RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2020 2021

Novembre 2020

RAPPORT DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

VGQ
Vérificateur général du Québec

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1920
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2020

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-87807-0 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-87808-7 (version PDF)

VGQ
Vérificateur général du Québec

Québec, novembre 2020

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A3

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le *Rapport du commissaire au développement durable* de novembre 2020. Ce dernier fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

Chapitre 1 Observations du commissaire au développement durable 3

Chapitre 2 Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion . . . 18
Audit de performance

Chapitre 3 Intégration et maintien en emploi des jeunes personnes handicapées. 64
Audit de performance

INTRODUCTION

En 2006, le législateur a institué la fonction de commissaire au développement durable. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général,* le commissaire a la responsabilité de soumettre annuellement à l'Assemblée nationale un rapport dans lequel il fait part :

- de ses constats et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés par les ministères et les organismes en matière de développement durable ;
- de tout sujet qui découle de ses travaux d'audit en matière de développement durable.

Le chapitre 1 de ce rapport présente une vigie sur la révision de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Le chapitre 2, quant à lui, porte sur le Fonds vert, plus précisément sur la qualité de l'information disponible à l'égard des activités du Fonds et sur les mécanismes permettant une gestion rigoureuse des mesures financées par celui-ci. Enfin, le chapitre 3 traite de l'intégration et du maintien en emploi des jeunes personnes handicapées.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS

DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

ÉQUIPE

Paul Lanoie
Commissaire
au développement durable

Caroline Rivard
Directrice principale d'audit

Francis C. Bergeron
Nadia Zenadocchio

SIGLES

CDDD	Comité directeur de développement durable
CIDD	Comité interministériel du développement durable
IPDD	Indice de performance en matière de développement durable
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MTQ	Ministère des Transports du Québec
PADD	Plan d'action de développement durable

TABLE DES MATIÈRES

Vigie sur la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable 7

Contenu du présent tome 13

Renseignements additionnels 15

VIGIE SUR LA RÉVISION DE LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1 Étant donné l'importance de la stratégie gouvernementale de développement durable pour la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, j'ai entrepris une vigie sur la révision de la stratégie en vigueur pour la période 2015-2020. Jusqu'à maintenant, mes travaux ont donné lieu à deux rapports : l'un publié en novembre 2019 et l'autre, en juin 2020.

2 Au vu de l'information recueillie depuis, je considère comme pertinent de présenter une brève mise à jour sur le sujet.

Report de l'adoption de la prochaine stratégie

3 En mars 2020, le gouvernement annonçait le début des travaux d'élaboration de la prochaine stratégie gouvernementale de développement durable, qui devait entrer en vigueur en janvier 2021. Même s'il respectait à peu de choses près le délai de révision prévu par la loi, l'échéancier me semblait serré et à risque de retards : la mise en œuvre des activités avait déjà connu un décalage par rapport à ce qui était prévu.

4 Cependant, en octobre 2020, le gouvernement a annoncé officiellement que l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie était reportée en janvier 2022, soit un an plus tard que ce qui était prévu initialement. Un tel report est permis par la loi, pour un maximum de deux ans. Cette décision m'apparaît opportune puisque, comme il est indiqué dans des documents de travail produits par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), la pandémie de COVID-19 a eu pour conséquences :

- de réaffecter les ressources des ministères et organismes en réponse à la pandémie, ce qui a diminué leur disponibilité pour les travaux de révision de la stratégie ;
- de forcer l'arrêt des travaux de l'Assemblée nationale du 18 mars au 12 mai 2020, ce qui a entraîné le report des commissions parlementaires ;
- d'amener le gouvernement à repenser l'action des ministères et organismes selon de nouveaux paradigmes et de nouvelles priorités.

5 Ce report constitue également, à mon avis, une occasion à saisir pour le gouvernement afin qu'il prenne le temps et le recul nécessaires pour produire une stratégie de qualité, tout en s'assurant d'un arrimage fort et explicite de cette dernière avec les autres stratégies et politiques gouvernementales d'envergure.

6 Pour tenir compte du report d'un an de l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie, le MELCC a revu la planification des principales étapes de l'exercice de révision.

Principales étapes	Planification initiale[1]	Planification révisée[2]
Présentation d'un état de la situation du développement durable au Québec à partir des indicateurs de développement durable	Décembre 2021	Septembre 2020
Travaux interministériels	De décembre 2019 à la mi-septembre 2020	De la fin février 2020[3] au début avril 2021
Consultations ciblées avec des représentants de la société civile	De la mi-mars à la mi-avril 2020	De la fin février 2020[3] au début avril 2021
Consultation publique en ligne	De juin à la mi-septembre 2020	De septembre à la fin octobre 2020
Tenue d'une commission parlementaire	D'août à la fin septembre 2020	De la mi-août à la fin septembre 2021
Dépôt de la stratégie gouvernementale de développement durable 2021-2026 [2022-2027] à l'Assemblée nationale par le premier ministre	Novembre 2020	Décembre 2021
Entrée en vigueur de la stratégie gouvernementale de développement durable 2021-2026 [2022-2027]	Janvier 2021	Janvier 2022
Adoption des nouveaux plans d'action de développement durable	31 mars 2021[4]	31 mars 2022[4]
Présentation du rapport de mise en œuvre de la stratégie devant être élaboré au moins tous les cinq ans (rapport quinquennal)	Décembre 2021	Automne 2022

1. Cette planification a été présentée à la rencontre du Comité interministériel du développement durable du 13 mars 2020.
2. Cette planification a été présentée à la rencontre du Comité interministériel du développement durable du 6 juillet 2020.
3. Les travaux ont débuté avant la présentation de la planification révisée.
4. Il s'agit de la date limite d'adoption.

Amélioration de la coordination gouvernementale

7 Dans mon deuxième rapport de vigie, publié en juin 2020, j'ai dénoncé le peu d'implication du Comité interministériel du développement durable (CIDD) et l'inactivité du Comité directeur de développement durable (CDDD) dans le cadre de la révision en cours de la stratégie 2015-2020.

8 Je suis satisfait de constater que la nouvelle planification élaborée par le MELCC prévoit ce qui suit à l'égard du CIDD :

- une implication plus soutenue de ce comité d'ici l'approbation définitive de la prochaine stratégie par le Conseil des ministres ;
- un nombre de rencontres qui respecterait, en 2021, la fréquence prévue par les règles de fonctionnement du comité, soit trois ou quatre rencontres par année.

9 Je veux également souligner la volonté du MELCC d'améliorer la coordination de la démarche gouvernementale. Il compte y arriver, entre autres, par l'intermédiaire du nouveau comité directeur du CIDD, qui a notamment pour mandat de conseiller le CIDD et le gouvernement sur les orientations à prendre en matière de développement durable. De plus, le MELCC envisage de restructurer la gouvernance par rapport au CDDD afin de joindre l'ensemble des sous-ministres plus directement.

Comité directeur du CIDD

Les membres du comité directeur du CIDD se sont rencontrés une première fois en juin 2020. Il s'agit de dirigeants de haut niveau provenant de ministères et d'organismes ayant une fonction transversale ou de coordination gouvernementale :

- MELCC (présidence) ;
- bureau du scientifique en chef du Québec ;
- Institut de la statistique du Québec ;
- ministère des Finances ;
- ministère du Conseil exécutif ;
- Secrétariat du Conseil du trésor.

Consultations, travaux interministériels et commission parlementaire

10 La démarche d'élaboration de la prochaine stratégie s'appuie notamment sur des consultations ciblées et des travaux interministériels. De l'information sur les objectifs de ces étapes et les thèmes proposés est présentée dans la section Renseignements additionnels.

11 Cette démarche repose également sur la réalisation d'une consultation publique en ligne. Celle-ci visait à amener la population à valider les thèmes et les grandes orientations de la prochaine stratégie ainsi qu'à recueillir des propositions. La trentaine de questions posées au moment de la consultation reprenaient en partie les thèmes des consultations ciblées et des travaux interministériels. Voici les 11 thèmes explorés :

- accès à la nature et bien-être ;
- consommation responsable ;
- développement économique vert et durable ;
- exemplarité de l'État en matière d'écoresponsabilité ;
- famille écocitoyenne ;
- investissement responsable et finance durable ;
- lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- milieux de vie durables ;
- mobilité durable ;
- solidarité sociale et inclusion pour un développement durable ;
- transition numérique écoresponsable.

12 La consultation publique en ligne a été réalisée du 5 au 25 octobre 2020, soit parallèlement aux consultations ciblées et aux travaux interministériels : 1 405 personnes y ont participé.

13 Par ailleurs, la *Loi sur le développement durable* prévoit que la révision de la stratégie doit faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire. Selon la planification initiale du MELCC, la consultation publique devait être réalisée au même moment que la tenue d'une telle commission. Selon sa planification révisée, la tenue d'une commission parlementaire sur la stratégie est maintenant planifiée à l'été 2021. Il y a donc un décalage important entre les deux étapes. Il serait pertinent que la population puisse déposer des mémoires à la commission : cela permettrait aux citoyens de s'exprimer à deux moments distincts de l'exercice de révision, d'abord lors de la réflexion conduisant au choix des orientations puis lors de l'étude du projet de stratégie révisée.

14 Je remarque toutefois que, selon la planification révisée, la commission parlementaire se terminerait en septembre 2021, soit moins de trois mois avant le dépôt de la prochaine stratégie à l'Assemblée nationale. La période dont disposerait l'Administration pour tenir compte des commentaires reçus et apporter des modifications au contenu de la stratégie me semble bien limitée.

Retard dans la publication de rapports permettant d'alimenter la réflexion sur la révision de la stratégie

15 La *Loi sur le développement durable* prévoit la publication de bilans périodiques, tel le rapport de mi-parcours. De plus, elle prévoit la présentation d'un état de la situation du développement durable au Québec à l'occasion des révisions périodiques de la stratégie. Enfin, au moins tous les cinq ans, un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie, habituellement désigné comme le rapport quinquennal, doit être produit.

16 Le MELCC a publié un rapport de mi-parcours 2015-2017 en mars 2020, soit avec 15 mois de retard par rapport à son échéancier. Il prévoyait publier, en septembre 2020, une mise à jour des résultats de la mise en œuvre de la stratégie pour la période 2017-2019, en vue d'alimenter la réflexion lors des consultations prévues pour l'élaboration de la nouvelle stratégie. Or, cette mise à jour n'a pas été publiée au moment prévu, ni même avant la fin de la consultation publique en ligne de l'automne 2020.

17 Par ailleurs, en collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec, le MELCC a publié, au début de l'automne 2020, l'*État de situation du développement durable au Québec* pour la période 2013-2019.

18 Il s'agit d'une amélioration notable par rapport à la planification initiale puisque celle-ci prévoyait la publication de cet état de situation seulement en décembre 2021. De plus, cela permet au MELCC de se conformer à la disposition de la loi précisant qu'un état de la situation du développement durable au Québec doit être présenté à l'occasion des révisions périodiques de la stratégie à partir des indicateurs de développement durable.

***État de situation du développement durable au Québec* (2013-2019)**

Cet état de situation présente l'évolution des stocks de capitaux à partir des changements mesurés par les indicateurs de développement durable. Les cinq grands types de capitaux suivis sont le capital humain, le capital social, le capital produit, le capital financier et le capital naturel.

19 Il est à noter que le dépôt du rapport de mise en œuvre de la stratégie, quant à lui, a été reporté et qu'il est maintenant prévu pour l'automne 2022, soit près d'un an après l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie. Plus de huit ans et demi se seront alors écoulés depuis le dépôt du précédent rapport de mise en œuvre, en février 2014, ce qui déroge de façon marquée à la disposition de la loi qui prévoit la publication d'un tel rapport au moins tous les cinq ans.

20 Le MELCC nous a indiqué qu'il en est ainsi, car, pour élaborer ce rapport quinquennal, il a choisi de s'appuyer sur l'information contenue dans les rapports annuels de gestion des ministères et organismes. Il veut donc attendre la publication des rapports annuels qui traiteront notamment de la dernière année de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020, soit ceux pour la période du 1er avril 2021 au 31 mars 2022, afin de couvrir l'année de prolongation de la stratégie.

21 Compte tenu de ces retards et de ces reports, la population et les parlementaires ont eu jusqu'à présent un accès limité aux résultats de la mise en œuvre de la présente stratégie et aux progrès réalisés en matière de développement durable.

Mise à jour des plans d'action de développement durable

22 La prolongation de la stratégie a pour conséquence de reporter également l'élaboration des prochains plans d'action de développement durable (PADD) des ministères et organismes. D'abord prévue pour la fin mars 2021, leur publication a été repoussée à la fin mars 2022. D'ici là, le MELCC a indiqué que les ministères et organismes assujettis à la *Loi sur le développement durable* devront mettre à jour leur PADD pour la période de transition.

23 Les documents de travail produits par le MELCC prévoient que les PADD de transition devront notamment être concis et structurants, et contenir des engagements proposés à partir des sujets jugés prioritaires pour la période de prolongation de la stratégie.

24 En outre, il est proposé que les engagements qui auront déjà été remplis soient retirés des PADD de transition. Cette proposition, si elle est acceptée, aura pour effet de minimiser le risque d'attentisme que j'ai énoncé dans mon premier rapport de vigie. Les ministères devront également valider la qualité de leur PADD auprès du MELCC avant leur approbation.

25 Le gouvernement souhaite donc faire de cette année de prolongation de la stratégie une année de transition au cours de laquelle les ministères et organismes corrigeront les lacunes de leur PADD et mettront déjà en place des mesures habilitantes et structurantes pour la stratégie 2022-2027, particulièrement en matière d'exemplarité de l'État.

Risque d'attentisme

Dans mon premier rapport de vigie sur la stratégie, publié en novembre 2019, j'avais soulevé le risque que :

- des entités ayant déjà atteint les objectifs qu'elles s'étaient fixés risquaient d'attendre la nouvelle stratégie avant de s'en fixer de nouveaux, compte tenu des efforts requis pour ce faire ;
- des entités n'ayant pas inscrit d'actions dans leur PADD en vue de répondre à certaines exigences de la stratégie actuelle pouvaient ne pas voir l'intérêt de remédier à cette situation avant l'adoption d'une nouvelle stratégie.

26 Le MELCC y voit comme avantages la possibilité d'améliorer dès maintenant l'Indice de performance en matière de développement durable (IPDD) et d'amorcer la transition vers l'année 2022. Pour ce faire, il analysera la qualité des PADD de transition et mettra à jour l'IPDD des ministères en conséquence.

27 Il est donc important que le MELCC offre l'accompagnement nécessaire aux ministères et organismes lors de la mise à jour de leur PADD pour l'année de transition de la stratégie, afin d'assurer l'atteinte de ces objectifs.

Indice de performance en matière de développement durable

Présenté sous la forme d'un tableau, l'IPDD permet d'apprécier rapidement le niveau de qualité de la planification des ministères et organismes en matière de développement durable et le degré d'atteinte des cibles contenues dans leur PADD.

L'IPDD est calculé à partir des critères suivants : la qualité du PADD (50 % de la note globale) et l'atteinte des cibles du PADD (50 % de la note globale). Pour l'année financière 2018-2019, l'IPDD moyen des ministères était de 57 %. La prochaine actualisation de l'IPDD devrait avoir lieu en juin 2021.

Conclusion

28 La prolongation d'un an de la stratégie 2015-2020, les changements apportés et envisagés dans la coordination de celle-ci de même que la période de transition des PADD créent de nouvelles possibilités, mais également de nouveaux risques au regard de la révision de la stratégie. Je continuerai donc à porter une attention particulière à cette révision.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

29 Le présent tome contient deux rapports d'audit de performance traitant de sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population.

30 Le chapitre 2 porte sur le Fonds vert, plus précisément sur la qualité de l'information disponible à l'égard des activités du Fonds et sur les mécanismes permettant une gestion rigoureuse des mesures financées par celui-ci. Il ressort entre autres de mes travaux que la publication tardive de documents importants et le manque de qualité de l'information diffusée empêchent l'appréciation de la performance du Fonds vert. Par ailleurs, le MELCC, le ministère des Transports du Québec (MTQ) et Transition énergétique Québec ont respecté plusieurs exigences visant à améliorer la gestion des programmes d'aide financière. Toutefois, la performance attendue des projets quant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas prise en compte par le MELCC et le MTQ lors de l'attribution de l'aide financière, et le suivi des projets effectué par les trois entités demande plus de rigueur.

31 L'objectif de l'audit de performance présenté dans le chapitre 3 était de m'assurer que les entités auditées prennent les moyens nécessaires pour favoriser l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées. Mon rapport révèle notamment que le leadership est insuffisant pour assurer la coordination des services nécessaire à l'intégration en emploi de ces jeunes et que la progression de certains d'entre eux vers le marché de l'emploi s'en trouve compromise. Par exemple, les entités auditées n'ont pas le portrait de ce qui se passe sur le terrain, ce qui les empêche d'organiser leurs services adéquatement. De plus, les stratégies gouvernementales pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées déployées depuis 2008 ne s'accompagnent pas de la mise en œuvre de mesures efficaces et efficientes.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Consultations ciblées et travaux interministériels

CONSULTATIONS CIBLÉES ET TRAVAUX INTERMINISTÉRIELS

Étapes	Objectifs	Thèmes proposés
Consultations ciblées avec des intervenants gouvernementaux	■ Identifier et valider les enjeux de développement durable de la future stratégie selon les angles particuliers qui interpellent l'administration publique dans ses sphères d'intervention ■ Établir des ponts avec les planifications gouvernementales d'envergure afin que ces politiques publiques concourent aux orientations gouvernementales qui seront établies	■ Agendas internationaux ■ Alimentation durable ■ Aménagement du territoire et infrastructures ■ Investissement et finance durables, écofiscalité ■ Économie circulaire ■ Économie verte ■ Enfance et jeunesse ■ Enjeux autochtones ■ Gestion des matières résiduelles ■ Gouvernance et performance ■ Lutte contre le gaspillage alimentaire ■ Mobilité durable ■ Nature, science et bien-être ■ Responsabilité numérique et intelligence artificielle ■ Science et conseil stratégique ■ Transition juste
Consultations ciblées avec des représentants de la société civile	■ Valider et bonifier les priorités gouvernementales, en plus d'assurer une cohérence entre les actions gouvernementales et les préoccupations des citoyens et des divers milieux de la société québécoise	
Travaux interministériels (groupes de travail)	■ Effectuer les travaux interministériels parallèlement aux consultations ciblées ■ Répondre à des enjeux identifiés lors des consultations ciblées ■ Proposer des mesures permettant d'orienter l'action gouvernementale dans leur domaine d'action respectif, là où des innovations sont nécessaires	■ Achats publics écoresponsables ■ Alimentation durable ■ Aménagement du territoire et mobilité durable ■ Développement régional et économie verte et durable ■ Économie circulaire ■ Enfance et jeunesse ■ Gestion des matières résiduelles ■ Gouvernance et amélioration de la performance ■ Investissement et finance durables, écofiscalité ■ Lutte contre le gaspillage alimentaire ■ Mobilité durable de l'État ■ Nature et bien-être ■ Réseaux et municipalités ■ Responsabilité numérique et intelligence artificielle ■ Rôle des sociétés d'État pour l'essor de l'écocitoyenneté au Québec ■ Transition juste

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021

Rapport du commissaire au développement durable

Novembre 2020

CHAPITRE 2

Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion

Audit de performance

Conseil de gestion du Fonds vert
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
Ministère des Transports du Québec
Transition énergétique Québec

EN BREF

Le Fonds vert peut constituer un outil puissant de développement durable s'il est géré adéquatement et si les sommes considérables qui y sont versées sont bien utilisées. Les travaux que nous avons menés en 2014 et en 2016 sur le Fonds vert ont permis de mettre en lumière d'importantes lacunes concernant sa gestion. Le présent audit s'intéresse à ce qui a été réalisé, depuis la réforme de la gouvernance du Fonds en 2017, relativement à la qualité de l'information disponible sur ses activités et ses résultats, ainsi qu'aux mécanismes mis en œuvre pour assurer une gestion rigoureuse des mesures qu'il finance.

Nous constatons que de l'information importante tarde à être rendue publique, notamment les états financiers des trois dernières années et le bilan 2018-2019 du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, et ce, malgré les exigences légales. De plus, dans plusieurs cas, l'information est dispersée, incomplète ou présentée de manière peu utile, ce qui empêche l'appréciation de la performance du Fonds vert.

Par ailleurs, il ressort de nos travaux que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), le ministère des Transports du Québec (MTQ) et Transition énergétique Québec (TEQ) ont respecté plusieurs exigences visant à améliorer la gestion des programmes d'aide financière. Toutefois, le suivi des projets demande plus de rigueur de leur part et, lors de l'attribution de l'aide financière, le MELCC et le MTQ ne considèrent pas la performance attendue des projets quant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Enfin, nous observons que le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) a instauré des contrôles en vue de permettre une gestion rigoureuse du Fonds vert, mais qu'il ne parvient pas à les appliquer de manière efficace.

CONSTATS

1 La publication tardive de documents importants requis selon des exigences légales et le manque de qualité de l'information diffusée empêchent l'appréciation de la performance du Fonds vert.

2 Le MELCC, le MTQ et TEQ ont respecté plusieurs exigences visant à améliorer la gestion des programmes d'aide financière. Toutefois, la performance attendue des projets quant à la réduction des émissions de GES n'est pas prise en compte par le MELCC et le MTQ lors de l'attribution de l'aide financière, et le suivi des projets effectué par les trois entités demande plus de rigueur.

3 Le CGFV a instauré des contrôles en vue de permettre une gestion rigoureuse du Fonds vert, mais il ne parvient pas à les appliquer de manière efficace.

