicapées d'intégrer la population active en ne leur permettant pas de déduire intégralement leurs dépenses liées à leur emploi et nuit à l'embauche de personnes handicapées en n'autorisant pas les employeurs à déduire le total des dépenses engagées pour s'adapter à leurs besoins particuliers.

À l'heure actuelle, en cette époque d'importantes compressions budgétaires, il semble que les contribuables soient en train de financer simultanément des programmes qui découragent les personnes handicapées de travailler et d'autres qui ont pour objet de favoriser leur emploi. Nous avons là, sans conteste, la preuve la plus concluante de la nécessité de définir une approche globale—et conséquente—face aux problèmes des personnes handicapées. En plus de permettre aux programmes existants de mieux fonctionner, pareille approche pourrait vraisemblablement donner lieu à d'importantes économies, surtout si elle permettait aux personnes handicapées de passer d'une situation de dépendance complète à l'égard de programmes de soutien du revenu à l'activité rémunérée, complétée par une aide financière couvrant les coûts qu'imposent leurs déficiences.

2. L'instruction

Un faible niveau d'instruction est un important obstacle à l'obtention d'un bon emploi, et ce pour toutes les catégories, y compris celle des personnes handicapées, et contribue donc très largement à la pauvreté. À l'inverse, l'instruction et la formation peuvent constituer pour une personne handicapée, de merveilleux outils pour accéder à un emploi bien rémunéré, surtout sur un marché qui est au départ restreint par certaines limites.

Selon l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités réalisée en 1986 par Statistique Canada, les personnes handicapées ont, en général, un plus faible niveau d'instruction que leurs homologues non-handicapés. En 1986, le tiers des personnes handicapées n'étaient pas allées plus loin que l'école primaire (comparativement à 11 p. 100 des non-handicapés) et 61 p. 100 d'entre elles n'avaient pas terminé leurs études secondaires (contre 38 p. 100 chez les non-handicapés). À l'autre extrémité, seules 4 p. 100 des personnes handicapées possédaient un diplôme universitaire, comparative-ment à 11 p. 100 des personnes non-handicapées.

L'incidence du niveau d'instruction sur les niveaux d'emploi est frappant. Alors que les personnes handicapées qui s'étaient arrêtées à la fin de l'école primaire n'affichaient un taux d'emploi que de 17 p. 100 (comparativement à 55 p. 100 pour les personnes

non-handicapées), le taux d'emploi constaté chez les personnes handicapées ayant un diplôme universitaire était de 50 (comparativement à 87 p. 100 pour les personnes non-handicapées). Le fait que les personnes handicapées qui possèdent un diplôme universitaire affichent un taux d'emploi inférieur à celui des personnes non-handicapées ayant arrêté leur scolarité à la fin de l'école primaire fait cependant clairement ressortir que l'instruction ne suffira pas à elle seule pour résoudre les problèmes d'emploi. D'un autre côté, il importe de souligner que l'augmentation du taux d'emploi des personnes handicapées selon l'amélioration de leur niveau d'instruction, a été plus rapide que celle enregistrée pour les personnes non-handicapées.

Selon des représentants de l'Association nationale des étudiants handicapés au niveau postsecondaire, une enquête nationale menée auprès d'établissements d'enseignement postsecondaire a fait ressortir des variations importantes dans les exigences en matière d'accès physique et de services de certaines déficiences, comme par exemple des problèmes de la vue ou des difficultés d'apprentissage. Le tableau d'ensemble a été résumé, en des termes moins nuancés, par M. David Leitch, du Centre d'assistance aux étudiants handicapés de l'Atlantique, qui a dit ce qui suit :

Les gens qui sont sensibilisés dans ces universités connaissent le rapport «Obstacles». Ils sont conscients de l'engagement du gouvernement fédéral. Ils connaissent la *Charte des droits*, mais ils n'agissent que si cela leur convient. Lorsqu'ils font quelque chose, ils en font le moins possible et croient faire preuve de générosité. Il faut que ça change. (Fascicule 26, p. 11)