ÉQUIPE

Paul Lanoie
Commissaire
au développement durable

Caroline Rivard
Directrice principale d'audit

Moïsette Fortin
Directrice d'audit

Daniel Martel
Directeur d'audit

Vincent Bezault
Paul-Éric Cordey
Julie Grenier
Roberto Grondin
Véronique Tardif
Lyne Tremblay

SIGLES

CGFV	Conseil de gestion du Fonds vert
GES	Gaz à effet de serre
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MTQ	Ministère des Transports du Québec
PACC	Plan d'action sur les changements climatiques
TEQ	Transition énergétique Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 25

La publication tardive de documents importants requis selon des exigences légales et le manque de qualité de l'information diffusée empêchent l'appréciation de la performance du Fonds vert. 28

Le MELCC, le MTQ et TEQ ont respecté plusieurs exigences visant à améliorer la gestion des programmes d'aide financière. Toutefois, la performance attendue des projets quant à la réduction des émissions de GES n'est pas prise en compte par le MELCC et le MTQ lors de l'attribution de l'aide financière, et le suivi des projets effectué par les trois entités demande plus de rigueur. 34

Le CGFV a instauré des contrôles en vue de permettre une gestion rigoureuse du Fonds vert, mais il ne parvient pas à les appliquer de manière efficace. 42

Recommandations 46

Commentaires des entités auditées 48

Renseignements additionnels 51

MISE EN CONTEXTE

1 Le Fonds vert, maintenant connu sous le nom de Fonds d'électrification et de changements climatiques, a été créé en 2006, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Les secteurs d'activité des changements climatiques, de la gestion des matières résiduelles et de la gouvernance de l'eau sont financés par le Fonds vert. À compter de l'entrée en vigueur, en novembre 2020, du projet de loi nº 44 intitulé *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, le Fonds servira à financer exclusivement des mesures liées à la lutte contre les changements climatiques (ex. : réduction des émissions de gaz à effet de serre [GES]). Depuis la création du Fonds, la lutte contre les changements climatiques s'est traduite par la mise en œuvre de plans d'action sur les changements climatiques (PACC), soit le PACC 2006-2012 et le PACC 2013-2020.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Des sommes considérables sont recueillies dans le Fonds vert et servent majoritairement au financement de mesures liées à la lutte contre les changements climatiques. Environ 6 milliards de dollars ont été attribués à ce secteur depuis la création du Fonds jusqu'au 31 mars 2020. Depuis 2013, c'est le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES, communément appelé le marché du carbone, qui finance principalement ce secteur.

3 Le Fonds vert peut constituer un outil puissant de développement durable s'il est géré adéquatement et si les sommes disponibles sont bien utilisées. C'est pourquoi, au cours des dernières années, les activités du Fonds ont fait l'objet d'une attention soutenue de la part du Vérificateur général, notamment du commissaire au développement durable, et des parlementaires.

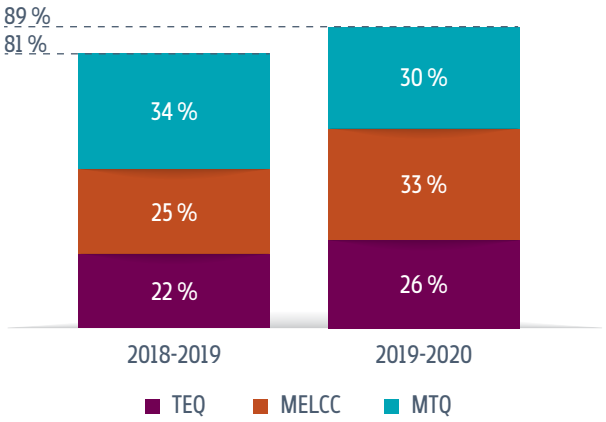
4 Les travaux que nous avons menés en 2014 et en 2016 sur le Fonds vert ont permis de mettre en lumière d'importantes lacunes concernant sa gestion. À la suite de ces travaux, des demandes ont été effectuées par la Commission de l'administration publique et l'Assemblée nationale pour réaliser de nouveaux travaux sur le Fonds. La chronologie des faits marquants liés au Fonds vert ainsi que la description de nos travaux répondant à ces demandes sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

5 L'un des objectifs de notre audit était de nous assurer que le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) diffusent de l'information de qualité sur les activités du Fonds vert, particulièrement lorsqu'elle concerne le PACC 2013-2020.

6 L'autre objectif de cet audit était d'évaluer si des mécanismes permettant une gestion rigoureuse des mesures financées sont mis en œuvre. Dans ce but, nous nous sommes non seulement intéressés au CGFV, mais aussi aux activités des trois partenaires dont les budgets respectifs pour la mise en œuvre de ces mesures sont les plus élevés, soit le MELCC, le ministère des Transports du Québec (MTQ) et Transition énergétique Québec (TEQ). La figure 1 montre la répartition du financement provenant du Fonds vert entre ces trois partenaires.

FIGURE 1 Parts du budget du Fonds vert octroyées aux trois principaux partenaires



7 Nous avons audité, pour chacun de ces partenaires, un de leur programme d'aide financière qui représente une part significative du budget du PACC 2013-2020 qui leur est alloué. Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels. De plus, les principales responsabilités des intervenants en lien avec le Fonds vert sont présentées dans la figure 2.

FIGURE 2 Principales responsabilités des intervenants

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

- Veiller à ce que les sommes portées au crédit du Fonds vert soient attribuées à des mesures visant la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles ou la gouvernance de l'eau.
- Dans le secteur d'activité de la lutte contre les changements climatiques :
  - élaborer et proposer au gouvernement un plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques comportant des mesures visant la réduction des émissions de GES ;
  - assumer la mise en œuvre du plan d'action et en coordonner l'exécution.
- Préparer, notamment à partir de renseignements obtenus des ministères et organismes partenaires, les prévisions budgétaires (en collaboration avec le CGFV) et les états financiers du Fonds.

Conseil de gestion du Fonds vert

Mission : encadrer la gouvernance du Fonds vert et assurer la coordination de sa gestion, dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence

- Conclure des ententes avec les différents ministères et organismes partenaires concernant les sommes relatives au PACC 2013-2020 qui sont portées au débit du Fonds.
- Veiller au respect de ces ententes.
- Approuver les frais d'administration des partenaires pouvant être imputés au Fonds pour la mise en œuvre des mesures du PACC.
- Évaluer la performance du Fonds.
- Recommander au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques les ajustements requis pour favoriser une meilleure performance du Fonds.
- Proposer les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention applicables au Fonds qu'il convient de retenir.

Le CGFV a signé une **entente** avec chacun des 15 ministères et organismes partenaires responsables de la mise en œuvre de mesures relatives au PACC. La liste de ces partenaires est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Ministères et organismes partenaires (notamment le MELCC, le MTQ et TEQ)

- Mettre en œuvre les mesures financées dont ils sont responsables et porter au débit du Fonds vert les sommes utilisées à cette fin.
- Respecter l'entente qu'ils ont conclue avec le CGFV, laquelle précise leurs rôles et responsabilités, le processus de sélection des projets, de même que le suivi et la reddition de comptes exigés par le CGFV.

8 L'adoption du projet de loi nº 44 intitulé *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* a mené à l'abolition du CGFV et de TEQ. Depuis le 1er novembre 2020, soit après la fin de nos travaux, leurs droits et obligations sont confiés respectivement au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.

CONSTAT 1

La publication tardive de documents importants requis selon des exigences légales et le manque de qualité de l'information diffusée empêchent l'appréciation de la performance du Fonds vert.

Qu'avons-nous constaté ?

9 Il est difficile d'apprécier la performance du Fonds vert pour les raisons suivantes :

- De l'information importante tarde à être rendue publique, notamment les états financiers des trois dernières années et le bilan 2018-2019 du PACC 2013-2020 devant être produits par le MELCC, et ce, malgré les exigences légales.
- L'information nécessaire à l'appréciation des résultats du PACC 2013-2020 est dispersée, ainsi qu'incomplète ou présentée de manière peu utile dans plusieurs cas, particulièrement celle qui concerne la réduction des émissions de GES.

10 Malgré l'amélioration de la disponibilité de l'information concernant les activités du Fonds vert depuis la publication de notre rapport d'audit de performance de 2014, l'appréciation des résultats et de la performance globale du Fonds demeure ardue.

Pourquoi ce constat est-il important ?

11 La structure du PACC 2013-2020 est relativement complexe (4 piliers, 15 secteurs clés, 31 priorités, et plus de 180 actions et sous-actions qui sont également appelées « mesures »). Elle est présentée dans la section Renseignements additionnels. En raison de cette complexité et d'une gestion axée sur les résultats et sur le respect du principe de transparence (soit l'objectif de la réforme de la gestion du Fonds en 2017), il est essentiel que l'information diffusée sur le Fonds vert soit de qualité. Elle doit notamment inclure tous les éléments utiles à la compréhension du PACC 2013-2020, les résultats associés à ce dernier et une explication des écarts entre ces résultats et les objectifs du PACC, ainsi que mettre en lumière les éléments nécessitant un examen plus poussé.

12 De plus, la diffusion en temps opportun d'une information de qualité contribue à la réflexion des parlementaires et de la population sur la manière dont les ressources sont utilisées pour assurer la performance du Fonds vert.

13 En vertu des lois applicables, le CGFV et le MELCC doivent produire chaque année divers documents fournissant de l'information sur le Fonds vert.

Documents devant être produits par le CGFV et le MELCC

Selon la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, le CGFV doit produire annuellement, en collaboration avec le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, un rapport de gestion qui contient :

- les états financiers du Fonds vert ;
- les comptes du Fonds vert, qui présentent :
  - les dépenses et les investissements par catégorie de mesures,
  - les sommes portées au débit du Fonds par chacun des partenaires,
  - la nature et l'évolution des revenus ;
- un bilan de la gestion des ressources du Fonds vert par rapport aux objectifs gouvernementaux et aux indicateurs de performance établis ;
- la liste des mesures financées par le Fonds.

Selon la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le MELCC doit publier annuellement un bilan exhaustif des mesures mises en œuvre relativement à la réduction des émissions de GES.

Ce qui appuie notre constat

14 Une information de qualité est une information compréhensible, comparable, fidèle, fiable et présentée en temps opportun. Les caractéristiques d'une information de qualité sont présentées en détail dans la section Renseignements additionnels.

Absence de documents requis par les lois

15 Des documents importants requis selon des exigences légales n'ont pas été publiés en temps opportun.

16 D'une part, bien que le MELCC ait signé les états financiers de 2017-2018 le 25 septembre 2020 et que le Vérificateur général ait émis son rapport d'audit à la même date, ces états financiers n'étaient pas publiés au moment de nos présents travaux. D'autre part, le MELCC n'a pas encore finalisé les états financiers de 2018-2019 et de 2019-2020. Ils ne sont donc pas encore audités ni publiés. En conséquence, le CGFV n'a pas été en mesure de produire les comptes du Fonds vert pour ces deux dernières années.

17 Au moment de nos travaux, le bilan 2018-2019 du PACC 2013-2020 était toujours en cours de préparation par le MELCC. Selon ce dernier, ce bilan ne sera publié qu'à la fin de l'année 2020, soit plus d'un an et demi après la période de référence des résultats qui y seront présentés.

Information incomplète

18 Les listes publiées par le MELCC au sujet des aides financières accordées en vertu de programmes financés par le Fonds vert ne sont pas exhaustives. En effet, elles ne donnent aucun détail sur les réels bénéficiaires des sommes transitant par le Fonds des réseaux de transport terrestre et par certains mandataires (ex. : consortiums privés de recherche et de développement). Cette information est importante puisque pour le Fonds des réseaux de transport terrestre seulement, le total des aides financières non détaillées dans ces listes s'élevait à plus de 230 millions de dollars en 2018-2019. Cette omission est d'autant plus regrettable que, lors de l'audition de la Commission de l'administration publique relative à notre rapport de suivi de 2016, les parlementaires avaient démontré leur intérêt à obtenir des précisions sur les sommes transitant par le Fonds des réseaux de transport terrestre.

19 De plus, l'information sur les sommes budgétées et dépensées à titre de frais d'administration pour chacune des mesures du PACC 2013-2020 n'est pas facilement accessible et est parfois carrément manquante. Elle n'est pas incluse dans les comptes du Fonds vert ni dans les bilans du PACC. Avant septembre 2019, la plupart de ces sommes étaient publiées dans les fiches de suivi (diffusées deux fois par an) de chacune des mesures, sauf celles relatives à la priorité 31. Pour les sommes publiées, il fallait cumuler les données de plus d'une centaine de documents pour obtenir un portrait de la situation. Depuis septembre 2019, les sommes budgétées ne sont plus présentées, ni dans ces fiches ni ailleurs.

Priorité 31 du PACC 2013-2020

Cette priorité permet d'imputer au Fonds vert des dépenses telles que la rémunération du personnel et les frais de fonctionnement. Elle se divise en trois mesures :

- **31.1** : Développement de politiques, d'expertises et des relations avec les partenaires en changements climatiques, déclaration des GES et gestion du marché du carbone (MELCC uniquement) ;
- **31.2** : Dépenses associées à la gestion du PACC 2013-2020 et du volet changements climatiques du Fonds vert (MELCC uniquement) ;
- **31.3** : Fonctionnement du CGFV.

L'absence de fiche de suivi pour l'action 31.2 faisait en sorte qu'il n'était pas possible pour quiconque consultait les documents publiés de constater qu'un dépassement budgétaire de 2,3 millions de dollars s'était produit pour cette mesure au cours de l'exercice financier 2017-2018 (budget de 1,6 million de dollars et dépenses réelles de 3,9 millions de dollars, soit plus du double du budget).

Impossibilité d'apprécier le degré de mise en œuvre du PACC

20 Il est difficile, voire impossible, de dresser un portrait juste de la progression de la mise en œuvre des mesures du PACC 2013-2020 qui visent la réduction ou l'évitement des émissions de GES, ainsi que des facteurs expliquant les résultats obtenus.

21 La quantité d'information rendue disponible sur le Fonds vert s'est grandement accrue depuis notre audit de 2014, puisqu'une seule page Web existait à son sujet à cette date. Toutefois, l'information rendue disponible par le MELCC et le CGFV est maintenant dispersée dans plus de 100 documents répartis sur environ 20 pages Web, et est parfois redondante. La liste des principaux documents disponibles sur le Web est présentée dans la section Renseignements additionnels. La disponibilité d'une grande quantité de documents présentant sensiblement les mêmes éléments peut contribuer à alimenter la confusion des utilisateurs plutôt que leur permettre de mieux comprendre le Fonds vert et la mise en œuvre du PACC.

22 Par ailleurs, l'analyse de l'écart entre les objectifs des différentes mesures du PACC et les émissions de GES réellement réduites ou évitées n'est présentée que sur une base anecdotique par le MELCC et le CGFV :

- Dans le tableau produit par le CGFV présentant les émissions de GES réduites ou évitées quantifiables dans le cadre du PACC 2013-2020, des éléments d'explication sur les écarts entre les résultats et les cibles ne sont fournis que pour le tiers des mesures.
- Dans le dernier bilan du PACC publié par le MELCC, soit celui de 2017-2018, le MELCC ne présente pas l'ensemble des résultats liés à chaque priorité. Par exemple, trois priorités, qui représentent ensemble plus de 30 % de la cible annuelle du PACC 2013-2020 concernant la réduction ou l'évitement des émissions de GES en 2020, sont regroupées. Ni leur budget, ni leurs dépenses, ni leurs cibles de réduction ou d'évitement des émissions de GES en 2020 respectifs ne sont expliqués. Aucune indication ne permet donc de distinguer l'avancement de chacune des priorités quant aux réductions ou à l'évitement des émissions de GES et aux dépenses.
- Toujours dans le bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020, les écarts entre les résultats qui sont présentés et les cibles ne sont pas analysés. Le bilan présente plutôt un aperçu des progrès accomplis (par priorité ou pour plusieurs priorités regroupées). Par exemple, dans le cas de l'une des priorités, il est indiqué dans le bilan que le résultat annuel de réduction ou d'évitement des émissions de GES était de 50 000 tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone (t éq. CO_2), alors que la cible annuelle prévue pour 2020 est de 89 000 t éq. CO_2. Les commentaires du MELCC portent notamment sur l'adoption de deux nouveaux règlements, mais ils ne précisent pas le lien qui unit ces derniers aux résultats obtenus et aux objectifs à atteindre. Ces commentaires ne sont donc pas suffisants pour évaluer si les cibles seront atteintes en 2020.

23 En outre, le PACC 2013-2020 est présenté comme la pièce maîtresse qui contribue à l'atteinte des objectifs du Québec en matière de réduction des émissions de GES, dont la cible se situe à 20 % sous le niveau de 1990 à l'horizon 2020. Cependant, le terme utilisé pour décrire l'apport attendu du PACC 2013-2020 à cette cible varie selon les documents consultés et cet apport diminue même au fil des années, comme en témoignent les exemples suivants :

- Lors de sa publication en 2013, le PACC 2013-2020 annonçait un « potentiel de réduction » des GES de 6,1 Mt éq. CO_2 sur une base annuelle à partir de 2020.
- Dans le bilan mi-parcours du PACC 2013-2020 (mars 2018), ce « potentiel de réduction » a été réévalué à 3,6 Mt éq. CO_2.
- Le total des « objectifs de réduction » des émissions de GES présentés dans les Comptes du Fonds vert 2017-2018 (février 2019) est de 2,2 Mt éq. CO_2.
- Le total des « cibles d'évitement et de réduction » présentées dans le bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020 (décembre 2019) est de 2,2 Mt éq. CO_2.

24 De plus, bien que plusieurs objectifs des mesures du PACC 2013-2020 s'appuient sur une vision à long terme, très peu de cibles intermédiaires ont été établies. Il est donc difficile d'évaluer périodiquement si la progression vers l'atteinte des objectifs est adéquate.

Exemple

Une cible fixée en 2013 pour l'une des mesures concerne la réduction annuelle des émissions de GES en 2020. Cette cible, qui s'établit à 779 100 t éq. CO_2, est importante, puisqu'elle représente le tiers du total des cibles selon le bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020, soit le dernier bilan disponible. Bien que celle-ci soit suivie depuis 2013, aucune cible intermédiaire n'a été rendue disponible pour permettre d'évaluer si la situation progresse conformément aux attentes.

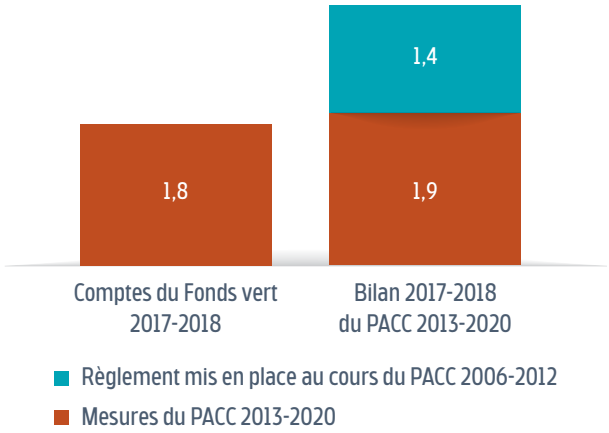
25 Enfin, certaines des cibles dont l'échéance était prévue avant la fin du PACC 2013-2020 et qui n'ont pas été atteintes dans les délais prévus sont simplement demeurées présentées telles quelles. Elles n'ont pas été révisées ni assorties d'un nouvel échéancier, bien que des aides financières soient toujours attribuées aux mesures associées à ces cibles.

Incohérences entre plusieurs documents

26 Certains des résultats présentés dans les différents documents produits ne concordent pas les uns avec les autres. Par exemple, les Comptes du Fonds vert 2017-2018 et le bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020 ne traitent pas de la même façon une situation relative à un règlement sur les halocarbures instauré lors du PACC 2006-2012. Il y a donc un écart de plus de 70 % entre les résultats des émissions de GES réduites ou évitées présentés dans ces deux documents pour l'année 2017-2018. En effet, comme le montre la figure 3 :

- dans les Comptes du Fonds vert 2017-2018, le CGFV n'inclut aucune réduction des émissions de GES en lien avec ce règlement ;
- dans le bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020, le MELCC inclut les émissions de GES évitées relatives à ce règlement dans le total des émissions de GES réduites.

FIGURE 3 Résultats des émissions de GES réduites ou évitées[1] (en Mt éq. CO_2) selon le document publié



1. Les émissions de GES réduites ou évitées ont été calculées entre l'entrée en vigueur du PACC 2013-2020 et le 31 mars 2018.

Fiabilité incertaine des données relatives à la réduction ou à l'évitement des GES

27 Une part importante des résultats relatifs à la réduction des émissions de GES qui sont présentés dans les fiches de suivi diffusées sur le Web n'ont pas été vérifiés. Pourtant, en vertu des ententes signées par les partenaires, toute déclaration de réductions des émissions de GES doit faire l'objet d'une validation et d'une vérification par une tierce partie, ou par un ministère ou un organisme qui en détient les compétences.

28 Les Comptes du Fonds vert 2017-2018, le bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020 et le tableau présentant les réductions des émissions de GES font état de limitations générales relatives à la fiabilité de l'information (ex. : les résultats des réductions des émissions de GES ne sont pas tous vérifiés et peuvent inclure des réductions hors Québec). Toutefois, l'information publiée ne permet pas de déterminer dans quelle mesure ces limitations ont un impact sur l'information concernant la réduction des émissions de GES, puisqu'aucune marge d'erreur potentielle n'est présentée. La formulation de telles réserves sans en préciser l'impact nuit à la crédibilité de ces documents.

CONSTAT 2

Le MELCC, le MTQ et TEQ ont respecté plusieurs exigences visant à améliorer la gestion des programmes d'aide financière. Toutefois, la performance attendue des projets quant à la réduction des émissions de GES n'est pas prise en compte par le MELCC et le MTQ lors de l'attribution de l'aide financière, et le suivi des projets effectué par les trois entités demande plus de rigueur.

Qu'avons-nous constaté ?

29 Les ministères et l'organisme partenaires audités ont respecté plusieurs exigences du CGFV relatives à la gestion des programmes du Fonds vert. Cependant, le MELCC et le MTQ ne tiennent pas compte de la performance attendue des projets quant à la réduction des émissions de GES lors de leur sélection et de la détermination de l'aide financière. Pourtant, cela permettrait de favoriser l'atteinte de l'objectif du PACC de réduire les émissions de GES.

Programme

Dans le cadre du présent rapport, il s'agit d'un programme d'aide financière dont les modalités sont définies dans un cadre normatif. Un programme peut être lié à une mesure ou un ensemble de mesures.

30 Aussi, le suivi des projets présente des lacunes dans le cas de chacun des partenaires audités, ce qui peut mener à une surévaluation de l'aide financière versée ou nuire à l'évaluation des résultats.

Pourquoi ce constat est-il important ?

31 L'échéance que s'est donnée le Québec pour atteindre son objectif de réduire de 37,5 % les émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990, soit 2030, arrive à grands pas. Les partenaires doivent donc sélectionner les meilleurs projets et s'assurer que chacun d'eux contribue clairement à l'atteinte de cet objectif.

32 Compte tenu de l'importance des aides financières attribuées chaque année par les partenaires pour la mise en œuvre de programmes du PACC 2013-2020, il est essentiel qu'ils gèrent ces derniers de façon efficace et efficiente. Pour ce faire, les partenaires doivent notamment respecter les principes directeurs et les contrôles établis par le CGFV pour assurer la saine gestion du Fonds vert et uniformiser leurs pratiques d'affaires.

33 Les parlementaires et la population sont préoccupés par la façon dont sont utilisées les sommes du Fonds vert.

34 Dans notre rapport d'audit sur le Fonds publié en 2014, nous avions relevé plusieurs lacunes relatives à la gestion des aides financières versées par le Fonds vert.

Ce qui appuie notre constat

Amélioration de la gestion des programmes

35 La gestion d'un programme d'aide financière comprend plusieurs étapes, notamment celles décrites dans la figure 4.

FIGURE 4 Principales étapes de la gestion d'un programme d'aide financière

36 Dans le Cadre de gestion du Fonds vert, le CGFV a défini des exigences afin d'améliorer la gestion des programmes d'aide financière et de corriger les lacunes que nous avions énoncées dans notre rapport d'audit de 2014.

Cadre de gestion du Fonds vert

Il s'agit d'un document élaboré et diffusé par le CGFV pour s'assurer que le Fonds vert est géré de façon optimale et que sa gestion par projets vise les meilleurs résultats possible.

Il y est indiqué que « Le cadre de gestion s'adresse aux Partenaires impliqués dans la gestion de Programmes, de Mesures et de plans d'action financés par le Fonds vert. Il établit les principes directeurs et les mesures de contrôle qui permettent d'assurer une saine gestion du Fonds vert et d'uniformiser les pratiques d'affaires. »

Lorsqu'un partenaire signe une entente avec le CGFV afin de pouvoir mettre en œuvre des mesures du PACC 2013-2020, il s'engage à se conformer aux exigences contenues dans ce document.

37 Le MELCC, le MTQ et TEQ ont respecté plusieurs de ces exigences pour les programmes que nous avons audités, ce qui constitue une amélioration notable de la situation. Certaines de ces exigences et les manières dont elles ont été respectées par les entités sont présentées ci-après.

Tout nouveau programme doit être communiqué au public cible par l'entremise du site Web du partenaire.	■ L'information nécessaire aux bénéficiaires potentiels pour soumettre une demande d'aide financière est disponible sur le site Web des partenaires. ■ À partir des sites Web du MELCC et du CGFV, des liens dirigent les bénéficiaires potentiels vers les programmes d'aide financière financés par le Fonds vert (classés par type de clientèle ou par secteur).
L'appel de propositions doit être la procédure à privilégier pour l'allocation des sommes.	■ Des appels de propositions sont faits en continu pour les programmes audités.
Le cadre normatif doit comprendre les objectifs du programme, qui doivent être clairs, précis et mesurables.	■ Il y a des objectifs clairs et mesurables dans chaque cadre normatif, et des cibles précises ont été définies.
Tous les programmes doivent faire l'objet d'une évaluation globale. Chaque partenaire doit établir une planification des évaluations de programme à réaliser.	■ Chaque partenaire a élaboré une planification des évaluations de programme à réaliser. ■ Le MELCC a terminé l'évaluation du programme audité en décembre 2019[1]. Quant au MTQ et à TEQ, l'évaluation de leur programme audité est en cours et la fin de la rédaction de leur rapport est prévue à l'hiver 2021 et à l'automne 2020 respectivement.

1. Nos travaux n'ont pas porté sur la qualité de l'évaluation de programme réalisée.

Peu d'attention portée par le MELCC et le MTQ à la performance attendue des projets relative à l'objectif de réduction des émissions de GES

38 En ce qui concerne les programmes audités du MELCC et du MTQ, ces derniers ne tiennent pas compte, lors de l'attribution de l'aide financière, de la performance attendue des projets quant à l'objectif de réduction des émissions de GES. Ils ne cherchent donc pas à sélectionner les projets qui permettraient une plus grande réduction des émissions de GES au meilleur coût. Une description des programmes audités est présentée dans la section Renseignements additionnels. Les méthodes de sélection des projets et de détermination de l'aide accordée utilisées par chaque partenaire audité sont résumées ci-après.

Partenaire	Méthode de sélection	Méthode de détermination de l'aide financière
MELCC	Les aides financières sont attribuées aux demandeurs selon le principe du premier arrivé, premier servi, une fois leur projet jugé admissible.	L'aide financière est calculée en fonction d'un pourcentage des dépenses admissibles jusqu'à un maximum déterminé principalement par la quantité de matières organiques à traiter.
MTQ	Tous les demandeurs admissibles reçoivent une aide financière.	L'aide financière est calculée en fonction de l'offre de services de transport en commun et de l'amélioration de certains aspects de la performance des bénéficiaires, tout en respectant le budget du programme.
TEQ	Les aides financières sont attribuées aux demandeurs selon le principe du premier arrivé, premier servi, une fois leur projet jugé admissible.	L'aide financière est calculée, dépendamment du type de projet, de l'une des manières suivantes : ■ en fonction d'un pourcentage des dépenses admissibles ; ■ sur la base du moindre du coût par tonne d'émissions de GES réduites, d'un pourcentage des dépenses admissibles ou d'un montant lié à la période de récupération de l'investissement.

39 Le programme audité du MELCC est financé principalement par le secteur des matières résiduelles et, en partie, par le secteur des changements climatiques. La performance attendue de chacun des projets relativement à la réduction des émissions de GES n'a toutefois aucun impact sur leur financement. D'ailleurs, pour plusieurs projets, l'aide financière accordée a été déterminée avant même que leur potentiel exact de réduction des émissions de GES soit connu. Si un projet permet de réduire la quantité de matières organiques et respecte les exigences du cadre normatif, l'aide financière est octroyée sans égard à la quantité prévue d'émissions de GES réduites. Pourtant, le principal objectif du secteur des changements climatiques, qui finance en partie ce programme, est justement de réduire les émissions de GES. Par exemple, dans le cas de l'un des projets, des modifications apportées aux méthodes utilisées pour calculer le potentiel de réduction des émissions de GES ont eu pour effet de diminuer ce potentiel de près de 60 %, sans toutefois avoir d'incidence sur l'aide financière.

40 Cela conduit aussi le MELCC à utiliser le secteur des changements climatiques pour financer des projets ayant des coûts par tonne très différents. Le coût par tonne par projet, calculé à partir de l'aide financière totale octroyée par le MELCC et des prévisions de réduction des émissions de GES, s'échelonne de 1 dollar par t éq. CO_2 à plus de 350 dollars par t éq. CO_2.

41 Pour sa part, le programme audité du MTQ, dont l'objectif est de développer et d'optimiser les services de transport en commun en milieu urbain pour en favoriser l'usage, comporte trois sous-volets : maintien, développement et, depuis 2018, optimisation. En ce qui a trait aux deux premiers sous-volets de ce programme, qui représentent la presque totalité de l'aide financière (96 %, soit environ 160 millions de dollars en 2018), l'aide est versée aux bénéficiaires sans que ces derniers aient déterminé, pour leur projet, d'objectif de réduction des émissions de GES. Ainsi, le MTQ n'est pas en mesure d'établir la contribution potentielle de chacun des projets à l'atteinte de l'objectif du programme, qui est pourtant justement de réduire les émissions de GES.

42 Quant au sous-volet de l'optimisation, il offre la possibilité aux bénéficiaires des deux premiers sous-volets d'obtenir des sommes supplémentaires afin d'améliorer certains aspects de leur performance. Les bénéficiaires des deux projets audités ayant obtenu des sommes pour ce sous-volet ont choisi de se fixer un objectif visant l'augmentation de l'achalandage plutôt que l'amélioration de leur contribution à la réduction des émissions de GES. Selon le MTQ, parmi tous les bénéficiaires ayant fait une demande dans le cadre du sous-volet de l'optimisation en 2018, seulement le tiers ont établi un objectif relatif à la réduction des émissions de GES.

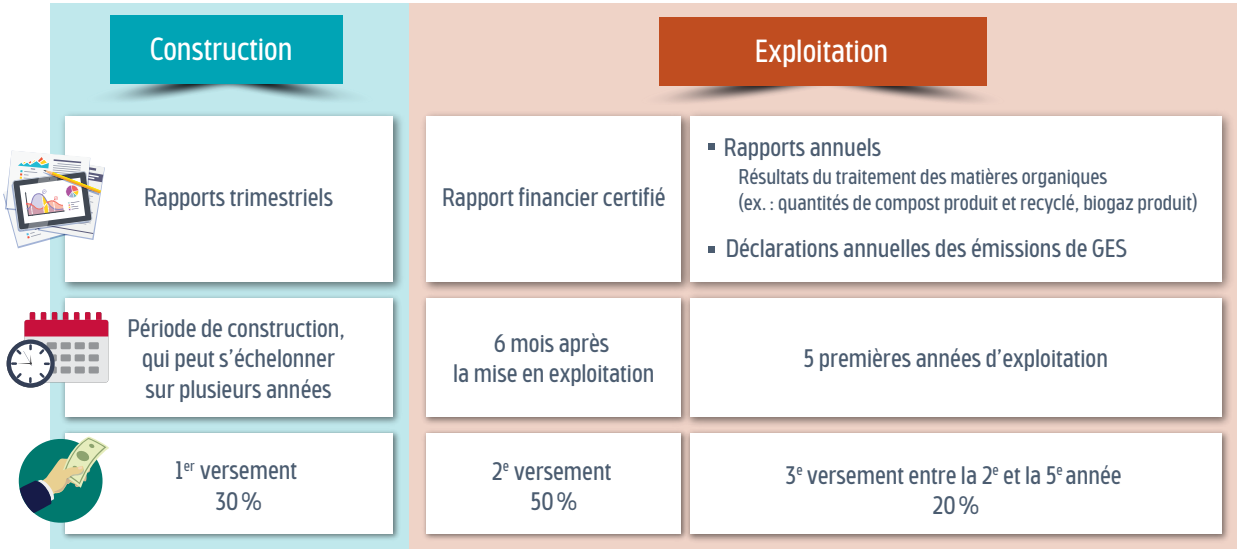
Manque de rigueur dans le suivi des projets

43 Les trois partenaires audités font preuve d'un manque de rigueur dans le suivi des projets. Cela peut mener à une surévaluation de l'aide financière versée ou nuire à l'évaluation des résultats.

MELCC

44 Dans le cas du programme audité du MELCC, les projets ont trait, par exemple, à la construction d'usines de biométhanisation ou à l'agrandissement de lieux de compostage. Il s'agit donc de projets qui se déroulent en deux phases et sur une longue période, comme l'illustre la figure 5.

FIGURE 5 Processus de reddition de comptes relatif au programme audité



45 Au cours de la phase de construction, le MELCC exige que des rapports trimestriels incluant des données sur les dépenses du projet lui soient transmis par le bénéficiaire. Le cadre normatif du programme précise que ces rapports « doivent être remplis à la satisfaction du ministère ». Toutefois, aucune directive relative à l'analyse de ces rapports n'existe. De plus, pour les projets audités, nous n'avons obtenu aucune analyse formelle des rapports trimestriels. L'analyse détaillée des dépenses effectuées dans le cadre du projet n'est effectuée que six mois après la mise en exploitation, soit lors de la réception d'un rapport financier certifié. Or, de nombreuses années peuvent s'écouler entre la réception des rapports trimestriels et la réception du rapport financier certifié. Il existe donc un risque que le MELCC constate tardivement que des dépenses non admissibles aient été réclamées ou que des dépassements de limite par catégorie de dépenses soient survenus. Le bénéficiaire pourrait alors subir des inconvénients en raison de la constatation tardive de cette réduction de l'aide financière.

46 Lors de la phase d'exploitation, les bénéficiaires de l'aide financière doivent transmettre un rapport annuel et une déclaration annuelle des émissions de GES pendant cinq ans. Or, pour les années 2018 et 2019, neuf des dix projets en exploitation ont accusé des retards en ce qui concerne la transmission de leur déclaration annuelle des émissions de GES. Des retards considérables variant de six mois à plus d'un an ont été observés pour quatre des projets. Le MELCC ne possède donc pas toutes les données qui lui sont essentielles pour évaluer au moment opportun la performance de chaque projet ainsi que du programme.

47 Par ailleurs, même lorsque les résultats des déclarations reçues montrent que les objectifs de réduction des émissions de GES inscrits à la convention d'aide financière liant le MELCC et le bénéficiaire n'ont pas été atteints, il n'y a aucune incidence sur l'aide financière accordée. En effet, la convention ne donne pas au MELCC la possibilité d'ajuster l'aide financière pour cette raison, alors qu'elle le prévoit en cas de non-atteinte de la quantité de matières organiques utilisées. Qui plus est, dans le cas des projets de compostage, le bénéficiaire n'a pas à fournir d'explications lorsqu'un écart important subsiste entre les résultats et les objectifs, ni à informer le MELCC des mesures correctives qu'il compte mettre en œuvre pour rétablir la situation.

MTQ

48 Le MTQ ne signe pas de convention d'aide financière avec les bénéficiaires pour le programme audité. Il ne leur transmet qu'une lettre d'octroi de l'aide financière. Cette lettre ne fournit cependant que peu de marge de manœuvre au MTQ en cas de problématique lors du suivi d'un projet. Elle ne précise pas que le cadre normatif du programme doit être respecté ni ne contient de clause de résiliation ou de recouvrement. Nous avions pourtant soulevé les mêmes lacunes dans notre rapport d'audit de juin 2014. Pour sa part, le Cadre de gestion du Fonds vert, qui fait partie de l'entente signée entre le CGFV et le MTQ en 2018, exige qu'une convention soit signée et précise qu'elle doit contenir des clauses de résiliation et des clauses permettant notamment aux ministères ou organismes partenaires de réduire ou d'annuler l'aide financière, voire, le cas échéant, d'exiger le remboursement des sommes versées.

49 De plus, sur les cinq projets audités du MTQ, deux bénéficiaires ont transmis leur reddition de comptes avec un retard, parfois important, de plusieurs jours à plus d'un an. Des retards importants en ce qui concerne la reddition de comptes peuvent nuire à l'évaluation en temps opportun de la performance des projets.

TEQ

50 TEQ n'analyse pas suffisamment l'admissibilité des dépenses des projets dans le cadre de son programme audité. L'un des volets du programme soutient l'implantation de projets d'efficacité énergétique ou de conversion énergétique. Pour ce volet, la détermination de l'aide financière est basée sur le plus petit résultat de trois méthodes de calcul. Pour les projets audités dans ce volet, sur la base des prévisions financières présentées par les bénéficiaires, c'est le coût par tonne d'émissions de GES qui a déterminé initialement l'aide financière. Dans cette situation, TEQ valide seulement de façon sommaire l'admissibilité des dépenses prévues pour le projet, alors qu'une analyse plus poussée pourrait l'amener à détecter des dépenses non admissibles. Cela pourrait avoir un impact sur la méthode de détermination de l'aide financière utilisée et sur le montant attribué. L'analyse des dépenses est particulièrement importante lors du suivi, car c'est à cette étape que le montant final de l'aide financière est ajusté selon les dépenses réelles admissibles du projet.

Aide financière pour le volet implantation

L'aide financière prévue est calculée sur la base du plus petit résultat des trois méthodes de calcul suivantes :

- un coût par tonne d'émissions de GES réduites ;
- un pourcentage des dépenses admissibles ;
- un montant lié à la période de récupération de l'investissement.

51 Par exemple, dans le cas de l'un des dossiers que nous avons analysés, dont l'aide financière s'élève à environ 4,5 millions de dollars et pour lequel la méthode du coût par tonne a déterminé la valeur de l'aide financière initiale accordée, certaines dépenses n'étaient pas admissibles (taux horaire pour les salaires supérieur au maximum permis par TEQ et types de dépenses non admissibles). Cette situation aurait dû amener TEQ à utiliser plutôt la méthode du pourcentage des dépenses admissibles pour déterminer le montant de l'aide financière, qui aurait alors été réduit d'environ 150 000 dollars. TEQ nous a indiqué que, selon l'entente signée avec le bénéficiaire, elle pourrait réduire ultérieurement l'aide financière accordée puisque le projet n'est pas terminé. Cependant, TEQ n'a pas avisé le bénéficiaire de la non-admissibilité de certaines dépenses.

52 De plus, pour le même projet, TEQ n'a fait aucune demande d'information pour s'assurer du caractère raisonnable des frais d'administration estimés, qui totalisent 112 000 dollars. Elle s'est seulement assurée que ces frais se situaient sous le maximum de 15 % permis par le cadre normatif du programme. TEQ ne précise d'ailleurs pas la nature des frais qu'elle juge admissibles dans ce même cadre normatif. Une telle précision favoriserait la réclamation de frais d'administration pertinents et raisonnables par les bénéficiaires.

53 Dans le cas d'un projet financé par un autre volet du programme audité, le taux horaire réclamé par le bénéficiaire pour les salaires était supérieur au maximum permis. La surévaluation de l'aide financière était peu élevée (environ 1 000 dollars), mais la situation démontre tout de même que TEQ n'a pas analysé suffisamment les dépenses déclarées.

54 Par ailleurs, le cadre normatif du programme audité de TEQ précise que le bénéficiaire d'un projet ne peut recevoir d'aide financière si ce dernier commence avant la date d'admissibilité établie. Dans le cas de deux des cinq projets analysés, TEQ n'a pas vérifié, lors de son suivi, si cette exigence était respectée, par exemple en exigeant des pièces justificatives supplémentaires pour évaluer si les dépenses déclarées avaient été effectuées avant la date d'admissibilité. Pourtant, il existait un risque à cet égard. En effet :

- certains documents au dossier de l'un de ces deux projets indiquaient que des travaux auraient pu être effectués avant cette date ;
- des incohérences relatives aux dates de certains travaux réalisés ont été relevées dans les documents transmis par le bénéficiaire de l'autre projet.

CONSTAT 3

Le CGFV a instauré des contrôles en vue de permettre une gestion rigoureuse du Fonds vert, mais il ne parvient pas à les appliquer de manière efficace.

Qu'avons-nous constaté ?

55 Le CGFV a prévu d'effectuer des contrôles pertinents auprès des ministères et organismes partenaires responsables de la gestion de mesures financées par le Fonds vert. Cependant, il n'est pas parvenu à appliquer ces contrôles de manière à assurer une gestion rigoureuse du Fonds. Les mésententes entre le CGFV et le MELCC en matière de rôles et responsabilités ne sont pas étrangères à la situation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

56 Lors de la réforme de la gouvernance du Fonds vert en 2017, le CGFV s'est vu confier la mission d'encadrer la gouvernance du Fonds vert et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence.

57 La *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* précise que pour porter des sommes au débit du Fonds vert dans le cadre du PACC 2013-2020, les ministères et TEQ doivent conclure une entente avec le CGFV, et que ce dernier doit veiller au respect des engagements pris par ces partenaires. De plus, le CGFV doit approuver les frais d'administration des partenaires pouvant être imputés au Fonds vert pour la mise en œuvre des mesures du PACC.

58 Cette loi confie aussi au CGFV plusieurs fonctions relatives à la planification des activités du Fonds vert, notamment les suivantes :

- préparer, sur une base annuelle et en collaboration avec le MELCC, une planification des mesures financées par le Fonds ;
- proposer les orientations stratégiques, les objectifs ainsi que les axes d'intervention applicables au Fonds.

59 Enfin, pour accomplir sa mission, le CGFV peut conseiller le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques sur les mesures financées par le Fonds, l'assister dans l'élaboration de celles-ci et lui donner son avis sur toute question qu'il lui soumet.

60 Étant donné que cette même loi attribue au CGFV un rôle en lien avec la gouvernance du Fonds vert, il doit disposer de toute l'autonomie nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions et être pleinement imputable de ses actions.

Ce qui appuie notre constat

61 Les ententes relatives au PACC 2013-2020 conclues entre le CGFV et les ministères et organismes partenaires prévoient les contrôles que le CGFV peut effectuer. Elles réfèrent notamment à une série de contrôles énumérés dans le Cadre de gestion du Fonds vert.

62 Le Cadre de gestion du Fonds vert indique les rôles et responsabilités des intervenants. Il reprend principalement ceux du CGFV cités dans la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. Or, comme nous l'indiquions dans notre état de situation sur le Fonds vert publié en mai 2019, le CGFV a attiré l'attention, dans un avis publié en novembre 2018, sur ses désaccords avec le MELCC en matière de rôles et de responsabilités. Cet avis indiquait notamment qu'un différend persistait entre le CGFV et le MELCC quant à l'interprétation de dispositions légales, ce qui nuisait à l'exercice de la mission du CGFV et à son indépendance. Dans son plan budgétaire pour l'année 2019-2020, le gouvernement mentionne pour sa part que des difficultés liées à la détermination des rôles et des responsabilités de chacun des intervenants impliqués dans la gestion du Fonds vert ont entraîné des chevauchements dans l'application de certaines de ces responsabilités ainsi que de la lourdeur dans les processus.

63 Le CGFV et le MELCC ont tous les deux demandé un avis juridique. Malgré les avis reçus, les interprétations demeurent divergentes[1]. Étant donné qu'ils sont les principaux responsables de la gestion rigoureuse du Fonds vert, il est regrettable qu'après plus de trois ans de coexistence, ils n'aient toujours pas réussi à convenir de la portée de leurs rôles et responsabilités respectifs.

64 Par ailleurs, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* précise que le CGFV a la fonction d'approuver les frais d'administration pouvant être imputés au Fonds vert dans le cadre des ententes signées par les partenaires pour la mise en œuvre de mesures du PACC 2013-2020. Le Cadre de gestion du Fonds vert, en cohérence avec cette loi, exige que la nature et l'estimation de ces frais d'administration soient soumises au CGFV pour approbation, et ce, avant que cette imputation ne soit faite. Dans notre audit sur le Fonds vert publié en 2014, nous avions d'ailleurs identifié comme une lacune l'absence de contrôle sur ces frais.

1. Ces avis ont été présentés aux parlementaires en janvier 2020 lors des auditions relatives au projet de loi nº 44 intitulé *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification.*

65 Toutefois, peu importe les analyses ou les demandes effectuées par le CGFV, et même si un désaccord existe sur la nature ou le caractère raisonnable des frais, le partenaire peut quand même imputer les dépenses au Fonds vert sans obtenir l'approbation préalable du CGFV. En effet, ce sont les partenaires et le MELCC qui inscrivent directement dans le système comptable leurs dépenses relatives au Fonds.