Les programmes éducatifs financés en vertu de la *Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides*, qui prévoit que le gouvernement fédéral assume 50 p. 100 des coûts de toute une gamme de services de réadaptation professionnelle provinciaux conçus en vue d'aider les personnes handicapées à se trouver un emploi, ont été durement critiqués. On nous a expliqué que le fait qu'on y mette l'accent sur l'aspect activité professionnelle peut orienter les étudiants vers des domaines d'études qui ne correspondent pas à leurs intérêts, ce qui ne fait qu'augmenter les risques d'échec, qu'il n'y a pas de fonds pour les programmes de troisième cycle (bien qu'il faille, pour être admissible à certains emplois, avoir fait des études de troisième cycle), que les niveaux d'appui et que les variations régionales dans les services offerts continuent de constituer des problèmes et que certaines catégories de personnes handicapées, par exemple les personnes atteintes de troubles d'apprentissage et les malentendants, sont nettement moins bien servies que d'autres.

Un autre facteur d'une importance critique a été souligné dans le cadre de nos audiences par un représentant de l'Association des sourds du Canada. L'instruction, c'est beaucoup plus qu'un outil pour obtenir un emploi. Sans elle, les gens peuvent ne pas comprendre les droits qui leur reviennent en vertu des lois existantes ni les processus

politiques et administratifs qui définissent, mettent en oeuvre et modifient ce cadre. En l'absence d'une bonne connaissance de ces questions et des compétences requises pour utiliser ces mécanismes, les personnes handicapées sont exclues des processus primaires grâce auxquels l'intégration peut se faire.

3. Les services de soutien

L'incidence des services et des installations auxiliaires, comme par exemple le transport et le logement, sur l'emploi des personnes handicapées n'a pas, à notre connaissance, fait l'objet d'études systématiques. Les témoins que nous avons entendus nous ont néanmoins expliqué que l'existence de services de transport accessibles, ou de logements à prix abordable et bien situés, peut, dans bien des cas, faire toute la différence quant aux perspectives d'emploi et au niveau de vie.

D'autre part, les rapports cause à effet qui existent entre ces différents éléments se font dans les deux sens. Un témoin nous a dit que l'une des principales raisons pour lesquelles la prestation de services de transport accessibles progresse à un rythme léthargique est la présomption, de la part des planificateurs, que les personnes handicapées «n'ont nulle part où aller», c'est-à-dire qu'elles n'ont pas besoin de réseaux de transports publics pour se rendre à un emploi. De la même façon, tant que les personnes handicapées demeureront majoritairement pauvres, elles ne pourront pas avoir accès à des logements bien situés ni se payer les modifications et les aménagements qui leur permettraient de composer avec les exigences que leur imposeraient leur vie de tous les jours et leur participation à temps plein au marché du travail.

Nous soulignons dans un chapitre précédent que les amendements apportés en 1988 à la *Loi nationale sur les transports* ont conféré à l'Office national des transports, le mandat d'élaborer des règlements pour veiller à ce que les moyens de transport réglementés par les pouvoirs fédéraux soient accessibles aux personnes handicapées, mais ces règlements se font toujours attendre. Bien que ces règlements viseront les voyages interprovinciaux plutôt que les trajets locaux réguliers qu'exige l'occupation d'un emploi, nous tenons à souligner que certains emplois exigent parfois de leurs titulaires qu'ils fassent des voyages interprovinciaux. Par conséquent, les obstacles auxquels les personnes handicapées se heurtent sur le plan du transport touchent plus que leur intégration au marché des sorties récréatives et du tourisme : ils s'ajoutent à quantité d'autres obstacles qui, combinés les uns aux autres, réduisent dans la pratique les possibilités d'emploi.