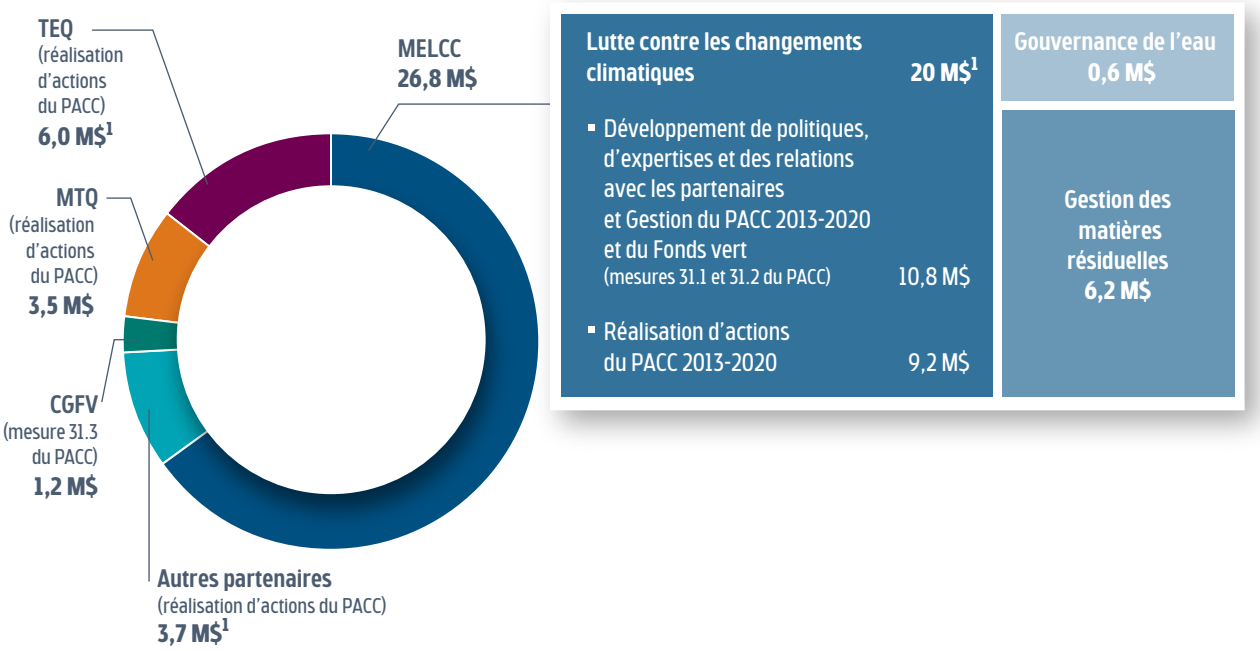
Frais non approuvés de près de 30 millions de dollars payés par le Fonds vert

Parmi les trois partenaires audités, seul le MTQ a obtenu l'approbation du CGFV pour ses frais d'administration. Pour ce qui est de TEQ et du MELCC, le CGFV considérait que les renseignements fournis n'étaient pas assez précis ou que la pertinence et le caractère raisonnable des frais n'étaient pas démontrés. Bien qu'ils n'aient pas obtenu l'approbation du CGFV, ces deux partenaires ont tout de même imputé leurs frais au Fonds vert.

Si l'on considère l'ensemble des ministères et organismes partenaires, il y a 41,2 millions de dollars qui ont été imputés en frais d'administration en 2017-2018. De ce montant, 29,7 millions de dollars l'ont été sans avoir été approuvés formellement par le CGFV, ce qui constitue une non-conformité à la loi.

66 La figure 6 présente le détail de la répartition des frais d'administration selon les données fournies par le MELCC.

FIGURE 6 Répartition des frais d'administration imputés au Fonds vert en 2017-2018



1. Il s'agit des frais d'administration imputés au Fonds vert qui n'ont pas eu l'approbation formelle du CGFV (29,7 millions de dollars).

67 Par ailleurs, le MELCC a mis à jour, en février 2019, une procédure relative à la comptabilisation des dépenses imputées au Fonds vert sans consulter le CGFV, alors que les frais d'administration étaient concernés. Lorsque ce dernier a pris connaissance de cette mise à jour, il a demandé, en mars 2019, que soit apportée à la procédure une modification sur les mécanismes d'approbation des frais d'administration avant que ces derniers soient imputés au Fonds vert. Cette modification n'a toutefois pas été incluse dans la dernière version de la procédure que nous avons reçue, mise à jour en avril 2020.

68 De plus, en ce qui a trait à la gestion des mesures par les partenaires, lorsque les résultats d'une action, d'un projet ou d'un programme s'éloignent sensiblement des cibles fixées, le CGFV ne peut pas agir directement. Il ne peut que recommander au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques les ajustements qu'il considère comme requis. D'ailleurs, le CGFV a publié deux avis en 2018. L'un portait sur le bilan mi-parcours du PACC 2013-2020 et l'autre précisait les recommandations du CGFV quant aux ajustements à apporter au PACC 2013-2020.

69 Le CGFV a inclus une clause de résiliation dans chacune de ses ententes au cas où un partenaire n'en respecterait pas les conditions. Dans les faits, lorsqu'une telle situation se produit, le CGFV n'applique pas cette clause, mais se tourne plutôt vers d'autres options (ex. : discussions, négociations) afin de favoriser le respect des ententes signées, puisqu'il considère ne détenir aucun pouvoir coercitif.

70 Enfin, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* prévoit l'implication du CGFV relativement à la planification stratégique du Fonds vert. Pourtant, la participation du CGFV n'a pas été sollicitée pour la planification du prochain PACC, malgré l'échéance imminente du PACC 2013-2020.

RECOMMANDATIONS

71 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Conseil de gestion du Fonds vert, du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, du ministère des Transports du Québec et de Transition énergétique Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Conseil de gestion du Fonds vert[2] et ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

1 Diffuser, en temps opportun, une information de qualité sur le Fonds vert, notamment à l'égard de sa performance.

2 S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert par l'ensemble des ministères et organismes.

3 S'assurer que les mécanismes visant une gestion rigoureuse du Fonds vert sont suffisants et appliqués.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et ministère des Transports du Québec

4 Tenir compte de la performance attendue des projets lors de l'attribution des aides financières afin de contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et Transition énergétique Québec[2]

5 S'assurer d'obtenir l'approbation requise quant à la pertinence et au caractère raisonnable de leurs frais d'administration avant de les imputer au Fonds vert.

2. Le CGFV et TEQ ont été abolis le 1er novembre 2020, soit après la date d'achèvement de nos travaux. Leurs droits et obligations ont été confiés respectivement au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, ministère des Transports du Québec et Transition énergétique Québec[2]

6 Établir et mettre en œuvre des procédures permettant un suivi rigoureux des projets financés par le Fonds vert.

2. Le CGFV et TEQ ont été abolis le 1er novembre 2020, soit après la date d'achèvement de nos travaux. Leurs droits et obligations ont été confiés respectivement au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Conseil de gestion du Fonds vert

« Une incompréhension des rôles et responsabilités entre le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) a toujours persisté, et ce, malgré plusieurs tentatives de rapprochement de la part du CGFV.

« Rappelons que le MELCC n'a jamais renoncé à son rôle de gestionnaire du Fonds vert et a mis huit mois pour transférer un certain nombre d'employés au CGFV. Cette situation était devenue contre-productive, car l'énergie consacrée à défendre ce que le CGFV considérait comme légitime nuisait à l'image et à la bonne gouvernance du Fonds vert et compromettait sérieusement l'indépendance du CGFV dans la gestion du Fonds. Le CGFV a d'entrée de jeu ressenti une forte résistance au changement. Une réforme nécessite une évolution des façons de penser et des modes de travail. Certains partenaires, dont le MELCC, n'ont pas vu l'arrivée du CGFV d'un bon œil, préférant le maintien du statu quo.

« Il importe également de remettre en perspective la création du CGFV. En 2017, nous arrivions en fin de parcours du PACC 2013-2020. Il est difficile de réorienter un train déjà en marche (depuis 2006), bien que des règles de gouvernance auraient dû être mises en place dès l'élaboration des plans d'action. Malgré sa courte existence et sa petite équipe, le CGFV a développé et mis en place des règles et des outils de gouvernance tels que le cadre de gestion, les grilles d'évaluation, une base de données, l'automatisation des fiches de suivi, ainsi que des lignes directrices. De plus, nous avions conçu une première maquette de tableau de bord et amorcé des travaux pour renforcer les règles encadrant les frais d'administration. Également, nous avons procédé à une étude d'étalonnage auprès d'autres fonds verts et banques vertes à travers le monde afin de dégager des stratégies pouvant améliorer la performance du Fonds. Cela dit, il reste encore du travail à faire, mais un virage important dans la gouvernance du Fonds vert a été effectué par le CGFV en très peu de temps.

« C'est dans ce contexte que nous avons joué notre rôle de gardien du Fonds vert pour assurer une saine gestion des deniers publics et recommander au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques des ajustements afin d'optimiser la performance du Fonds. Nous avons jeté les bases d'une gouvernance pouvant assurer la rigueur et la transparence du Fonds vert qui avait fait couler beaucoup d'encre. Notons également qu'en juin 2018, le CGFV a demandé au Vérificateur général du Québec (VGQ) de procéder à une vérification indépendante des frais d'administration imputés à la mesure 31 du PACC 2013-2020 dans les meilleurs délais. Le VGQ avait informé le CGFV qu'il ne donnerait pas suite à cette demande dans l'immédiat et que celle-ci s'inscrivait dans le type de travaux liés à l'audit de performance et pourrait éventuellement en faire l'objet.

« Enfin, nous souhaitons que nos travaux d'analyse et de réflexion sur le modèle d'affaires du Fonds vert servent à alimenter les discussions et pratiques à venir, et nous espérons que l'abolition du CGFV ne signale pas un retour aux pratiques déficientes du passé. »

Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) adhère à l'ensemble des recommandations formulées.

« Le Ministère est d'avis que l'absence d'une définition claire des rôles et responsabilités en matière de lutte contre les changements climatiques et de gestion du Fonds vert a entraîné chevauchements et lourdeur administrative. L'entrée en vigueur de la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* vient éliminer la confusion entre les responsabilités propres à la définition et à la gestion des mesures en matière de lutte contre les changements climatiques et les responsabilités associées à la gestion du véhicule financier que constitue le Fonds vert, maintenant nommé Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). La gouvernance renouvelée poursuit entre autres les objectifs suivants :

- Assurer la coordination et la cohérence des actions du gouvernement en matière climatique afin de favoriser l'atteinte de la cible GES 2030 et l'adaptation aux impacts des changements climatiques ;
- Préciser les conditions d'exercice de la responsabilité ministérielle ;
- Augmenter la transparence des décisions et des actions climatiques ;
- Réduire la lourdeur administrative.

« Elle prévoit plusieurs mécanismes qui permettront de renforcer l'efficacité des interventions en matière de transition climatique, ainsi que l'utilisation de données scientifiques et la prise en compte des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Elle met également en place des mécanismes de vérification renforcés.

« De nouveaux pouvoirs et responsabilités sont ainsi dévolus au ministre. Il nous apparaît utile dans ce contexte d'apporter des informations complémentaires aux constats et recommandations présentés dans le rapport.

« Les nouvelles dispositions législatives prévues, dont le pouvoir de donner des directives sur les méthodes à utiliser pour la reddition de comptes et le calcul des réductions de GES, faciliteront la communication d'informations claires et permettront d'éviter les incohérences liées par exemple à des choix méthodologiques différents, comme celle présentée dans le rapport en lien avec le Règlement sur les halocarbures. En outre, la gouvernance révisée contribuera à simplifier le processus de publication des documents, ce dernier reposant dorénavant sur des responsabilités attribuées clairement et centralisées favorisant la publication d'informations pertinentes ainsi que la disparition de la redondance et de la dispersion des informations. Cela évitera que des informations importantes ne soient pas publiées bien qu'elles soient disponibles (comme mentionné dans le rapport), notamment au sujet des fiches de suivi.

« Également, les frais d'administration pouvant être portés au débit du FECC devront être approuvés par le ministre comme le prévoit la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. Le Ministère maintiendra et bonifiera, le cas échéant, les mesures en place lui permettant de juger du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au FECC, conformément aux balises qu'il avait proposées dès l'élaboration du premier cadre de gestion du Fonds vert, publié en avril 2016, de même que les directives transmises à ce titre aux ministères et organismes partenaires du PACC.

« Le ministre, à titre de responsable de la gestion du FECC, privilégiera une gestion axée sur les meilleurs résultats à obtenir pour assurer le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux, en particulier ceux prévus à la politique-cadre sur les changements climatiques. Le ministre a l'obligation de déterminer et de rendre publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats des mesures financées par le FECC.

« Concernant le Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC), il vise à détourner la matière organique de l'élimination pour s'attaquer directement à la réduction des émissions de GES de ce secteur. En effet, selon l'inventaire québécois des émissions de GES, en 2017, le secteur des déchets constituait le cinquième émetteur anthropique en importance au Québec, et l'enfouissement de la matière organique en était la principale source. Ainsi, l'évaluation des réductions de GES du secteur des déchets se base majoritairement sur l'évitement de l'élimination de la matière organique, ce qui est unique à ce secteur. Le Ministère comprend bien que l'audit du VGQ se concentre sur les émissions de GES. Néanmoins, le PTMOBC représente un outil majeur de la Stratégie de valorisation de la matière organique, qui vise à soustraire la matière organique putrescible des lieux d'élimination, ce qui permet de prolonger leur durée de vie utile tout en réduisant les émissions de GES. Il nous apparaît ainsi important d'avoir une vision globale de la situation afin de déployer une approche qui l'est tout autant. Par ailleurs, il est également à propos de mettre en lumière que le PTMOBC est financé à moins de 20 % par le PACC.

« En conclusion, le Ministère est donc d'avis que ce rapport est une occasion d'examiner ce qui a été fait jusqu'ici et, à la lumière des objectifs poursuivis par le cadre législatif renouvelé, d'améliorer, voire de redéfinir, les mécanismes de gestion et de diffusion des informations en matière de lutte contre les changements climatiques. »

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le ministère des Transports du Québec (MTQ) est en accord avec le contenu du rapport et accueille favorablement les recommandations du VGQ. Il y voit une occasion d'amélioration continue de ses pratiques.

« Le MTQ tient à émettre deux commentaires :

- En lien avec la recommandation 4, le MTQ tient à rappeler que même si l'aide financière n'est pas octroyée directement en fonction de la performance attendue des projets en matière de réduction des émissions de GES, elle est déterminée en fonction du maintien, de l'amélioration et de l'optimisation des services de transport en commun, ce qui concourt à une augmentation de l'achalandage et qui aura pour effet de réduire ces émissions. La reddition de comptes annuelle que le MTQ effectue auprès du CGFV atteste d'ailleurs des réductions d'émissions de GES associées à l'ensemble des projets qu'il finance ;
- En lien avec les paragraphes 30 et 43, le MTQ souhaite préciser que, dans son cas, les lacunes observées quant au suivi de ses projets ne peuvent mener à une surévaluation de l'aide financière versée. Il s'agit plutôt de l'effet de nuire à l'évaluation des résultats qui peut découler de ces lacunes. »

Commentaires de Transition énergétique Québec

« Transition énergétique Québec (TEQ) prend acte des constats formulés par le VGQ dans le cadre de l'audit de performance sur la gestion du Fonds vert et du programme ÉcoPerformance, et donnera suite aux recommandations. TEQ veillera à documenter davantage ses procédures. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Faits marquants liés au Fonds vert

Travaux menés par notre organisation pour répondre aux demandes de la Commission de l'administration publique et de l'Assemblée nationale

Liste des partenaires du Fonds vert

Structure du PACC 2013-2020

Qualité de l'information sur la performance

Liste des principaux documents disponibles sur le Web

Programmes audités

OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport du commissaire au développement durable de novembre 2020. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le CGFV et le MELCC diffusent de l'information de qualité concernant les activités du Fonds vert, et ce, particulièrement lorsqu'elle est en lien avec le PACC 2013-2020.	L'information diffusée : ■ fournit les éléments utiles pour la compréhension des activités du Fonds ; ■ présente les résultats obtenus par rapport aux objectifs relatifs au PACC 2013-2020, notamment pour les cibles de réduction des émissions de GES associées aux différentes mesures, et explique les écarts, le cas échéant ; ■ est fiable, fidèle, compréhensible, comparable et produite en temps opportun.
Évaluer si le CGFV, le MELCC, le MTQ et TEQ ont mis en œuvre des mécanismes permettant une gestion rigoureuse des mesures financées par le Fonds vert.	Les mécanismes : ■ prévoient l'établissement d'objectifs précis et mesurables ; ■ assurent l'attribution des sommes provenant du Fonds de manière efficace et efficiente ; ■ permettent le suivi, l'appréciation des résultats et la reddition de comptes.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 23 octobre 2020.

L'audit porte sur la gestion du Fonds vert après la réforme de 2017. Il a été mené auprès du CGFV, du MELCC, du MTQ et de TEQ. Ces trois entités partenaires du CGFV sont celles dont les budgets respectifs pour la mise en œuvre de mesures financées par le Fonds vert sont les plus élevés (figure 1).

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des quatre entités auditées et nous avons analysé plusieurs de leurs documents.

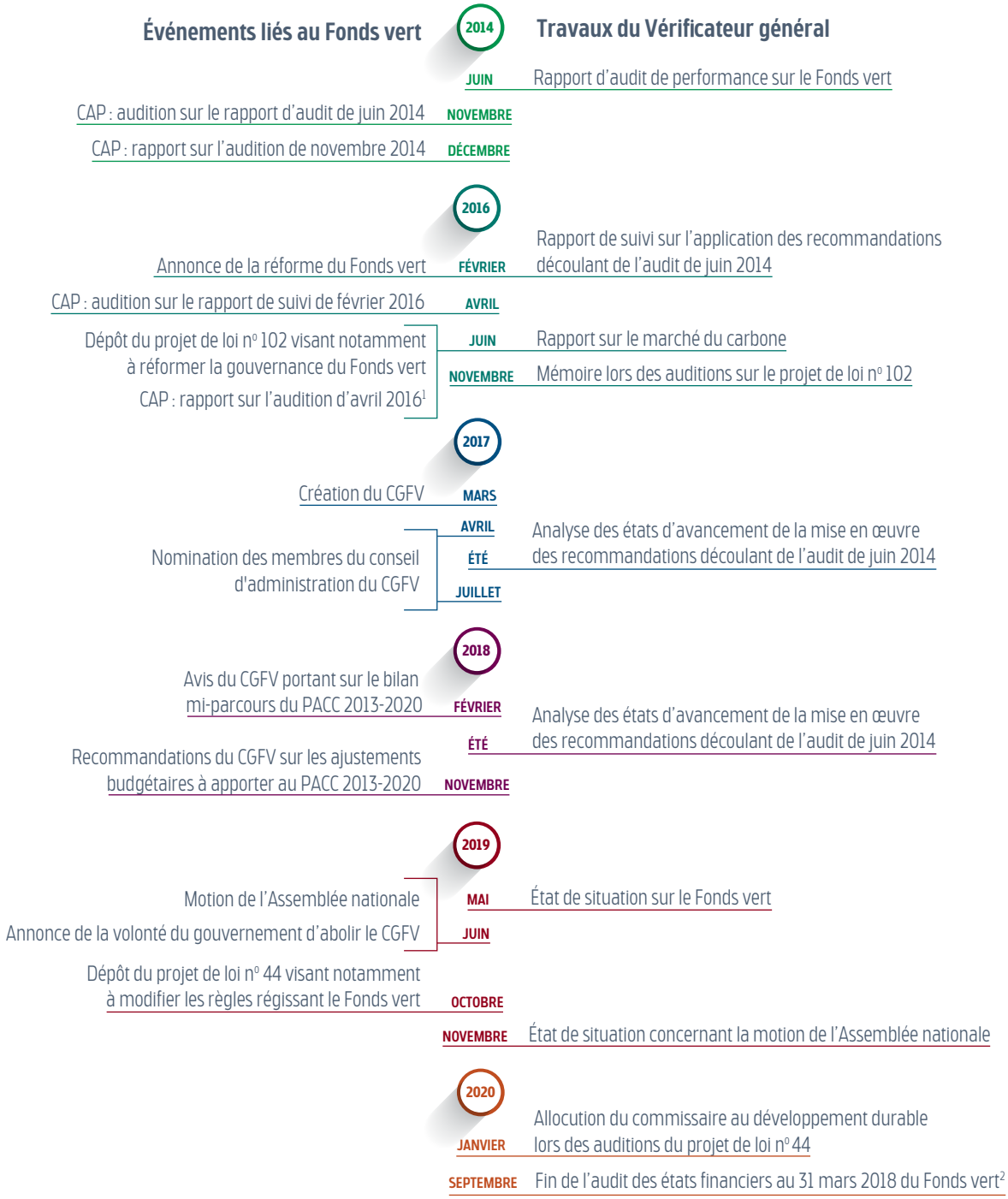
Nous avons choisi un programme sous la responsabilité de chacune des entités partenaires auditées afin d'évaluer la mise en œuvre des mécanismes encadrant l'attribution de l'aide financière pour le secteur d'activité de la lutte contre les changements climatiques (PACC 2013-2020). Pour nous permettre d'évaluer ce qui a été fait depuis la réforme du Fonds vert, les programmes sélectionnés comportent tous de nouveaux projets qui ont commencé après la signature des ententes du CGFV avec les partenaires audités en 2018, soit au moment de l'entrée en vigueur du Cadre de gestion du Fonds vert. Chaque programme audité représente également une part significative du budget du PACC 2013-2020 alloué par entité : 16 % pour le MELCC, 52 %[3] pour le MTQ et 19 % pour TEQ.

Nous avons examiné 13 dossiers, sélectionnés sur la base d'un échantillonnage par choix raisonné. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des programmes d'aide financière financés par le Fonds vert, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que l'ensemble des partenaires doivent prendre en compte.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de septembre 2019 à octobre 2020. Ils portent essentiellement sur les activités des exercices financiers 2017-2018 à 2019-2020. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

3. Pour le MTQ, nous avons audité l'un des quatre volets du Programme d'aide au développement du transport collectif, lesquels sont regroupés dans un budget commun. En raison de ce regroupement, il n'est pas possible de présenter uniquement la part du budget attribuée au volet audité. Cependant, ce volet représente la presque totalité des dépenses pour ce programme.

FAITS MARQUANTS LIÉS AU FONDS VERT



1. Dans ce rapport, la CAP a demandé au commissaire au développement durable de faire l'évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert.
2. L'audit des états financiers au 31 mars 2019 n'a pu être commencé qu'en 2020, alors que celui au 31 mars 2020 n'avait pas encore pu être commencé au moment de nos travaux pour le présent rapport.

CAP Commission de l'administration publique

TRAVAUX MENÉS PAR NOTRE ORGANISATION POUR RÉPONDRE AUX DEMANDES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En février 2016, le gouvernement annonçait une réforme en profondeur de la gestion du Fonds vert qui comprenait notamment la création du CGFV.

En juin 2016, le commissaire au développement durable a reçu une demande de la Commission de l'administration publique pour une évaluation complète de la mise en œuvre de cette réforme. Nous avons publié un état de situation sur le Fonds vert en mai 2019, dans lequel nous expliquions les motifs pour lesquels nous jugions qu'il n'était pas approprié, à ce moment, de donner suite à la demande de la commission. Notre position reposait notamment sur le fait qu'un différend persistait entre le CGFV et le MELCC quant à l'interprétation de dispositions légales relatives à leurs rôles et responsabilités respectifs.

En juin 2019, l'Assemblée nationale adoptait une motion exigeant que le CGFV et le MELCC agissent avec toute la transparence nécessaire afin de permettre au commissaire au développement durable de poursuivre son travail d'évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert dès la rentrée parlementaire de l'automne 2019.

À l'automne 2019, pour donner suite à la demande de la Commission de l'administration publique et à la motion de l'Assemblée nationale, nous avons annoncé au MELCC et au CGFV notre intention de procéder à des travaux d'audit de performance sur le Fonds vert. Des travaux préliminaires ont été réalisés et nous ont permis de déterminer la portée de l'audit qu'il était possible d'entreprendre compte tenu du contexte. Nos analyses se sont concentrées sur la période de mise en œuvre de la réforme du Fonds vert, soit à partir du moment où le CGFV a commencé ses activités.

Notre rapport présente les résultats des deux axes retenus pour notre audit, soit la qualité de l'information et la gestion des mesures financées par le Fonds vert.

LISTE DES PARTENAIRES DU FONDS VERT

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

Ministère de l'Économie et de l'Innovation

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur[4]

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Ministère de la Sécurité publique

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Ministère des Finances du Québec

Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

Ministère des Relations internationales et de la Francophonie

Ministère des Transports du Québec

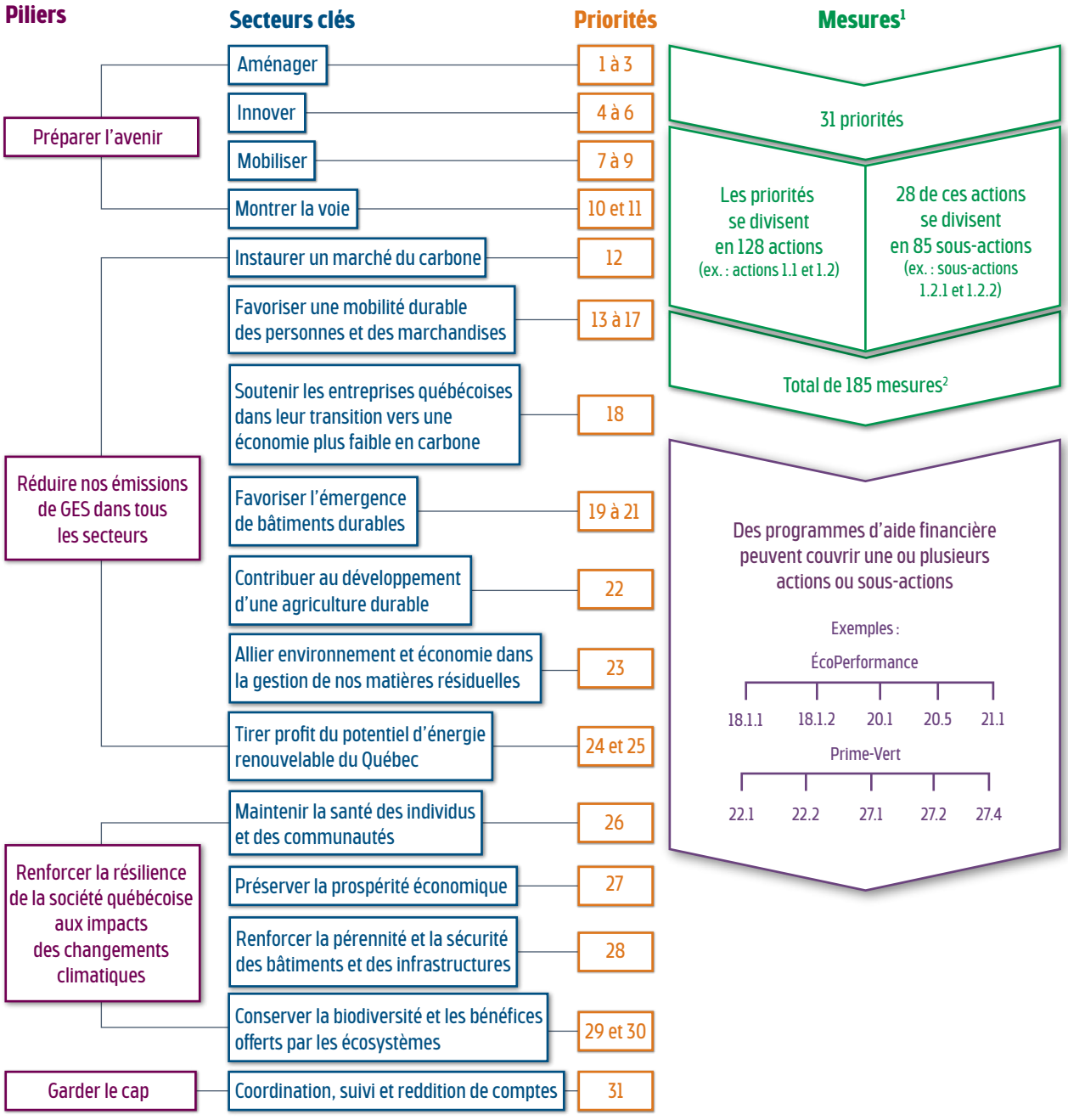
Ministère du Tourisme

Régie du bâtiment du Québec

Transition énergétique Québec

4. Depuis le 22 juin 2020, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur est scindé en deux ministères, soit le ministère de l'Éducation et celui de l'Enseignement supérieur.

STRUCTURE DU PACC 2013-2020



1. Les actions et les sous-actions sont appelées « mesures ».
2. Il s'agit du nombre de mesures existantes selon la liste des fiches de suivi qui étaient disponibles sur le site Web du CGFV en septembre 2020.

QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

LISTE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS DISPONIBLES SUR LE WEB

Document	Responsable	Description
Fréquence prévue de publication : semestrielle		
Fiches de suivi (plus d'une centaine)	CGFV en collaboration avec le MELCC	Documents présentant le détail de chacune des mesures du Fonds vert, notamment : ■ une description du programme ; ■ les objectifs, les cibles et les indicateurs de performance ; ■ les dépenses par projet ; ■ les réductions des émissions de GES, s'il y a lieu.
Fréquence prévue de publication : annuelle		
Bilan annuel du PACC 2013-2020	MELCC	Document présentant les résultats des actions mises en œuvre pour les 31 priorités du PACC 2013-2020 (dernière version disponible : bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020).
Comptes du Fonds vert	CGFV en collaboration avec le MELCC	Document offrant des renseignements détaillés sur les sources de revenu et les dépenses du Fonds vert par exercice financier. Il fournit aussi de l'information sur l'utilisation de ses ressources et rend compte des résultats atteints (dernière version disponible : Comptes du Fonds vert 2017-2018).
États financiers du Fonds vert	MELCC	États financiers non audités pour les exercices 2006-2007 à 2016-2017.
Liste des aides financières accordées	MELCC	Liste présentant le détail des subventions accordées par ministère, programme et bénéficiaire. Cette liste est disponible pour les exercices financiers 2015-2016 à 2018-2019.
Rapport annuel de gestion du CGFV	CGFV	Document principal du processus de reddition de comptes externe du CGFV. Il présente notamment les réalisations du CGFV au cours de l'exercice financier terminé, mais aussi les états financiers du CGFV et la liste des mesures financées par le Fonds vert.
Fréquence prévue de publication : autre		
Avis du CGFV portant sur le bilan mi-parcours du PACC 2013-2020 (février 2018)	CGFV	Avis demandé par la ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de l'époque sur la mise en œuvre du PACC 2013-2020. Ce rapport présente les constats qui se dégagent du bilan mi-parcours du PACC 2013-2020, ainsi que les observations du CGFV et ses recommandations.
Bilan mi-parcours du PACC 2013-2020 (mars 2018)	MELCC	Document présentant notamment la mise en œuvre du PACC 2013-2020.
Émissions de gaz à effet de serre (GES) réduites ou évitées quantifiables dans le cadre du PACC 2013-2020	CGFV	Quantité d'émissions de GES réduites ou évitées dans le cadre du PACC 2013-2020. Information mise à jour périodiquement.
Recommandations sur les ajustements budgétaires à apporter au PACC 2013-2020 (novembre 2018)	CGFV	Recommandations effectuées quant aux ajustements budgétaires qui pourraient être apportés au plan de dépenses des 31 priorités du PACC 2013-2020 pour maximiser l'atteinte des cibles gouvernementales et optimiser l'utilisation des budgets qui y sont consacrés.
Tableau de bord financier – Résultats 2017-2018 (septembre 2018)	MELCC	Document présentant les résultats financiers du Fonds vert par secteur, ministère, programme et catégorie de dépenses. Document publié sur le Web en l'absence d'états financiers audités pour l'exercice financier 2017-2018.

PROGRAMMES AUDITÉS

MELCC

Programme de traitement de matières organiques par biométhanisation et compostage (action 23.2 du PACC 2013-2020)

Ce programme subventionne la mise en place d'installations de compostage et de biométhanisation par des acteurs municipaux, autochtones ou privés. Ses deux objectifs sont les suivants :

- réduire la quantité de matières organiques destinées à l'élimination afin de favoriser la réalisation des objectifs environnementaux prévus dans la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles ;
- réduire les émissions de GES afin de contribuer aux objectifs du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques.

MTQ

Programme d'aide au développement du transport collectif — Volet aide financière au maintien, au développement et à l'optimisation des services de transport en commun (sous-action 13.7.1 du PACC 2013-2020 — Amélioration des services de transport en commun [urbain])

Ce volet du Programme d'aide au développement du transport collectif a pour objectif de développer et d'optimiser les services de transport en commun en milieu urbain pour en favoriser l'usage. Concrètement, il vise à accroître l'offre de services de transport en commun en milieu urbain ou à améliorer la performance de ces derniers afin notamment de réduire les émissions de GES. Il comporte trois sous-volets : maintien, développement et optimisation des services de transport en commun.

Le programme s'adresse aux autorités organisatrices de transport qui dirigent des services de transport en commun en milieu urbain (ex. : Autorité régionale de transport métropolitain, sociétés de transport en commun, municipalités et municipalités régionales de comté).

TEQ

Programme d'efficacité énergétique et de conversion vers des énergies moins émettrices de GES (ÉcoPerformance, sous-action 18.1.1 du PACC 2013-2020)

Le programme ÉcoPerformance apporte une aide financière aux émetteurs de GES pour les soutenir dans la mise en œuvre de mesures relatives à l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables, aux bioénergies ou à la réduction des émissions de GES. L'aide financière provient des deux volets suivants du cadre normatif du programme ÉcoPerformance :

- **volet analyse** : soutien à des projets d'analyse, soit les études et analyses techniques complexes ayant pour objectif d'identifier et de quantifier les mesures potentielles de réduction des émissions de GES.
- **volet implantation** :
  - projet d'efficacité énergétique : soutien à l'implantation d'une ou de plusieurs mesures ciblées d'économie de combustibles fossiles pour réduire les émissions de GES ;
  - projet de conversion énergétique : soutien à la conversion à des sources d'énergie émettant moins d'émissions de GES.

Ce programme compte des centaines de bénéficiaires, de l'érablière aux grandes entreprises.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021

Rapport du commissaire au développement durable

Novembre 2020

CHAPITRE 3

Intégration et maintien en emploi des jeunes personnes handicapées

Audit de performance

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de l'Éducation
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Office des personnes handicapées du Québec

EN BREF

Des milliers d'élèves handicapés terminent leurs études secondaires chaque année et la transition vers le marché de l'emploi pour ceux qui désirent s'y diriger demeure un enjeu important.

Le leadership des entités auditées est insuffisant pour assurer la coordination des services nécessaire à l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées, ce qui compromet la progression de certains jeunes vers le marché de l'emploi. Les clientèles visées et certains objectifs ne sont pas clairement définis pour chacune des mesures, et l'accessibilité des services varie selon les régions. De plus, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale n'ont pas le portrait de ce qui se passe sur le terrain, ce qui les empêche d'organiser leurs services adéquatement.

D'autre part, les stratégies gouvernementales pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées déployées depuis 2008 ne s'accompagnent pas de la mise en œuvre de mesures efficaces et efficientes. Enfin, il y a peu d'incitatifs financiers pour les jeunes personnes handicapées à effectuer un travail rémunéré plutôt que de recevoir des prestations de l'État.

CONSTATS

1. Le leadership est insuffisant pour assurer la coordination des services nécessaire à l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées, ce qui compromet la progression de certains jeunes vers le marché de l'emploi.

2. Les entités auditées n'ont pas le portrait de ce qui se passe sur le terrain, ce qui les empêche d'organiser leurs services adéquatement.

3. Les stratégies gouvernementales pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées déployées depuis 2008 ne s'accompagnent pas de la mise en œuvre de mesures efficaces et efficientes.

4. Il y a peu d'incitatifs financiers pour les jeunes personnes handicapées à effectuer un travail rémunéré plutôt que de recevoir des prestations de l'État. De plus, aucune évaluation globale de l'impact financier des différentes mesures ne permet d'optimiser la répartition des budgets disponibles.

5. L'efficacité des activités de sensibilisation et d'information réalisées auprès des employeurs sur le potentiel des jeunes personnes handicapées est limitée, et l'accompagnement nécessaire n'est pas toujours disponible.

ÉQUIPE

Paul Lanoie
Commissaire
au développement durable

Caroline Rivard
Directrice principale d'audit

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Isabelle Bouchard
Zeynab Mbengue
Olivier Montreuil
Nicolas Pellerin
Katherine Roy
Alexandre Tourigny

SIGLES

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIT	Contrat d'intégration au travail
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MEQ	Ministère de l'Éducation
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec
PSEA	Programme de subventions aux entreprises adaptées
SSMO-PH	Services spécialisés en main-d'œuvre pour personnes handicapées
TEVA	Transition de l'école vers la vie active

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 71

Le leadership est insuffisant pour assurer la coordination des services nécessaire à l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées, ce qui compromet la progression de certains jeunes vers le marché de l'emploi. 77

Les entités auditées n'ont pas le portrait de ce qui se passe sur le terrain, ce qui les empêche d'organiser leurs services adéquatement. 86

Les stratégies gouvernementales pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées déployées depuis 2008 ne s'accompagnent pas de la mise en œuvre de mesures efficaces et efficientes. 91

Il y a peu d'incitatifs financiers pour les jeunes personnes handicapées à effectuer un travail rémunéré plutôt que de recevoir des prestations de l'État. De plus, aucune évaluation globale de l'impact financier des différentes mesures ne permet d'optimiser la répartition des budgets disponibles. 97

L'efficacité des activités de sensibilisation et d'information réalisées auprès des employeurs sur le potentiel des jeunes personnes handicapées est limitée, et l'accompagnement nécessaire n'est pas toujours disponible. 104

Recommandations 108

Commentaires des entités auditées 110

Renseignements additionnels 115

MISE EN CONTEXTE

1 En 2018-2019, on comptait près de 50 000 élèves handicapés dans les écoles des réseaux d'enseignement public et privé du Québec, dont environ 20 000 au secondaire. Pour eux comme pour tout élève, l'obtention d'un emploi à la fin de leurs études peut leur permettre de participer activement à la société et de se réaliser sur les plans personnel, professionnel et social.

Personne handicapée

Dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, une personne handicapée est définie comme toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 La situation des jeunes personnes handicapées sur le marché de l'emploi demeure un enjeu important. Selon l'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2017, plus des trois quarts des jeunes canadiens âgés de 15 à 24 ans ayant déclaré une incapacité, qui ne fréquentaient pas l'école et n'avaient pas d'emploi au moment de l'enquête, étaient pourtant des travailleurs potentiels.

3 Il existe des liens entre l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées et quatre principes de développement durable, soit les principes suivants : Santé et qualité de vie, Équité et solidarité sociales, Participation et engagement et Accès au savoir. De plus, cela s'inscrit dans l'une des orientations de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, soit « Favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités sociales et économiques ».

Principes de développement durable

La prise en compte des 16 principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* est l'un des piliers de la mise en œuvre de cette loi. Adoptée en 2006, celle-ci instaure un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

4 Le présent audit avait pour objectif de nous assurer que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de l'Éducation (MEQ)[1], le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) ainsi que l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) prennent les moyens nécessaires pour favoriser l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées. Nos travaux ont porté principalement sur les activités des années 2016 à 2020.

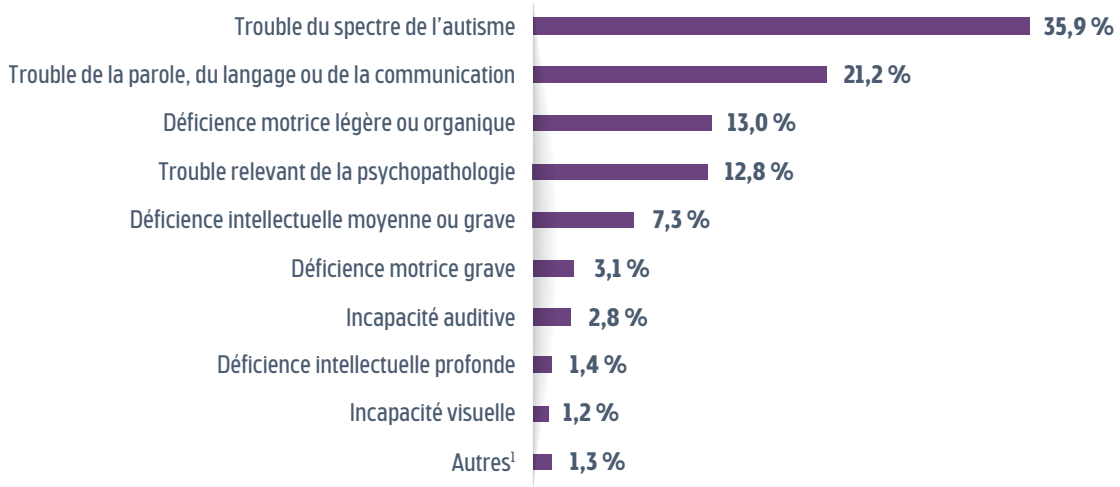
5 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

1. Avant le 22 juin 2020, il s'agissait du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur du Québec.

Portrait des jeunes personnes handicapées

6 Les élèves handicapés peuvent présenter différents types d'incapacités. Par exemple, il peut s'agir de déficiences physiques (visuelles, auditives, motrices ou langagières), de déficiences intellectuelles ou d'un trouble du spectre de l'autisme. La figure 1 présente la répartition des types d'incapacités chez les élèves qui fréquentaient les écoles secondaires des réseaux d'enseignement public et privé en 2018-2019.

FIGURE 1 Types d'incapacités chez les élèves handicapés qui fréquentaient les écoles secondaires publiques et privées en 2018-2019



1. Cette catégorie comprend notamment les élèves présentant une incapacité reliée à une déficience intellectuelle légère ou à une déficience atypique.

Source : Compilation réalisée par le MEQ à partir des déclarations d'effectif scolaire fournies par les organismes scolaires pour des fins de financement.

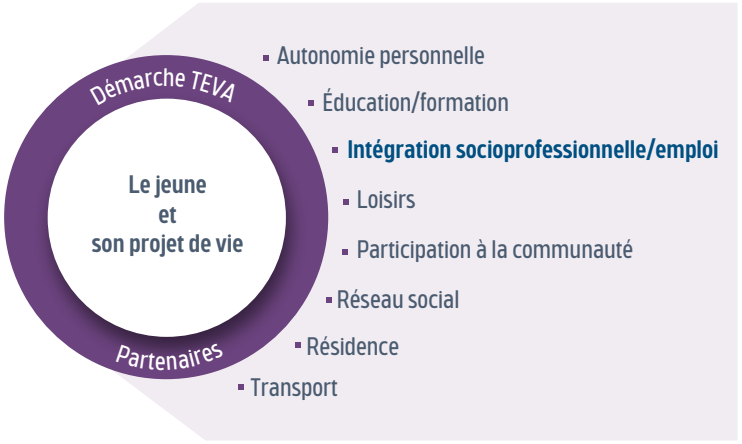
Intégration et maintien en emploi d'une jeune personne handicapée : un continuum de services

Avant la fin des études secondaires : préparer la transition vers la vie active

7 La transition de l'école vers la vie active (TEVA) est une étape charnière dans le parcours de jeunes personnes handicapées. Cette transition prend la forme d'une « démarche planifiée, coordonnée et concertée d'activités qui vise l'accompagnement du jeune dans l'élaboration et la réalisation de son projet de vie. Cette démarche a également pour objet de le soutenir pendant son passage de l'école vers la vie active ». Idéalement préparée quelques années avant la fin de ses études secondaires, elle permet de « coordonner les interventions de chacun dans un continuum de services pour favoriser le bien-être du jeune, de sa famille et de ses proches, pour répondre à ses besoins et pour contribuer à son insertion socioprofessionnelle et à sa participation sociale ».

8 Lorsque cela est nécessaire, l'accompagnement du jeune dans l'élaboration et la réalisation de son projet de vie par la démarche TEVA touche les différentes sphères de sa vie, dont son intégration socioprofessionnelle et en emploi (figure 2).

FIGURE 2 Différentes sphères de la vie du jeune prises en compte par la démarche TEVA



Source : MEQ.

9 Plusieurs partenaires peuvent prendre part à l'élaboration et à la mise en œuvre de la démarche TEVA, selon le parcours que le jeune entreprend, notamment des partenaires des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux et ceux des services publics d'emploi.