Les témoins ont également attiré notre attention sur toute une gamme d'autres services qui ont une incidence sur l'intégration économique des invalides. Citons, à titre d'exemple, les services de garde d'enfants, qui posent des problèmes, tant au niveau des

soins que les parents doivent donner aux enfants handicapés et des conséquences sur leur revenu disponible et sur leur participation à la population active, qu'au niveau des besoins des adultes handicapés en matière de services de garde, de disponibilité du revenu et d'emploi. Méritent également notre attention les obstacles financiers à l'accès aux services auxiliaires et aux aides et dispositifs techniques, et la suppression de critères d'admissibilité, discriminatoires selon certains témoins, qui excluent parfois les plus nécessiteux des services de soutien dont ils ont besoin.

4. Le rôle du gouvernement

Nombre des questions que nous venons d'examiner et que nous évoquons ailleurs dans le rapport chevauchent plusieurs domaines de compétence ou bien relèvent de la seule compétence des gouvernements provinciaux. Les témoins que nous avons entendus nous ont cependant montré qu'ils comprennent que le monde des relations fédérales-provinciales est un monde d'arrangements politiques pratiques et de compétences définies par la Constitution. Ils nous ont maintes et maintes fois expliqué clairement qu'ils comptent sur le gouvernement fédéral pour que celui-ci fasse preuve de leadership pour toutes les questions liées au dossier des personnes handicapées, même si cela suppose qu'il faille, pour les besoins de la cause, négliger certaines subtilités de juridiction. Un témoin est même allé jusqu'à dire que le gouvernement fédéral devrait invoquer le pouvoir de dépenser, énoncé à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle*, et tout simplement faire ce qui doit être fait.

Ayant réclamé des mesures exhaustives et reconnu que ces mesures ne seront vraisemblablement pas prises à moins d'en charger une entité, nous convenons que le gouvernement fédéral doit jouer le rôle de leader pour amener le changement. L'une des dimensions de nos travaux futurs sera d'étudier les différents moyens de pression que l'on pourra faire intervenir sur la scène fédérale-provinciale.

Comme nous l'expliquons ailleurs dans le rapport, il importe de rendre des comptes et de faire intervenir les différents moyens de pression non seulement sur la scène nationale mais également au sein du gouvernement fédéral lui-même. À l'heure actuelle, les politiques et les programmes d'emploi fédéraux relèvent de trois ministères différents, et les politiques liées à l'intégration économique sont administrées par la quasi-totalité des ministères, sociétés d'État, offices et organismes qui relèvent des pouvoirs fédéraux. La question de la coordination doit manifestement être étudiée.

Nous croyons, tout comme les comités parlementaires qui nous ont précédés, que le gouvernement fédéral doit se fixer comme priorité de mettre de l'ordre dans ses affaires. Les audiences que nous avons tenues ont permis de constater qu'il reste encore beaucoup

de chemin à parcourir dans ce domaine et que le degré d'intégration des personnes handicapées au sein du gouvernement fédéral est une source d'embarras aiguë, étant donné surtout les engagements dont nous faisons état dans la partie 2 du présent rapport. Des représentants du Comité consultatif sur l'emploi des personnes handicapées du Conseil du Trésor nous ont dressé un tableau d'ensemble très juste, mais déprimant, des processus à l'oeuvre au sein de l'administration fédérale, y compris le maintien de certaines méthodes de test, utilisées par la Commission de la fonction publique, qui excluent des personnes tout à fait capables mais dont les déficiences les empêchent de pouvoir subir ces tests. De façon plus générale, l'on nous dit que le gouvernement fédéral n'atteint même pas ses propres objectifs, aussi modestes soient-ils, en matière d'embauche de personnes atteintes de handicaps. Aucun des témoins que nous avons entendus, y compris parmi les fonctionnaires du ministère, n'a entrepris de défendre le dossier interne du gouvernement. Il est indéfendable. Son amélioration constitue clairement une priorité immédiate.