10 En pratique, cette démarche s'inscrit dans une planification à long terme, par exemple lors de l'élaboration d'un plan d'intervention par l'établissement scolaire ou d'un plan de services individualisé et intersectoriel. Cette planification vise notamment à sonder les désirs et les champs d'intérêt de l'élève handicapé afin de planifier les actions nécessaires pour répondre à ses besoins et à ses aspirations en fonction de son projet de vie.

Plan d'intervention en milieu scolaire

Le plan d'intervention est un outil de planification et de concertation utilisé dans le réseau de l'éducation pour mieux répondre aux besoins d'un élève handicapé ou en difficulté.

Plan de services individualisé et intersectoriel

Le plan de services individualisé et intersectoriel est une démarche conjointe de planification entre le réseau de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux visant une continuité de services pour accompagner des personnes ayant des besoins à combler, notamment les jeunes personnes handicapées, dans l'atteinte de leurs objectifs, en tenant compte de leurs caractéristiques spécifiques et en assurant la cohérence et la complémentarité des mesures mises à contribution pour répondre à leurs besoins.

Après les études secondaires : plusieurs parcours possibles

11 À la sortie de l'école secondaire, plusieurs parcours vers un emploi sont possibles pour les jeunes personnes handicapées qui souhaitent travailler et qui en ont la capacité. Des jeunes peuvent accéder directement au marché du travail. Pour ce faire, ils pourront avoir accès à tous les services publics d'emploi. D'autres peuvent poursuivre leurs études vers une formation professionnelle ou collégiale. Certains jeunes auront davantage besoin de soutien pour poursuivre le développement de leurs compétences et de leurs habiletés de travail. La section Renseignements additionnels fournit plus de détails sur les formations spécifiques, les mesures de développement de l'employabilité et les mesures d'intégration au marché du travail spécifiques qui sont offertes à ces jeunes par le MEQ, le MSSS et le MTESS.

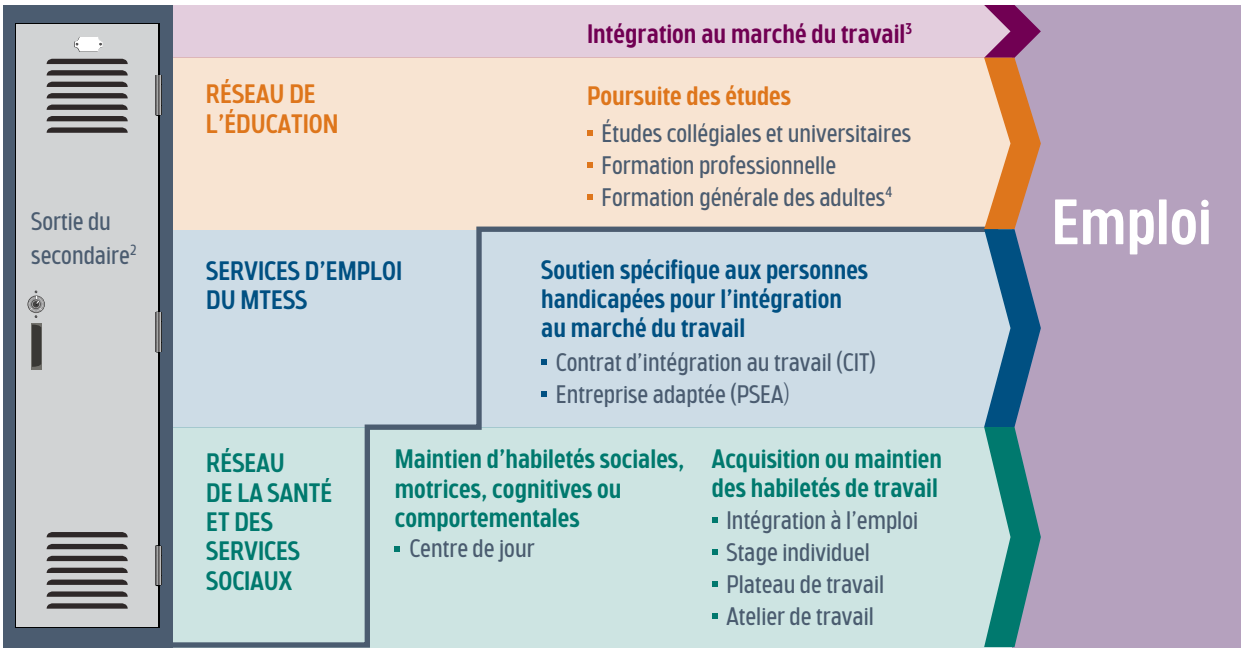
Durée prévue des études secondaires du jeune handicapé

Les jeunes avec un handicap peuvent recevoir les services de l'enseignement secondaire et les autres services éducatifs complémentaires et particuliers jusqu'à l'âge de 21 ans, plutôt que jusqu'à 18 ans comme les jeunes sans handicap.

12 Les jeunes qui n'atteignent pas un niveau d'employabilité suffisant pour occuper un emploi standard ou adapté à la fin de leurs études secondaires, ou après avoir participé à des formations spécifiques ou à des mesures de développement de l'employabilité, peuvent être admis à des activités d'intégration socioprofessionnelles offertes par le réseau de la santé et des services sociaux ou des organismes communautaires, dont les ateliers et les plateaux de travail. Pour les jeunes qui ne sont pas en mesure de participer à de telles activités, il y a les centres de jour, qui proposent des activités dites « occupationnelles », dont des activités artistiques, sportives ou culturelles, qui visent le développement ou le maintien d'habiletés sociales, motrices, cognitives ou comportementales.

13 La figure 3 illustre différents parcours possibles d'une jeune personne handicapée après ses études secondaires.

FIGURE 3 Parcours possibles vers l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées[1]



1. Il est possible qu'un jeune bénéficie d'une ou l'autre des mesures pendant une longue période plutôt que de continuer son parcours vers un emploi rémunéré, et ce, pour différentes raisons, notamment si ses capacités ne lui permettent pas de poursuivre son cheminement ou si ses intérêts changent.
2. Des formations préparatoires au travail et sur des métiers semi-spécialisés sont notamment offertes pendant les études secondaires. Il existe également des programmes éducatifs pour les élèves ayant une déficience intellectuelle.
3. La personne handicapée a accès à l'ensemble des services d'emploi du MTESS, par exemple les activités et les services d'aide à l'emploi.
4. Cette formation comprend entre autres les programmes d'intégration sociale et d'intégration socioprofessionnelle.

14 Soulignons que le continuum de services souhaitable pour un jeune qui désire se diriger vers le marché du travail varie en fonction de ses besoins. Un jeune peut avoir recours à une seule mesure avant d'intégrer le marché du travail, alors qu'un autre aura à se prévaloir de plusieurs mesures, qui peuvent lui être offertes par différents ministères. Par exemple, un jeune qui participe à un plateau de travail ou à un stage individuel peut se diriger ensuite vers un emploi en entreprise adaptée, alors qu'un autre peut immédiatement profiter d'un contrat d'intégration au travail.

15 Dans tous les cas, la finalité du parcours ou du continuum de services pour le jeune dont l'objectif est l'intégration en emploi est de le rapprocher d'un emploi rémunéré, qu'il s'agisse d'un emploi standard ou d'un emploi adapté.

Responsabilités des entités auditées

16 Le succès de l'intégration des jeunes personnes handicapées au marché du travail est en grande partie tributaire de la collaboration de différentes entités, dont le MSSS, le MEQ, le MTESS et l'OPHQ. Les responsabilités respectives de ces différents partenaires proviennent principalement des lois qui les instituent et de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*.

17 Cette loi prévoit des responsabilités particulières pour le MTESS, qui doit notamment élaborer, coordonner, suivre et évaluer une stratégie visant l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées.

18 Les responsabilités détaillées de chacune de ces entités concernant l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Le leadership est insuffisant pour assurer la coordination des services nécessaire à l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées, ce qui compromet la progression de certains jeunes vers le marché de l'emploi.

Qu'avons-nous constaté ?

19 La coordination des services entre le MEQ, le MSSS et le MTESS demeure insuffisante, et ce, malgré la mise en place de comités interministériels au cours des dernières années. Cela ne favorise pas la cohérence des services offerts. Par ailleurs, l'OPHQ et le MTESS ont chacun des responsabilités à l'égard de la coordination, mais aucun ne les assume pleinement.

20 Le continuum de services présente des lacunes importantes :

- la transition entre l'école et la vie active est peu planifiée : à la fin de leurs études secondaires, peu de jeunes personnes handicapées posséderaient un plan de services (plan d'intervention ou plan de services individualisé et intersectoriel) qui précise leurs intérêts, leurs besoins, leurs objectifs et leurs capacités en termes d'emploi, ainsi que les formations spécifiques et les mesures de développement de l'employabilité qui leur seraient nécessaires ;
- certains services ne sont pas accessibles dans toutes les régions ;
- les services ne sont pas clairement définis, et ils sont rarement évalués et révisés pour s'assurer qu'ils sont bien utilisés et qu'ils répondent toujours aux besoins des jeunes personnes handicapées.

Pourquoi ce constat est-il important ?

21 Différents intervenants du MEQ, du MSSS, de leurs réseaux respectifs, du MTESS et de l'OPHQ peuvent être impliqués à de multiples occasions dans la vie d'une jeune personne handicapée. Il importe que leurs actions soient bien coordonnées afin qu'elles répondent aux besoins du jeune et que ce dernier développe des compétences qui lui permettront d'intégrer le marché du travail.

22 Le cheminement des jeunes personnes handicapées repose sur différents services mis en place pour développer leur employabilité. Pour que le continuum de services soit efficace, il importe que l'ensemble des services soient bien définis, cohérents entre eux, évalués, et révisés lorsque c'est nécessaire, pour réellement permettre que la transition entre l'école et le marché du travail soit réussie.

Ce qui appuie notre constat

Faible coordination des actions entre les ministères

23 L'amélioration de la coordination des services offerts par les ministères qui interviennent auprès des jeunes personnes handicapées a fait partie des deux stratégies nationales pour l'intégration et le maintien en emploi depuis 2008. Cette coordination demeure cependant faible aujourd'hui. L'absence de leadership est l'une des raisons qui explique cette situation. Actuellement, le MTESS et l'OPHQ se partagent les responsabilités à l'égard de la coordination, mais ils ne s'assurent pas de la coordination des services dans l'ensemble du continuum des services offerts. Voici leurs responsabilités respectives :

- le MTESS doit coordonner la stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi ;
- l'OPHQ, selon sa loi constitutive, doit veiller à la coordination des actions relatives à l'élaboration et à la prestation des services qui concernent les personnes handicapées et leur famille, mais il n'exerce pas pleinement ce rôle : il agit davantage à titre de conseiller, puisqu'il n'a pas le pouvoir d'exiger des ministères l'application de ses recommandations.

24 La responsabilité des services est principalement partagée entre le MEQ, le MSSS et le MTESS, mais les mécanismes en place sont peu efficaces pour assurer la cohérence de leurs actions. Depuis 2003, une entente de complémentarité existe entre les réseaux du MEQ et du MSSS, mais aucun mécanisme formel n'inclut le MTESS. De plus, les responsabilités de chacun des ministères demeurent imprécises en ce qui concerne la transition entre l'école et le marché de l'emploi.

Une action restée sans suite

Dès 2014, le MSSS, en collaboration avec le MEQ et le MTESS, soulevait la nécessité de « soutenir le développement d'une vision commune, en rédigeant un document qui décrit et explique les trajectoires possibles selon les projets de vie des personnes afin de présenter cette compréhension aux différents réseaux ». Or, ce document n'a jamais été rédigé.

25 Cette situation nuit à l'efficacité du continuum de services. En effet, les intervenants des ministères impliqués ne s'assurent pas que leurs services sont coordonnés avec ceux des autres ministères. Il y a un risque que les intervenants des ministères considèrent d'abord les services offerts par leur ministère respectif, plutôt que d'orienter la personne handicapée vers le service le plus approprié pour elle. D'ailleurs, selon des intervenants que nous avons rencontrés, plusieurs actions qui permettraient la fluidité du continuum de services ne sont pas réalisées. Voici des exemples :

- Les intervenants des trois services spécialisés en main-d'œuvre pour personnes handicapées (SSMO-PH) et des trois écoles secondaires avec qui nous avons conduit des entrevues s'entendent pour dire que les intervenants des écoles secondaires ne proposent pas nécessairement les services d'emploi du MTESS et de ses partenaires aux élèves handicapés qui terminent leur scolarité et qu'ils n'informent pas leurs parents des possibilités à ce sujet, alors que le Programme de solidarité sociale est davantage connu.
- Quatre des huit intervenants du réseau de la santé et des services sociaux avec qui nous avons discuté à ce sujet dans les trois régions visitées se disent peu en contact avec les services publics d'emploi et connaissent peu les mesures et les programmes du MTESS, donc :
  - ils n'informent pas systématiquement les jeunes qui participent à une activité d'intégration socioprofessionnelle offerte par le MSSS (ex. : un stage individuel) sur les mesures de développement de l'employabilité et les mesures d'intégration au marché du travail du MTESS auxquelles ils pourraient avoir accès ;
  - ils ne dirigent pas nécessairement vers un SSMO-PH les jeunes présentant un potentiel d'employabilité.

Services spécialisés en main-d'œuvre pour personnes handicapées

Il s'agit d'organismes mandatés par Services Québec pour offrir des services adaptés aux besoins des personnes handicapées : évaluation de l'employabilité, recherche d'emploi, accompagnement, etc.

Programme de solidarité sociale

Le Programme de solidarité sociale s'adresse aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi. Ce programme offre une aide financière et favorise l'intégration et la participation sociale.

Information peu diffusée

L'information sur les programmes disponibles pour les personnes handicapées est insuffisamment diffusée. Les personnes doivent faire elles-mêmes les démarches pour en profiter. (OPHQ, 2004)

Étant peu informées, les jeunes personnes handicapées risquent en fin de compte d'avoir recours au Programme de solidarité sociale à la sortie du secondaire plutôt que de s'orienter vers le marché du travail.

- Les SSMO-PH, qui sont des partenaires pertinents pour trouver des milieux de stage et soutenir les jeunes personnes handicapées dans le développement de leur employabilité, jouent rarement un rôle dans leur intégration en emploi avant la fin des études secondaires. Leur intervention plus hâtive dans le parcours des jeunes serait préférable, alors qu'ils ne les sollicitent pas directement à la fin de leurs études secondaires.

Faible planification de la transition entre les études secondaires et le marché du travail

26 Une des étapes significatives de la démarche TEVA consiste à désigner avant la fin du secondaire l'intervenant qui prendra le relais pour accompagner la jeune personne handicapée après ses études. Une des responsabilités de cet intervenant sera de s'assurer que le jeune ne connaît pas d'interruption de service à la fin de ses études secondaires. L'absence d'une démarche TEVA peut donc avoir des effets notables sur la transition entre les études secondaires et le marché de l'emploi.

Implantation de la démarche TEVA

Dès 2003, un rapport d'un comité de travail créé par l'OPHQ, et regroupant entre autres des représentants du MSSS, du MEQ et du MTESS, faisait état de recommandations et de bonnes pratiques en vue de l'implantation de cette démarche à l'échelle de la province.

27 Même si la démarche TEVA est recommandée par le MEQ, le ministère ne s'assure pas que les écoles identifient systématiquement les intérêts et les capacités des jeunes personnes handicapées en lien avec le marché du travail avant la fin de leurs études secondaires. De plus, si l'école fait cet exercice, le ministère ne s'assure pas qu'elle le fait suffisamment tôt pour assurer un parcours scolaire qui correspond au projet de vie du jeune.

28 Bien qu'il existe un guide pour soutenir le personnel de l'école, la démarche TEVA est peu ancrée dans le réseau de l'éducation et son utilisation varie d'une région à l'autre, d'un centre de services scolaire à l'autre, voire d'une école à l'autre. Pour un même centre de services scolaire, une école peut utiliser la démarche, alors qu'une autre la connaît peu. Dans un centre de services scolaire que nous avons consulté, par exemple, la démarche TEVA n'est utilisée que dans certaines écoles. Dans la région de la Mauricie, la démarche a été utilisée pendant quelques années, mais son utilisation a diminué depuis selon les intervenants que nous avons rencontrés.

29 Ainsi, une part importante des élèves handicapés risquent de ne pas profiter de cette démarche de planification de la transition de l'école vers la vie active, même s'ils en auraient besoin, que cette démarche soit intégrée dans un plan d'intervention ou dans un plan de services individualisé et intersectoriel.

30 Par ailleurs, lorsqu'une démarche TEVA est réalisée, les lacunes suivantes sont observées :

- Il n'y a pas toujours d'échanges entre les intervenants du réseau de l'éducation, ceux du réseau de la santé et des services sociaux et ceux des services publics d'emploi pour planifier la transition entre l'école secondaire et le marché du travail. Lorsqu'il y en a, les SSMO-PH y participent rarement, alors qu'ils sont des intervenants clés pour tout ce qui concerne le domaine de l'emploi pour les personnes handicapées. Parmi les 35 dossiers de démarche TEVA que nous avons analysés dans lesquels le projet de vie du jeune visait une intégration en emploi :
  - 12 dossiers incluaient seulement des intervenants du réseau de l'éducation ;
  - 17 dossiers incluaient à la fois des intervenants des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ;
  - 6 dossiers seulement incluaient un intervenant des services publics d'emploi.
- La démarche est souvent mise en place tardivement : pour 33 % des élèves handicapés qui ont quitté l'école en 2018-2019 et qui participaient à une démarche TEVA, celle-ci avait été mise en place pendant la dernière année des études secondaires. Soulignons que le guide publié en 2018 confirme que la démarche doit être entreprise de manière précoce, idéalement trois ans avant la fin anticipée du secondaire.

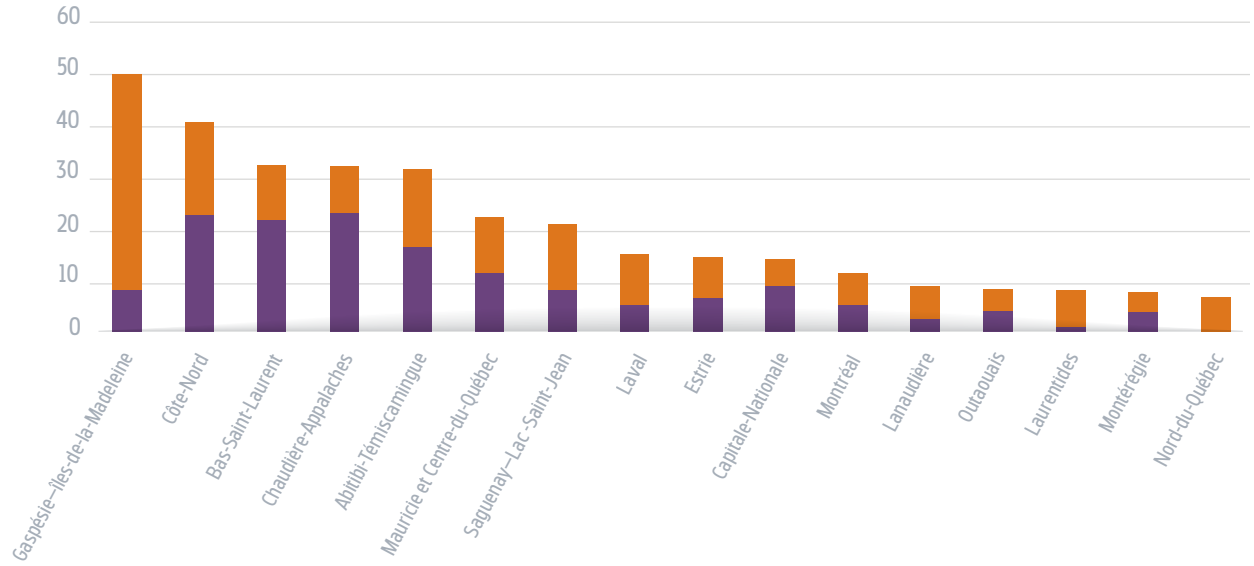
31 Si un jeune ne profite pas d'une démarche TEVA à la fin de son secondaire, il peut se tourner vers l'OPHQ. En effet, si le jeune le demande, cet organisme peut l'accompagner dans la réalisation d'un plan de services lorsque l'intervention de plusieurs ministères ou organismes est nécessaire. L'OPHQ a ainsi produit 33 plans de services en 2019-2020 et 37, en 2018-2019.

Accessibilité aux services très variable selon les régions

32 L'accessibilité des services varie selon les régions, notamment en fonction du nombre de places disponibles en entreprises grâce aux mesures d'intégration en emploi du MTESS spécifiques aux personnes handicapées. La non-disponibilité de places peut mettre fin à des projets de vie orientés vers l'intégration en emploi. Des jeunes se voient en effet ainsi privés des services qui peuvent être nécessaires pour leur permettre de cheminer dans leur démarche et d'intégrer un jour le marché de l'emploi.

33 La figure 4 illustre la situation pour les deux principales mesures spécifiques aux personnes handicapées sous la responsabilité du MTESS, soit le Programme de subventions aux entreprises adaptées (PSEA) et la mesure Contrat d'intégration au travail (CIT).

FIGURE 4 Nombre de places en entreprises par 1 000 personnes handicapées âgées de 15 à 64 ans, selon les régions, en 2019-2020



Source : MTESS.

34 Actuellement, certaines régions sont moins bien desservies que d'autres, car le nombre de places qui y sont offertes est grandement inférieur en proportion du poids démographique des personnes handicapées dans leur région. Ainsi, la région du Bas-Saint-Laurent compte 32 places par 1 000 personnes handicapées âgées de 15 à 64 ans, alors que ce nombre de places est de 7 en Montérégie.

Cause de la variabilité des services

Outre le manque de coordination quant au déploiement du continuum de services à l'intention des jeunes personnes handicapées, les lacunes liées à l'équité dans l'offre de services peuvent aussi s'expliquer par le manque d'information des entités auditées relativement aux besoins et à l'offre réelle de services (voir le constat 2).

35 Il est à noter que le MTESS a fait peu de démarches ces dernières années pour créer de nouvelles entreprises adaptées. Les deux dernières entreprises adaptées créées, sur les 41 existantes, l'ont été en 2011, et elles ont permis l'ajout de peu de places. Dans certains territoires de différentes régions, il n'y a aucune entreprise adaptée. Cette situation met une pression supplémentaire sur les autres services du continuum. Dans les entreprises adaptées existantes, seules 270 nouvelles places ont été créées ces trois dernières années, soit environ 5 % du total des places actuelles.

Création de places

La création d'emplois par le biais des mesures d'intégration en emploi PSEA et CIT dépend principalement des démarches du MTESS auprès des entreprises, de l'implication de celles-ci, ainsi que des initiatives communautaires locales.

36 Des intervenants rencontrés nous ont indiqué que de jeunes personnes handicapées sont dirigées là où des postes sont disponibles, mais que ces postes ne sont pas toujours les plus appropriés pour répondre à leurs besoins.

Mesures mal définies, rarement évaluées et révisées

37 Il n'y a pas de ligne directrice pour diriger les personnes handicapées dans le continuum de services. Les clientèles visées et certains objectifs ne sont pas clairement définis pour chacune des mesures et, sans balises claires, il est difficile de s'assurer qu'elles sont utilisées de façon optimale. Voici la situation :

- Le MTESS n'a pas défini de balises indiquant à quel moment il est souhaitable qu'une personne handicapée passe d'un poste en entreprise adaptée à un CIT et, par la suite, à un poste standard. Comme illustré dans les définitions suivantes, les mesures sont plutôt définies par des objectifs généraux qui ne permettent pas d'évaluer si les personnes handicapées profitent des mesures les plus appropriées pour elles.

Mesure	Clientèle visée	Objectif
PSEA	Personnes handicapées qui ont des incapacités importantes ou des difficultés majeures d'adaptation à un milieu de travail standard	Créer des emplois de qualité adaptés aux besoins des personnes handicapées
CIT	Personnes handicapées ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante, et qui sont sujettes à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes	Faciliter l'embauche et le maintien des personnes handicapées dans des milieux de travail standards

- Pour les mesures sous la responsabilité du réseau de la santé et des services sociaux (centre de jour, plateau de travail, atelier de travail, stage individuel et intégration à l'emploi), le MSSS ne donne pas d'orientation précise aux établissements sur les clientèles visées par les différentes mesures ni sur les mesures destinées aux jeunes susceptibles de poursuivre leur cheminement vers les services offerts par le MTESS. Chaque région développe ses règles de fonctionnement, lesquelles diffèrent d'une région à l'autre.

- Une grande similitude existe entre des services offerts par des ministères différents. La différence n'est pas claire entre les services et aucune balise n'existe pour diriger les personnes handicapées vers le service le plus approprié.

Exemples de similitudes entre les différentes mesures

Les services d'intégration en emploi du MSSS, qui prennent la forme d'activités visant à encadrer les personnes qui exécutent un travail conduisant à la production de biens ou de services dans un milieu de travail standard ou adapté, peuvent être comparables aux services offerts par les SSMO-PH pour l'intégration en emploi avec les mesures CIT ou PSEA.

Le stage individuel offert par le réseau de la santé et des services sociaux consiste à initier une personne au travail ou à lui apprendre des habitudes de travail dans un milieu standard, adapté ou communautaire. Lorsque ce stage se prolonge sur une longue période, il devient similaire aux emplois obtenus grâce aux mesures CIT ou PSEA sous la responsabilité du MTESS.

Le plateau de travail offert par le MSSS vise à encadrer un groupe de personnes, dans un milieu de travail standard, adapté ou communautaire, pour l'apprentissage d'habitudes de travail. Ce programme se rapproche du poste en entreprise adaptée offert grâce à la mesure PSEA du MTESS, où un travailleur bénéficie d'un milieu adapté pour exécuter son travail au sein d'une entreprise.

38 Les mesures CIT et PSEA n'ont pas été révisées pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins et qu'elles sont bien utilisées. Pourtant, plusieurs rapports d'évaluation font état de problématiques qui perdurent ou encore qui font entorse aux objectifs initiaux de ces mesures et qui, ultimement, ne favorisent pas le cheminement vers l'intégration des personnes handicapées au milieu du travail standard. Voici quelques-unes de ces problématiques :

- Les personnes handicapées ne cheminent pas comme prévu dans le continuum de services pour intégrer un emploi standard en raison notamment de leur sentiment de sécurité en entreprise adaptée et du désir de l'entreprise adaptée de conserver ses employés performants.
- Les personnes handicapées se prévalent de ces deux mesures pendant une longue période (en moyenne 3 ans pour le CIT et 7 ans pour le PSEA), et incidemment :
  - les taux moyens d'intégration d'un emploi standard après la participation à ces mesures sont faibles ;
  - la possibilité pour d'autres personnes d'avoir accès à ces mesures est restreinte : une évaluation de 2013 indique qu'il y a « peu de nouvelles participations ».

39 Un autre exemple de mesure dont l'utilisation mériterait d'être revue est le stage individuel du MSSS. Grâce à cette mesure, l'employeur profite d'une ressource à très peu de frais, puisque la personne handicapée est rémunérée par la prestation de la solidarité sociale. Cependant, puisque l'objectif de ce stage et sa durée n'ont pas été définis, des personnes handicapées demeurent plusieurs années en stage dans la même entreprise. Pourtant, elles peuvent développer un niveau de rendement élevé qui devrait les conduire à une mesure d'intégration en emploi ou même à un emploi standard.

40 Par ailleurs, il n'y a pas de processus pour s'assurer que la mesure utilisée ou le type d'emploi occupé par une jeune personne handicapée sont les plus appropriés, et ce, en considérant l'ensemble du continuum de services. Voici un portrait de la situation :

- Plusieurs personnes handicapées vont utiliser le même service pendant de nombreuses années. En effet :
  - plus de 10 % des 7 000 personnes handicapées ayant quitté l'éducation des adultes en 2019 et en 2020 y étaient demeurées 8 ans ou plus ;
  - près de 45 % des jeunes personnes handicapées demeurent en stage pendant 3 ans ou plus.
- Des personnes handicapées peuvent être en attente du service approprié à leurs besoins. Pendant ce temps :
  - des personnes prêtes à faire un stage individuel occupent leur temps dans un centre de jour ;
  - des personnes utilisent plus d'un service offert par le MSSS pendant une même période et sur une longue durée, pour remplir leur semaine.

Période de chevauchement de services

Selon les données des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, 3 219 personnes sur les 14 542 qui reçoivent ou ont reçu des services du MSSS, ont connu plus d'un chevauchement de services : 1 363 de ces chevauchements ont duré plus de 180 jours et 955, ont duré plus d'un an. Ces personnes ont pu par exemple partager leur temps entre un stage individuel et un plateau de travail ou un atelier de travail.

CONSTAT 2

Les entités auditées n'ont pas le portrait de ce qui se passe sur le terrain, ce qui les empêche d'organiser leurs services adéquatement.

Qu'avons-nous constaté ?

41 Les ministères responsables des différentes mesures (MEQ, MSSS, MTESS) n'ont pas l'information nécessaire pour offrir des services en fonction des besoins des jeunes personnes handicapées. Ainsi :

- ils ne possèdent ni individuellement ni collectivement les données qui leur permettraient de bien gérer le continuum de services : ils ne connaissent en effet ni les besoins de ces jeunes ni l'offre de services réelle pour chacune des mesures, et il leur est encore plus difficile d'avoir de l'information sur les habiletés ou les capacités des jeunes, ou sur le type d'emploi qui conviendrait à chacun ;
- l'ampleur des listes d'attente n'est pas connue pour plusieurs services.

Pourquoi ce constat est-il important ?

42 Sans données suffisantes sur les besoins des jeunes personnes handicapées et les services offerts, les ministères responsables ne peuvent pas s'assurer que les services rendus sont adéquats et suffisants.

43 Le manque d'information empêche les ministères responsables de mesurer l'offre et d'assurer l'équité de l'accès aux services, alors que toutes les jeunes personnes handicapées devraient avoir accès à des services similaires, peu importe la région où elles habitent. Le constat 1 fait d'ailleurs état de lacunes à ce niveau.

44 Ce manque d'information leur permet difficilement de faire des évaluations justes des services et de déterminer les meilleurs moyens de les améliorer. Cela affecte tant leur capacité de prendre les bonnes décisions au bon moment que la qualité de leur reddition de comptes.

Ce qui appuie notre constat

45 Des données significatives ne sont pas collectées par le MEQ, le MSSS et le MTESS. Ils ont peu de données sur les besoins des jeunes à la sortie de l'école secondaire, les besoins de places pour les différentes mesures, les délais d'attente pour se prévaloir d'une mesure et le cheminement des jeunes dans le continuum de services.

Peu de données sur les besoins des jeunes à la sortie de l'école secondaire

46 Le MEQ ne fait pas un suivi suffisant des démarches TEVA qui sont réalisées. Seule l'information sur les élèves qui ont un plan d'intervention est cumulée systématiquement dans le système d'information du ministère. Ce plan s'attarde cependant principalement aux enjeux scolaires, c'est-à-dire à qualifier et à diplômer l'élève, ce qui en fait un outil peu adapté pour préparer sa transition vers la vie active.

47 Bien qu'il soit possible d'y inclure un volet sur la démarche TEVA depuis l'année scolaire 2012-2013, le MEQ n'utilise pas les informations qu'il détient dans son système d'information sur les démarches TEVA qui sont réalisées. Il ne fait aucun suivi pour encourager la réalisation de la démarche TEVA auprès des centres de services scolaires qui en déclarent peu ou pas. En outre, bien qu'il n'ait pas d'assurance quant à l'intégralité des données qu'il reçoit, il n'effectue aucun suivi afin d'obtenir des données fiables pour toute la province.

48 Le nombre de jeunes personnes handicapées dont le projet de vie à la sortie du secondaire vise le travail tout comme les mesures de développement de l'employabilité ou d'intégration en emploi, qui seront nécessaires pour leur permettre d'atteindre cet objectif, ne sont donc pas connus du ministère. Il ne connaît pas les besoins en formation des jeunes en lien avec les différents types d'emplois qui les intéressent.

Aucune donnée sur le nombre de places nécessaire pour répondre à la demande

49 Les besoins de places pour les mesures de développement de l'employabilité offertes par le MSSS et pour les mesures d'intégration au marché du travail du MTESS ne sont pas connus.

50 Pour ses mesures de développement de l'employabilité, le MSSS a des données sur le nombre de jeunes desservis par les établissements de son réseau. Or, cette donnée ne lui permet pas de s'assurer que toutes les personnes handicapées qui devraient recevoir ses services, notamment des jeunes qui terminent leurs études secondaires, auront accès à une place.

51 De plus, le MSSS ne collecte pas l'information sur son taux de réponse aux besoins. Ainsi, une personne peut bénéficier d'un service deux jours par semaine et être considérée comme desservie, alors qu'elle en aurait besoin cinq jours par semaine. Le MSSS ne compilant pas cette information, il ne connaît pas le nombre de places nécessaire pour répondre à l'ensemble des besoins des usagers.

52 Le MSSS n'a pas non plus le portrait des mesures qu'il finance par le biais des organismes communautaires (ex. : centres de jour, ateliers ou plateaux de travail). Il ne connaît pas le nombre de places offertes par ces organismes, alors que plus de la moitié de son financement destiné aux services aux personnes handicapées dans le cadre de la stratégie 2019-2024 est versée à ces organismes (29,3 millions de dollars sur un budget de 55,5 millions).

53 En ce qui concerne les mesures d'intégration au marché du travail, le MTESS possède de l'information sur les personnes handicapées faisant appel à ses services d'emploi. Par contre, il ne connaît pas leurs besoins en matière d'emploi. Cela rend difficile l'arrimage de l'offre des SSMO-PH pour le PSEA et le CIT avec les besoins des personnes handicapées.

Objectifs de création de places de la stratégie 2019-2024

La stratégie 2019-2024 prévoit rendre disponibles 360 emplois de plus grâce à la mesure CIT et 200 emplois de plus grâce à la mesure PSEA d'ici 2024.

Elle prévoit aussi la création de 250 postes en entreprises adaptées pour les jeunes personnes handicapées, afin de leur faire vivre une première expérience de travail de quelques mois.

Or, sans données sur les besoins réels de ces jeunes, il sera difficile pour le MTESS de savoir à quel point ces postes répondront à leurs besoins.

Pas de données centralisées sur les délais d'attente

54 Le MSSS ne dresse pas le portrait du nombre de personnes en attente par types de services ni des délais d'attente. Seul un portrait ponctuel a été produit en 2019 sur le nombre de personnes en attente. L'information n'incluait cependant pas les personnes qui recevaient déjà un service, mais qui étaient en attente pour bénéficier de journées additionnelles ou changer de service (ex. : passer d'un atelier de travail à un plateau de travail).

Un portrait ponctuel des personnes en attente en 2019

En juillet 2019, le MSSS a produit un portrait des personnes en attente des services offerts par son réseau et par les organismes communautaires. Selon ce portrait, 1 149 personnes étaient en attente d'un service. Cependant, les délais d'attente n'ont pas été établis.

55 Des informations sur les délais d'attente sont disponibles par types de services dans les systèmes d'information utilisés par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux (CIUSSS et CISSS). Ces informations indiquent des délais d'attente importants et variables selon les régions. Ainsi, parmi les quelque 700 personnes handicapées qui étaient en attente d'un service au 31 mars 2020 :

- 39 % l'étaient depuis plus d'un an et 16 % depuis plus de 3 ans ;
- le délai est d'en moyenne 26 mois dans la région de Montréal (45 % des personnes en attente), alors qu'il est en moyenne de 6 mois pour les régions de la Mauricie et du Centre-du-Québec (10 % des personnes en attente).

56 Les délais d'attente varient aussi considérablement selon les services. Le tableau 1 présente les délais moyens et le nombre de personnes en attente pour chacun des services, comme nous avons pu l'établir à partir des données utilisées par les établissements.

TABLEAU 1 Personnes handicapées en attente d'un service du réseau de la santé et des services sociaux au 31 mars 2020[1]

Mesure	Nombre de personnes en attente	Délai d'attente moyen (en mois)
Centre de jour	247	22
Atelier de travail	110	9
Plateau de travail	162	15
Stage individuel	170	17
Intégration en emploi	24	9
Total	**713**	**17**

1. Les données au 31 mars 2020 sont des données non auditées extraites des systèmes d'information utilisés par les établissements. Ces données présentent un portrait similaire à la situation au 31 mars 2019.

57 En ce qui concerne les délais d'attente pour participer aux mesures d'intégration en emploi du MTESS, malgré l'absence de données sur le sujet, les représentants du ministère nous ont affirmé ne pas manquer de places pour la mesure CIT. Or, les représentants des trois SSMO-PH que nous avons rencontrés ont dressé un portrait différent de la situation : selon eux, il y a des listes d'attente pour se prévaloir de cette mesure. En fait, cette information est disponible au niveau régional et parfois même local, mais force est de constater que le MTESS ne collecte pas ces données, même si certains SSMO-PH en font état dans leur rapport annuel.

Information limitée sur le cheminement des jeunes

58 Aucun des ministères ne suit les cohortes de jeunes personnes handicapées qui ont terminé leurs études secondaires. Par exemple, le nombre et la proportion de ces jeunes qui participent aux mesures du continuum de services pour une intégration éventuelle en emploi ne sont pas suivis ni analysés, pas plus que ne le sont le nombre et la proportion de jeunes qui ont intégré un emploi, qui poursuivent leurs études après le secondaire ou qui demeurent à la maison.

59 Le MSSS ne collecte pas de données sur la progression des personnes handicapées dans la portion du continuum de services sous sa responsabilité, qui va du centre de jour au stage individuel. Il a fait le suivi d'un seul indicateur sur les personnes handicapées âgées de 21 ans ou plus venant de terminer leurs études secondaires. L'information fournie par cet indicateur est cependant limitée, puisqu'il :

- ne renseigne que sur le pourcentage des jeunes qui participent à une activité d'intégration socioprofessionnelle, soit 86 % d'entre eux pour 2019, et ne donne aucune information sur le taux de réponse à leurs besoins ;
- ne donne aucune information sur les 14 % de jeunes qui ne participent pas à ces activités, lesquels peuvent occuper un emploi, rester à la maison ou être aux études ;
- ne tient pas compte des jeunes qui ont quitté l'école secondaire avant l'âge de 21 ans, alors que, selon les données disponibles, plus de 75 % des élèves handicapés nés depuis 1985 ont quitté l'école secondaire avant l'âge de 21 ans.

60 Quant au MTESS, il détient peu d'information sur la progression des personnes handicapées qui bénéficient des mesures sous sa responsabilité, puisqu'il ne conserve pas ce genre de données dans son système d'information. Il réalise seulement une compilation à partir des rapports annuels des entreprises adaptées, qui lui permet d'établir que moins de 4 % des personnes handicapées admises en entreprise adaptée ont quitté leur emploi pour un emploi standard chaque année de 2006 à 2019.

Observations de l'OPHQ

L'OPHQ mentionnait en 2014 que des données centralisées et harmonisées, notamment celles des SSMO-PH, des centres locaux d'emploi et de Services Québec, seraient nécessaires afin de faire une bonne évaluation de la mesure CIT et de ses effets sur les personnes handicapées.

Selon cet organisme, le MTESS devrait aussi mieux documenter le parcours des personnes handicapées qui ont une place en entreprise adaptée grâce au PSEA, afin d'avoir des données sur la mobilité de ces personnes au sein de l'entreprise adaptée et vers un emploi standard.

CONSTAT 3

Les stratégies gouvernementales pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées déployées depuis 2008 ne s'accompagnent pas de la mise en œuvre de mesures efficaces et efficientes.

Qu'avons-nous constaté ?

61 La Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2008-2018 n'a été que partiellement appliquée et ses résultats n'ont pas été véritablement mesurés. Quant à la nouvelle stratégie 2019-2024, certaines de ses lacunes pourraient limiter son efficacité, dont les suivantes :

- des mesures trop timides pour obtenir de réelles améliorations ;
- des indicateurs peu utiles pour évaluer l'efficacité de la stratégie ;
- une faible part du financement favorisant le continuum de services.

62 Le suivi des résultats de la première stratégie a été peu utile pour l'élaboration et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie étant donné son caractère incomplet. Le suivi de la stratégie actuellement en vigueur s'annonce également déficient.

Pourquoi ce constat est-il important ?

63 Une stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées devrait être centrale pour l'amélioration du continuum de services offerts aux personnes handicapées. En effet, l'objectif d'une telle stratégie est de mobiliser un grand nombre de partenaires et de coordonner leurs actions. Si elle est bien conçue, elle a réellement le potentiel d'améliorer la qualité de vie ainsi que l'inclusion sociale de ces personnes particulièrement vulnérables.

64 Compte tenu des sommes importantes qui sont prévues pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie, il importe que les mesures qu'elle met de l'avant soient clairement définies et efficacement déployées pour obtenir les résultats escomptés.

Ce qui appuie notre constat

Mise en œuvre partielle de la stratégie 2008-2018

65 La stratégie 2008-2018 se présentait en deux phases (période 2008-2013 et période 2013-2018). Lors de la première phase, 6 mesures sur 61 n'ont pas été mises en place ou ont été abandonnées en cours de route.

66 Il était prévu que de nouvelles mesures soient proposées et mises en œuvre au terme de cette première phase. Or, bien que le MTESS ait travaillé à développer de nouvelles mesures, aucune n'a vu le jour pendant la deuxième phase.

67 Comme il a fallu attendre un an après la fin de la stratégie 2008-2018 pour que la nouvelle stratégie soit publiée, aucune nouvelle mesure n'a été mise à l'agenda des ministères de 2013 à 2019.

Des mesures trop timides dans la stratégie 2019-2024

68 Plus du tiers des 33 mesures présentées dans la stratégie 2019-2024 sont accompagnées de cibles ou d'indicateurs peu ambitieux en ce qui a trait à l'intégration en emploi des personnes handicapées. En voici des exemples.

Mesure de la stratégie 2019-2024	Justification
Soutenir le développement de mécanismes ou de pratiques porteuses pour améliorer l'intégration socioprofessionnelle des étudiants handicapés durant leur parcours de formation	L'indicateur pour l'application de cette mesure ne vise que la diffusion des pratiques porteuses et non la mise en place de ces pratiques dans l'ensemble de la province.
Promouvoir, auprès des municipalités, des exemples de bonnes pratiques en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées	Aucune progression n'est visée : la cible est seulement de maintenir à 79 % la proportion des municipalités assujetties à la production d'un plan d'action à l'égard des personnes handicapées qui adoptent des mesures pour leur offrir un emploi.
Expérimenter un nouveau service d'accompagnement dans le cadre de la démarche planifiée et concertée TEVA	Malgré plusieurs années d'efforts pour implanter la démarche TEVA, cette mesure ne consiste encore qu'à expérimenter un nouveau service d'accompagnement dans le cadre de cette démarche, et sa cible est de le faire dans seulement deux régions.

Des indicateurs peu utiles pour évaluer l'efficacité de la stratégie

69 La stratégie 2008-2018 avait comme objectif global de « réduire de 50 % l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui de la population sans incapacité ». Les seules données disponibles sur le sujet indiquent que, entre 2007 et 2017, la réduction de cet écart n'aurait été que de 14 %. Or, ces données sont issues des enquêtes canadiennes sur l'incapacité, réalisées tous les cinq ans, qui n'ont pas été conçues pour mesurer cet objectif. Il s'agit de sondages :

- pour lesquels les personnes handicapées déclarent leur incapacité sur une base volontaire ;
- dans lesquels les définitions ont été modifiées au fil des ans, ce qui rend la comparaison des réponses difficile.

70 Les données nécessaires pour mesurer correctement l'atteinte de l'objectif fixé dans la stratégie n'ont quant à elles jamais été collectées.

71 La stratégie 2019-2024 reprend l'objectif global de 2008-2018, sans cible chiffrée cependant.

72 Par ailleurs, le MTESS et ses partenaires n'ont pas déterminé les indicateurs qui permettraient de mesurer l'efficacité de la stratégie 2019-2024 dans l'atteinte de son objectif. En effet :

- les indicateurs utilisés pour chacune des mesures sont principalement des indicateurs d'activités qui ne mesurent pas les impacts généraux de la stratégie, comme :
  - le nombre d'établissements scolaires ayant reçu l'information sur les mécanismes et les pratiques porteuses,
  - le nombre de centres de services scolaires touchés par des activités de diffusion,
  - le nombre de participants aux formations ;
- dix cibles n'ont toujours pas été déterminées pour des mesures, et ce, après plus d'un an de mise en œuvre de la stratégie ;
- six indicateurs généraux ont été déterminés pour mesurer certains axes, mesures ou actions de la stratégie, mais ne sont pas accompagnés de cibles : seules des tendances sont suivies.