IV. PASSER AUX ACTES : LA VOLONTÉ DE CHANGEMENT

Nous avons, dans d'autres parties du rapport, examiné les mesures prises par le passé, les orientations à suivre pour l'avenir et la contribution que le Comité entend faire. Dans cette dernière partie, nous nous penchons sur la question qui se pose dans l'immédiat : comment faire pour amener le changement?

L'absence, au sein du gouvernement, d'un centre de responsabilité efficace est l'une des principales raisons pour lesquelles les engagements du Canada à l'égard des personnes ayant des déficiences ne seront que partiellement remplis. Il est, par ailleurs, difficile de nier que comptent également parmi ces raisons la nature et l'importance de la volonté qui sous-tend ces engagements. Lors de sondages d'opinion publique et dans le cadre des engagements pris par les différents gouvernements qui se sont succédé, les Canadiens se sont déclarés préoccupés par la situation des personnes handicapées et désireux d'agir, mais le moment est peut-être venu pour les Canadiens de se pencher sur leurs motifs véritables.

Nous intéressons-nous vraiment au sort des personnes vivant avec des déficiences? Ou bien cherchons-nous surtout à nous sentir bien avec nous-mêmes et à tirer des déclarations de bonnes intentions que nous pouvons faire le plaisir et l'autosatisfaction qui les accompagnent? La vraie réponse à cette question est peut-être quelque peu dérangeante. Nous avons cependant maintes et maintes fois, pendant les audiences que nous avons tenues et dans les discussions que nous avons eues avec des Canadiens à l'extérieur des salles de réunion, été frappés par le nombre important de Canadiens qui tiennent sincèrement à joindre leurs efforts à ceux des personnes handicapées pour résoudre les problèmes posés par les inégalités. Tous les témoins que nous avons entendus, ministres, fonctionnaires, porte-parole de sociétés, consommateurs et groupes de consommateurs et experts indépendants, conviennent que la situation actuelle des personnes ayant des déficiences est inacceptable. *Tous*, et nous pensons qu'il importe de souligner ici l'important consensus d'opinion qui a été constaté, s'efforcent, en dépit des contraintes qui régissent leurs activités, d'amener des changements.

Nous ne pensons pas que le problème en soit un de manque de sincérité. La plupart des personnes handicapées ne le pensent sans doute pas non plus. C'est d'ailleurs précisément la conjugaison, au cours de la dernière décennie, d'une sincérité apparemment vraie et de l'absence de progrès importants qui a, selon nous, alimenté les sentiments de frustration qui les animent aujourd'hui. Si un groupement d'intérêt spécialisé, un dirigeant politique ou même le grand public se déclarait opposé au principe de l'égalité pour les personnes handicapées, alors celles-ci auraient au moins un adversaire à combattre et

peut-être également une explication tangible de l'absence de changement. Or, dans la situation actuelle, elles n'ont que notre sincérité invariable.

Nous en sommes venus à la conclusion que le problème de volonté n'est pas le produit d'une absence d'intentions sincères mais plutôt d'une attention non soutenue. Comme nous l'expliquons dans la récapitulation historique donnée au chapitre 2, l'attention du public et des politiciens a trop souvent été concentrée sur la situation des personnes handicapées alors que l'on prenait des engagements pour ensuite passer à autre chose avant que ces derniers ne portent fruit ou que l'on en mesure les résultats. Le problème est clair pour les personnes qui vivent avec des déficiences, ce qui explique en partie que leur frustration soit de plus en plus teintée d'amertume et de scepticisme quant aux motifs :

La Coalition des organisations provinciales, ombudsman des handicapés (COPOH) aimerait rappeler au gouvernement que la condition des personnes handicapées n'est pas un sujet à la mode qu'on pourra reléguer aux oubliettes dès que l'Année internationale sera terminée. Les handicapés ne laisseront pas leur cause se dégrader ainsi. (Fascicule 27, Appendices 15, p. 73)

Il est tentant, au moins au départ, de réagir au caractère éphémère de l'attention du public et des politiciens à l'égard des problèmes des personnes handicapées en laissant s'éclater son indignation et en lançant des appels à la conscience des gens. Pareilles réactions ne sont peut-être pas inopportunes, mais à notre avis elles n'ont que très peu de chances de déboucher sur de réels progrès. Les sentiments de culpabilité que pourraient amener des sermons ne dureraient vraisemblablement pas très longtemps. Au mieux, l'on pourrait s'attendre à ce qu'ils déclenchent un autre cycle de promesses et de plans.

Nous devrions plutôt, ce qui serait plus productif, nous demander pourquoi la volonté politique d'agir dans ce domaine a traditionnellement été passagère, vu l'intérêt sincère qu'on lui porte. La réponse selon nous, aussi brutale soit-elle, est que la volonté politique d'agir dans le dossier des personnes handicapées a été affaiblie par le fait que, par le passé, les mesures prises n'ont rapporté que très peu en matière de gains politiques. Comme nous l'expliquons plus tôt, les résultats des initiatives prises jusqu'ici ont eu tendance à multiplier la frustration et la critique au sein de la communauté des personnes handicapées au lieu de produire les réactions positives qui auraient peut-être encouragé les dirigeants à faire plus et à déployer davantage d'efforts. Même en l'absence de réactions négatives de la part des groupes clients, les résultats ont été tels qu'ils suffisaient à eux-mêmes pour amener le même constat. Nous craignons que les intervenants politiques soient amenés à en conclure que leurs efforts ont été très largement futiles et qu'ils feraient mieux d'investir leur temps et leur énergie ailleurs.

À première vue, cette conclusion laisse entrevoir un dilemme : des mesures s'imposent si l'on veut obtenir des résultats, mais l'obtention de résultats, ou du moins la perspective

réaliste d'en obtenir, est nécessaire pour que soit établie la volonté d'agir. Nous ne croyons cependant pas que le dilemme soit insoluble. En fait, il nous est un outil fort utile. Il nous dit que l'établissement d'une volonté politique doit être reconnu comme faisant partie du défi auquel se trouvent confrontés ceux et celles qui aimeraient que l'on bouge dans le domaine des droits des personnes handicapées. Il établit également que donner des conseils et compter sur des miracles de repentir et de conversion ne suffiront peut-être pas pour relever le défi.

À notre avis, une démonstration claire des raisons pour lesquelles les initiatives prises jusqu'ici dans le domaine n'ont pas donné les résultats escomptés, accompagnée d'une série de mesures recommandées dont il a été prouvé, de façon convaincante, qu'elles permettraient d'éviter les erreurs du passé, ferait beaucoup pour raviver la volonté politique. Nous comptons, dans le cadre des audiences et des rapports futurs, dont nous avons déjà traité dans le présent rapport, contribuer à l'élaboration de solutions fructueuses, et nous espérons que cela amènera également un renforcement de la volonté politique.

Les témoignages que nous avons entendus font ressortir que, non seulement les Canadiens handicapés, mais tous les autres également, attendent les mesures exhaustives qui s'imposent pour que l'intégration économique des personnes handicapées puisse devenir une réalité. Le besoin est là, et le soutien politique également. Tout ce que l'on attend, c'est que les gouvernements agissent. Nous recommandons donc :

- 1. Que le gouvernement du Canada, de concert avec les personnes handicapées, des représentants des secteurs privé et bénévole, les syndicats et le Comité, fasse de l'intégration économique des personnes atteintes de handicaps une priorité nationale et élabore une stratégie d'action nationale, qui comprendrait notamment les initiatives énoncées dans les recommandations 2, 3, 4, 5 et 6, devant être déposée dans le cadre de la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées qui aura lieu en 1991.**
- 2. Qu'un mécanisme plus efficace soit mis en place au sein du gouvernement fédéral pour veiller à la défense des intérêts des personnes handicapées ainsi qu'à la coordination et au contrôle permanents et uniformes de tous les règlements, politiques et lois les touchant.**
- 3. Que tous les ministères du gouvernement fédéral, les sociétés d'État et les organismes soient tenus, dans le cadre du mécanisme recommandé ci-haut, d'examiner et, au besoin, de réviser les lois et les règlements de façon à inclure l'ensemble des personnes handicapées dans les programmes fédéraux existants.**

4. Que le Conseil du Trésor effectue immédiatement une vérification et un compte rendu du processus d'équité en matière d'emploi en place au gouvernement fédéral pour chaque ministère, service, organisme et niveau professionnel en fonction des critères acceptés par la Commission canadienne des droits de la personne.
5. Que le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements des provinces, des territoires et des municipalités, élabore un plan d'action fédéral-provincial-municipal pour les personnes handicapées qui garantira des consultations, une coopération et une action coordonnée permanentes. Ce plan d'action pourrait être dressé lors de la prochaine conférence sur l'économie des premiers ministres.
6. Que le gouvernement du Canada augmente les fonds affectés à la recherche sur les questions liées aux personnes handicapées, y compris à des analyses coûts-avantages des mesures d'intégration économique et, plus particulièrement, qu'il s'engage à octroyer à Statistique Canada les fonds nécessaires à la réalisation, conjointement avec le recensement de 1991, d'une enquête postcensitaire sur les personnes handicapées, de façon à mettre à jour les importantes données recueillies en 1986.

ANNEXE «A»

TEMOINS

	<u>Fascicule N°</u>	<u>Date</u>
ASSOCIATION CANADIENNE DES PARAPLÉGIQUES	24	Le 15 mai 1990
Bev. G. Hallam, Directeur exécutif;		
Gregory Pyc, Coordonnateur des Affaires publiques.		
ASSOCIATION CANADIENNE POUR L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE	27	Le 24 mai 1990
Diane Richler, Vice-présidente exécutive;		
Amber Faulkes, Membre du Conseil.		
<u>ATLANTIC CENTRE OF SUPPORT FOR DISABLED STUDENTS</u>	26	Le 22 mai 1990
David Leitch.		
COALITION DES ORGANISATIONS PROVINCIALES, OMBUDSMAN DES HANDICAPÉS	27	Le 24 mai 1990
Irène Feika, Présidente nationale;		
Doreen Demers, Membre du Conseil;		
Laurie Beachell, Coordonnateur national.		

**COMITÉ CONSULTATIF AUPRÈS DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DU TRÉSOR SUR L'EMPLOI DES
HANDICAPÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

29

Le 30 mai 1990

Adrien Battcock,
président;

Brian Bertelsen,
membre;

Bruce Gilmour,
membre.

**CONSEIL CANADIEN DE LA RÉADAPTATION
ET DU TRAVAIL**

20

Le 26 avril 1990

Robert J. McInnes,
Directeur exécutif;

Peter Krahn,
Directeur adjoint,
Aide aux employés;

Rich Newman,
Directeur,
Relations de travail,
IBM Canada Ltée;

Joanne de Laurentis,
Vice-présidente,
Association des banquiers canadiens;

Phil McLarren,
Vice-président,
ORC Canada;

**CONSEIL CANADIEN DES DROITS DES
PERSONNES HANDICAPÉES**

27

Le 24 mai 1990

Shelagh Day,
Membre du Conseil;

Yvonne Peters,
Coordonnatrice nationale.

NATIONAL INJURED WORKERS NETWORK

31

Le 14 juin 1990

Wolfgang Zimmerman,
Organisateur national;

Steve Mantis,
Organisateur national.

INSTITUT G. ALLAN ROEHER

24

Le 15 mai 1990

Marcia H. Rioux,
Directrice;

Cameron Crawford,
Directeur adjoint.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION

17

Le 13 février 1990

Michèle S. Jean,
Directrice exécutive;

Marnie Clarke,
Directeur général,
Équité en matière d'emploi;

Yves Poisson,
Directeur général,
Élaboration des politiques et
des programmes;

R.R. Van Tongerloo,
Directeur général,
Services au marché du travail;

Jean-Yves Boisvert,
Directeur général,
Direction du développement et de la
planification des ressources humaines;

Louise L. Holmes,
Directeur général,
Direction du développement et de la
planification des ressources humaines.

**NATIONAL EDUCATION ASSOCIATION OF
DISABLED STUDENTS**

26

Le 22 mai 1990

Frank Smith;

Collinda Joseph.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

31

Le 14 juin 1990

Wolfgang Zimmerman,
Secrétaire d'État au Travail
et Affaires sociales;

Wolfgang Behrends,
Ambassadeur au Canada.

SECRETARIAT D'ÉTAT

17

Le 13 février 1990

Nancy Lawand,
Directeur exécutif,
Secrétariat de la Condition des
personnes handicapées;

Catherine Lane,
Sous-secrétaire
d'État adjointe par intérim;

Sue Potter,
Directrice,
Programme de participation
des personnes handicapées;

R. Joubert,
Directeur général,
Personnel;

STATISTIQUES CANADA

19

Le 27 mars 1990

John W. Coombs,
Directeur général,
Direction de la statistique sociale
et des institutions;

Adèle D. Furrie,
Gestionnaire de programme,
Enquêtes post-censitaires
sur l'incapacité;

Lee Reid,
Politiques,
Direction du personnel.

Roger Carver.

DEMANDE DE RÉPONSE GLOBALE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'Article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées qui s'appliquent à ce rapport (fascicules nos. 16, 17, 18, 19, 20, 24, 26, 27, 29, 31 et le fascicule no. 30 qui inclut le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le Président
Bruce Halliday

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 5 JUIN 1990

(47)

[Traduction]

Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées se réunit à huis clos aujourd'hui à 11 h 15, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bruce Halliday (*président*).

Membres du Comité présents: David Kilgour, Peter McCreath, Christine Stewart, Joseph Volpe, David Walker, Neil Young.

Membre suppléant présent: Darryl Gray remplace Barbara Greene.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et William Young, attachés de recherche.

Conformément à l'alinéa 108(3)c) du Règlement, le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport sur l'intégration économique des personnes handicapées.

À 12 h, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 12 JUIN 1990

(48)

Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées se réunit à huis clos aujourd'hui à 16 h, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bruce Halliday (*président*).

Membres du Comité présents: Barbara Greene, Bruce Halliday, Peter McCreath, Christine Stewart, David Walker, Neil Young.

Membres suppléants présents: Bob Porter remplace Gilles Bernier; Stan Darling remplace Bill Attewell; Bob Hicks remplace Walter McLean; Brian White remplace Peter McCreath.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et William Young, attachés de recherche.

Conformément à l'alinéa 108(3)c) du Règlement, le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport sur l'intégration économique des personnes handicapées.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le projet de rapport, modifié, soit adopté.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements de forme (typographie, grammaire, orthographe) jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le deuxième rapport du Comité, format bilingue, couverture Mayfair, soit tiré au plus à 10 000 exemplaires, le tirage réel devant être déterminé par le greffier après de plus amples consultations.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le président soit autorisé à retenir les services d'une firme pour la production du rapport sur audiocassette.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que, conformément à l'article 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale dans les 150 jours.

Le vice-président du Sous-comité des droits de la personne au niveau international présente le troisième rapport du Sous-comité.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le troisième rapport du Sous-comité des droits de la personne au niveau international soit adopté et devienne le troisième rapport Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le président du Comité présente le troisième rapport à la Chambre avant le congé d'été.

A 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Marie-Louise Paradis