73 Plus particulièrement, le manque de données (constat 2) fait notamment en sorte que des indicateurs significatifs en lien avec les jeunes personnes handicapées et leur transition vers le marché de l'emploi n'ont pas été déterminés, dont :

- le pourcentage de jeunes personnes handicapées qui ont participé à une démarche TEVA avant la fin de leurs études secondaires ;
- le pourcentage des personnes handicapées ayant progressé dans leur cheminement vers un emploi, par exemple le pourcentage de celles qui cessent de recevoir la prestation de la solidarité sociale pour occuper un emploi à temps plein ou de celles qui franchissent une nouvelle étape du continuum de services.

74 Dans certains pays, on utilise des indicateurs qui permettent l'obtention d'un portrait plus significatif de l'intégration en emploi des personnes handicapées. Ces indicateurs peuvent servir à mesurer l'efficacité globale des services mis en place pour améliorer leur situation. En voici des exemples.

Pays	Indicateurs
Suède	■ Proportion de jeunes handicapés de moins de 30 ans qui sont aux études ou détiennent un emploi
France	■ Part des travailleurs handicapés en milieu protégé[1] faisant l'objet d'un accompagnement en milieu de travail standard ■ Part des prestataires de l'allocation aux adultes handicapés[2] qui ont un revenu découlant d'un emploi standard ou d'un emploi en milieu protégé[1]
Australie	■ Proportion de personnes handicapées occupant un emploi dans les secteurs privé et public

1. Le milieu protégé en France correspond à l'entreprise adaptée au Québec.
2. L'allocation aux adultes handicapés en France correspond à la prestation de la solidarité sociale au Québec.

Faible part du financement favorisant le continuum de services

75 Un montant global de près de 240 millions de dollars est prévu pour la mise en œuvre de la stratégie 2019-2024. Cependant, la répartition du financement entre les différentes mesures n'est pas optimale pour atteindre les objectifs. Un tableau illustrant plus en détail la répartition du financement selon les quatre orientations de la stratégie est présenté dans la section Renseignements additionnels.

76 Huit des 33 mesures de la stratégie sont accompagnées de nouveaux crédits, les 25 autres doivent être financées par le budget courant des ministères et organismes responsables. La répartition des crédits additionnels n'est pas nécessairement en lien avec les mesures favorisant davantage l'intégration en emploi des personnes handicapées. Ainsi, une des mesures reçoit 42 % des crédits, soit 100 millions de dollars sur 238,5 millions, alors que cette mesure, qui prend la forme de points de services appelés Aire ouverte, ne concerne pas spécifiquement l'intégration en emploi ni les personnes handicapées.

Points de services Aire ouverte : faible participation des personnes handicapées

Les points de services Aire ouverte, sous la responsabilité du MSSS, offrent des services intégrés à tous les jeunes de 12 à 25 ans, avec ou sans incapacité, dans un même lieu. On y offre des services en santé mentale ou physique, des conseils pour les études, le travail et le logement, et des renseignements sur l'aide financière et juridique.

Au moment de nos travaux, le MSSS n'était pas en mesure de préciser combien de jeunes personnes handicapées avaient utilisé ce service jusqu'à maintenant et combien avaient eu des besoins en lien avec le marché de l'emploi. Cependant, selon les responsables des trois points de services actuels, une faible proportion de la clientèle est composée de jeunes personnes handicapées et les services qu'elles y requièrent sont rarement liés à l'emploi.

77 Il en résulte que certaines des mesures visant l'amélioration du continuum de services sont peu ou pas accompagnées de crédits additionnels pour répondre aux besoins et obtenir un continuum de services fluide, selon les responsables de ces mesures. Voici deux exemples.

Mesure	Problématique financière
Soutenir et accompagner les personnes handicapées pour favoriser leur intégration	Le budget prévu de 960 000 dollars par année pour l'application de cette mesure laisse peu de marge de manœuvre, puisqu'il est réparti entre 22 établissements du réseau de la santé et des services sociaux (CIUSSS et CISSS). Cela représente en moyenne moins de 45 000 dollars par établissement.
Améliorer le continuum de services, consolider et diversifier l'offre de services en activités d'intégration socioprofessionnelle et communautaire	Avec le budget supplémentaire accordé, le MSSS compte notamment ajouter 115 places annuellement pendant les 5 prochaines années pour bonifier son offre d'activités d'intégration socioprofessionnelle en atelier de travail, en plateau de travail ou en stage individuel, par exemple. Comme plus de 700 personnes handicapées étaient en attente d'une place au 31 mars 2020, le manque de places ne pourra être comblé avant 6 ans. Cela est sans considérer les jeunes personnes handicapées qui termineront leur secondaire durant ces années et s'ajouteront à la liste d'attente.

Un suivi incomplet et peu utile

78 Le MTESS n'a pas fait un suivi adéquat des résultats de la stratégie 2008-2018, bien qu'il ait été mandaté pour le faire. Différents suivis ont été réalisés, mais certains ne l'ont pas été alors qu'ils devaient l'être. De plus, les documents produits n'ont pas servi à mesurer les effets de la stratégie ni à déterminer les améliorations à y apporter. Voici des exemples :

- Un rapport qui devait présenter notamment des recommandations en lien avec la stratégie a été déposé à l'Assemblée nationale en 2010. Il comprenait seulement un suivi sommaire de l'avancement des actions réalisées, mais aucune conclusion ni recommandation.
- Des activités de concertation régionale devaient mener à la production de deux bilans (en 2011 et en 2013) pour proposer de nouvelles mesures. À la suite de nos demandes, le MTESS n'a pu retracer que le bilan de 2011. Nous n'avons pas identifié de modifications à la stratégie à la suite du dépôt de ce bilan.
- Un bilan de mi-parcours a été produit en 2013 pour la première phase de la stratégie (période 2008-2013). Celui-ci fait état de l'avancement de la mise en œuvre des mesures, mais non du niveau d'atteinte des résultats souhaités. Aucun bilan final n'a été produit.
- Des portraits de l'évolution de la situation des personnes handicapées sur le marché du travail devaient être produits en 2011, en 2013, en 2016 et en 2018. Seul celui de 2016 a été réalisé. Il n'a toutefois jamais été diffusé.

79 Il est prévu que le MTESS fasse le suivi de la nouvelle stratégie 2019-2024, et également qu'il coordonne un comité de suivi auprès des sous-ministres adjoints des ministères et des hauts dirigeants des organismes qui contribuent à la stratégie. Cependant, certaines lacunes sont déjà observées et pourraient affecter la qualité du suivi réalisé et les redditions de comptes futures, soit les lacunes suivantes :

- Bien que le MTESS ait la responsabilité légale de l'évaluation de la stratégie, il est inscrit dans la stratégie que le choix revient aux ministères et aux organismes d'évaluer les mesures sous leurs responsabilités, et ce, s'ils le jugent pertinent. Le MTESS est ainsi dépendant du choix que feront ses partenaires à ce sujet.
- Le MTESS n'obtient pas les planifications des ministères et organismes pour la mise en œuvre de leurs mesures. Cette information lui permettrait de s'assurer du respect des échéances prévues dans la stratégie et d'évaluer les risques si des retards sont observés.
- Une rencontre du comité de suivi a eu lieu comme prévu. Toutefois, 54 % des sous-ministres adjoints ou des hauts dirigeants des organismes avaient mandaté un remplaçant pour assister à la rencontre. La présence des hauts dirigeants aux rencontres est pourtant importante afin d'assurer la mise en œuvre des mesures et des actions prévues.

CONSTAT 4

Il y a peu d'incitatifs financiers pour les jeunes personnes handicapées à effectuer un travail rémunéré plutôt que de recevoir des prestations de l'État. De plus, aucune évaluation globale de l'impact financier des différentes mesures ne permet d'optimiser la répartition des budgets disponibles.

Qu'avons-nous constaté ?

80 L'aide financière gouvernementale accordée aux jeunes personnes handicapées peut les décourager d'intégrer le marché du travail. Plusieurs pourraient préférer continuer à participer à des activités d'intégration socioprofessionnelle offertes par le MSSS par crainte de perdre certains acquis financiers ou de faire face à des contraintes administratives (ex. : difficulté de récupérer leur statut de personne ayant des contraintes sévères à l'emploi si l'expérience sur le marché du travail ne fonctionne pas).

81 Il n'y a pas d'analyse financière globale des différentes mesures offertes aux jeunes personnes handicapées à la fin de leur secondaire. Les budgets sont limités pour certaines mesures d'intégration à l'emploi, alors que leur coût est moins élevé que le versement de la prestation de la solidarité sociale.

Pourquoi ce constat est-il important ?

82 Les jeunes personnes handicapées qui ont les habiletés, les capacités et le désir de se diriger vers le marché de l'emploi doivent être incitées à le faire et leurs efforts doivent être reconnus. Leur participation au marché de l'emploi peut leur permettre de maintenir leurs acquis, de développer leurs compétences et leur autonomie, en plus de représenter pour elles une occasion de s'épanouir et de contribuer à l'essor de la société.

83 La Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019-2024 prévoit des sommes pour les mesures d'intégration à l'emploi, notamment pour les mesures CIT et PSEA offertes par le MTESS. Il importe que ces sommes soient bien investies afin de permettre à un maximum de jeunes personnes handicapées de cheminer vers le marché de l'emploi et de participer à la vie active.

Ce qui appuie notre constat

Peu d'incitatifs à l'emploi pour les jeunes personnes handicapées

84 Le Programme de solidarité sociale et certains avantages fiscaux peuvent décourager les jeunes personnes handicapées d'intégrer le marché du travail. En effet, dans certaines situations, la personne pourra voir peu ou même aucun intérêt financier à travailler.

85 Lorsqu'une personne handicapée travaille, le Programme de solidarité sociale lui permet de gagner un maximum de 200 dollars par mois sans que sa prestation soit réduite, ce qui représente moins de 4 heures par semaine au salaire minimum (13,10 dollars l'heure au 1er mai 2020).

86 Si la personne gagne plus de 200 dollars par mois, sa prestation de la solidarité sociale est diminuée en fonction de son revenu d'emploi. En conséquence, le revenu additionnel dont profite une personne handicapée qui travaille au salaire minimum est peu significatif lorsqu'elle travaille entre 4 et 25 heures par semaine.

87 La prestation de la solidarité sociale n'est plus versée dès que la personne travaille plus de 25 heures par semaine au salaire minimum. De plus, la personne handicapée qui travaille au-delà de 25 heures par semaine pendant 48 mois se voit retirer son carnet de réclamation. Ce carnet, qui est offert au prestataire de la solidarité sociale, lui permet d'obtenir sans frais certains médicaments et des services de santé (ex. : soins dentaires, prothèses dentaires, examens de la vue). La perte de cet avantage peut être significative. Selon les données fournies par la Régie de l'assurance maladie du Québec, le coût moyen pour les médicaments et les services en optométrie et en dentisterie s'élevaient à plus de 1 500 dollars par an, en 2019, pour les prestataires de l'aide sociale et de la solidarité sociale, qu'ils soient ou non des personnes handicapées.

Programme d'aide sociale

Le Programme d'aide sociale s'adresse aux adultes seuls et aux familles qui ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi. Ce programme permet de recevoir une aide financière et encourage les personnes à exercer des activités favorisant leur intégration en emploi ou leur participation sociale.

88 La personne handicapée doit aussi assumer des coûts de déplacement pour se rendre au travail. Ces coûts varient en fonction du type de transport (transport en commun, transport adapté ou service de taxi).

89 En somme, le revenu annuel disponible additionnel de la jeune personne handicapée qui intègre le marché de l'emploi est peu élevé. Il faut aussi prendre en compte que, pour plusieurs personnes handicapées, le nombre d'heures travaillées par jour peut être restreint, en raison notamment de limites liées à leur handicap ou encore de la disponibilité du transport adapté.

90 Dans une situation où la personne handicapée travaille au salaire minimum, son revenu annuel additionnel disponible varie de 3 014 dollars à 7 495 dollars selon le nombre d'heures de travail par semaine. Le revenu additionnel est encore moindre si la personne handicapée a été prestataire de la solidarité sociale pendant au moins 66 des 72 derniers mois puisque sa prestation était plus élevée. Il varie alors de 2 873 à 6 001 dollars (pour plus de détails, voir la section Renseignements additionnels). Le revenu additionnel pourrait être inférieur, voire nul, si la personne se déplace en transport adapté ou en taxi, et doit débourser pour d'autres frais, tels des vêtements de travail.

91 Le tableau 2 montre le revenu annuel additionnel disponible d'une jeune personne handicapée habitant chez ses parents, qui n'a pas bénéficié de la prestation de la solidarité sociale pendant au moins 66 des 72 derniers mois, selon le nombre d'heures travaillées, en tenant compte de certains coûts liés au travail pour l'année 2020.

TABLEAU 2 Revenu annuel additionnel disponible d'une jeune personne handicapée habitant chez ses parents, selon le nombre d'heures de travail par semaine en 2020 (en dollars)[1]

	Aucun emploi	Emploi 4 h/sem.	Emploi 25 h/sem.	Emploi 30 h/sem.	Emploi 35 h/sem.
Revenu annuel					
Revenu disponible tiré de l'emploi[2]	s. o.	3 484	19 824	21 786	23 165
Prestation de la solidarité sociale[3]	13 056	12 777	s. o.	s. o.	s. o.
Crédits d'impôt applicables non liés à l'emploi	895	944	974	981	981
	13 951	**17 205**	**20 798**	**22 767**	**24 146**
Frais					
Médicaments, optométrie et dentisterie	s. o.	s. o.	s. o.	1 500	1 500
Déplacement[4]	s. o.	240	1 200	1 200	1 200
		240	**1 200**	**2 700**	**2 700**
Revenu annuel disponible	**13 951**	**16 965**	**19 598**	**20 067**	**21 446**
Revenu annuel additionnel disponible		**3 014**	**5 647**	**6 116**	**7 495**
Revenu additionnel disponible par heure travaillée		**14,49**	**4,34**	**3,92**	**4,11**

1. Le taux horaire utilisé est le salaire minimum.
2. Le revenu d'emploi comprend les crédits d'impôt des régimes fiscaux québécois et canadien en lien avec le travail pour une personne handicapée habitant chez ses parents.
3. Il s'agit du montant pour une personne qui a bénéficié de cette prestation moins de 66 mois pendant les 72 derniers mois.
4. Les frais de déplacement sont estimés à un montant minimal de 5 dollars par jour de travail.

92 Par ailleurs, lorsqu'une jeune personne handicapée termine son secondaire, elle habite généralement chez ses parents. Dans cette situation, si elle travaille, son revenu d'emploi aura un effet sur les crédits d'impôt auxquels ses parents ont droit. Ainsi, si le jeune travaille plus de 25 heures au salaire minimum, le revenu additionnel de la famille diminuera. Par exemple, le revenu additionnel ne représentera que 927 dollars de plus annuellement pour 35 heures de travail au salaire minimum. Le tableau 3 montre l'impact du revenu d'emploi de la jeune personne handicapée sur le revenu annuel additionnel disponible de sa famille. L'impact de ce revenu lorsque le jeune a été prestataire de la solidarité sociale pendant au moins 66 des 72 derniers mois est présenté dans la section Renseignements additionnels.

TABLEAU 3 Impact du revenu d'emploi d'une jeune personne handicapée sur le revenu annuel additionnel disponible de sa famille, selon le nombre d'heures de travail par semaine en 2020 (en dollars)

	Aucun emploi	Emploi 4 h/sem.	Emploi 25 h/sem.	Emploi 30 h/sem.	Emploi 35 h/sem.
Revenu annuel disponible du jeune	13 951	16 965	19 598	20 067	21 446
Crédits d'impôt auxquels ses parents ont droit[1]	8 397	8 397	8 210	5 059	1 829
Revenu annuel disponible	**22 348**	**25 362**	**27 808**	**25 126**	**23 275**
Revenu annuel additionnel disponible de la famille		**3 014**	**5 460**	**2 778**	**927**
Revenu additionnel disponible de la famille par heure travaillée		**14,49**	**4,20**	**1,78**	**0,50**

1. Il s'agit de la partie du crédit d'impôt pour personne handicapée transférée aux parents, du crédit canadien pour aidant naturel et du crédit d'impôt québécois pour aidant naturel d'une personne majeure. Les deux premiers crédits d'impôt sont des crédits non remboursables qui viennent réduire le montant d'impôt fédéral à payer. Les parents doivent avoir un montant suffisant d'impôt à payer pour profiter pleinement de ces crédits.

93 Dans d'autres provinces canadiennes, les incitatifs à l'emploi sont plus intéressants. La jeune personne handicapée peut notamment gagner un revenu d'emploi plus élevé avant que sa prestation de la solidarité sociale soit réduite. Par exemple, la Colombie-Britannique permet un revenu de travail allant jusqu'à 12 000 dollars par année avant de réduire cette prestation. Les prestations annuelles, la durée du maintien du carnet de réclamation si la personne handicapée touche un revenu de travail, ainsi que les exemptions sur le revenu de travail dans différentes provinces canadiennes sont présentées ci-dessous.

	Québec	Alberta	Colombie-Britannique	Manitoba	Ontario	Saskatchewan
Prestation annuelle de la solidarité sociale	13 056 ou 14 520 $[1]	20 220 $	14 201 $	12 432 $	14 028 $	Entre 15 096 et 16 692 $[2]
Durée du maintien du carnet de réclamation	48 mois	Autre programme accessible si le revenu demeure inférieur à 16 580 $	n. d.	24 mois	Jusqu'à ce que l'employeur offre des prestations similaires (réévalué annuellement)	n. d.
Exemption sur le revenu de travail	200 $/mois	1 072 $ et 50 % des revenus jusqu'à 2 009 $/mois	12 000 $/année	200 $/mois et 30 % des revenus gagnés par la suite	200 $/mois et 50 % des revenus gagnés par la suite	6 000 $/année

1. Le montant de la prestation varie en fonction de l'ancienneté du prestataire. Une personne prestataire pendant au moins 66 des 72 derniers mois touche une prestation plus élevée. Le montant ne tient pas compte des crédits d'impôt auxquels une personne peut avoir droit.
2. Le montant dépend du lieu de résidence.

94 La perception que les jeunes personnes handicapées craignent de perdre financièrement en travaillant est partagée par la majorité des intervenants que nous avons rencontrés ainsi que par le milieu associatif qui représente les personnes handicapées. Ces intervenants indiquent également que les personnes handicapées ou leur famille appréhendent des difficultés administratives liées à la récupération de leur admissibilité au carnet de réclamation et de leur statut de personne ayant des contraintes sévères à l'emploi si leur expérience sur le marché du travail ne fonctionne pas. Ces craintes les inciteraient dans plusieurs cas à combler leur désir de participer à la vie active en effectuant une activité d'intégration socioprofessionnelle non rémunérée, tel un stage, pendant plusieurs années, voire jusqu'à l'âge de la retraite, plutôt que de tenter une véritable intégration au marché de l'emploi.

Stage

Financièrement, le stage peut équivaloir pour la personne handicapée à un travail rémunéré de 4 heures par semaine au salaire minimum (200 dollars par mois), car cette personne reçoit une allocation pouvant aller jusqu'à 10 dollars par jour ouvrable. Cette allocation s'ajoute à sa prestation de la solidarité sociale.

Effet négatif du stage à long terme

Le nombre de stages individuels offert par le MSSS étant limité, la participation à long terme d'une personne handicapée à un stage peut priver de jeunes personnes handicapées qui terminent leur secondaire de cette activité qui leur permettrait d'acquérir l'expérience nécessaire pour cheminer vers le marché de l'emploi.

Places limitées pour des mesures qui peuvent s'avérer moins coûteuses

95 Le coût des différentes mesures offertes par les ministères varie, et l'utilisation non appropriée de ces mesures peut avoir un impact financier notable.

96 Voici à titre comparatif le coût moyen annuel pour une place offerte ou pour un usager dans le cadre de quelques mesures.

Mesure	Coût moyen annuel
CIT	7 680 dollars[1]
PSEA	19 286 dollars[1]
Stage individuel	1 329 dollars[2]
Plateau de travail	4 219 dollars[2]
Atelier de travail	4 715 dollars[2]
Formation générale des adultes pour les personnes avec des besoins particuliers	10 966 dollars[1]

1. Ce montant représente le coût d'une place.
2. Ce montant représente le coût moyen pour un usager (le coût variant selon les besoins de chacun). Il ne correspond pas au coût moyen d'une place à temps plein, puisque des usagers participent à temps partiel. Le coût moyen d'une place à temps plein est plus élevé, mais les données nécessaires pour l'établir précisément ne sont pas disponibles.

Sources : MEQ, MTESS et MSSS.

97 Il n'y a pas d'analyse globale pour s'assurer d'une répartition optimale des sommes investies dans l'ensemble des mesures. Une telle analyse pourrait permettre un gain d'efficience. Comme mentionné au constat 1, les jeunes personnes handicapées sont dirigées là où des places sont disponibles : les mesures les plus appropriées ne leur sont pas nécessairement offertes. Or, l'utilisation de mesures moins appropriées peut avoir un coût élevé. Par exemple, il n'est pas efficient de laisser un jeune qui est prêt à effectuer un stage individuel en entreprise participer à une mesure moins adaptée à ses besoins et plus coûteuse, tels un atelier de travail ou un plateau de travail, et ce, uniquement parce que les sommes suffisantes n'auraient pas été rendues disponibles ou réparties de manière adéquate pour assurer le financement d'un nombre nécessaire de stages individuels.

98 Il n'y a pas non plus d'évaluation par le MTESS de l'impact financier d'une augmentation du nombre de places offertes grâce aux mesures d'intégration en emploi CIT et PSEA pour répondre aux besoins réels des jeunes personnes handicapées. Actuellement, les places sont octroyées en priorité à ceux qui renouvellent leur participation à une mesure, ce qui fait que des jeunes pour qui ces mesures seraient les plus appropriées risquent de ne pas pouvoir intégrer le marché de l'emploi à la fin de leurs études et de recourir à la prestation de la solidarité sociale parce qu'il n'y a pas de places pour eux.

99 Comme l'illustre le tableau 4, une place en entreprise adaptée grâce au PSEA coûte moins cher à l'État que la participation à une mesure d'intégration socioprofessionnelle offerte par le MSSS, du fait que le jeune reçoit la prestation de la solidarité sociale lorsqu'il participe à une mesure du MSSS.

TABLEAU 4 Coût d'une place en entreprise adaptée grâce au PSEA comparé au coût de la participation à une mesure d'intégration socioprofessionnelle en 2018-2019 (en dollars)

	PSEA	Mesure d'intégration socioprofessionnelle
Coût moyen de la mesure	19 286	4 219[1]
Coût de la prestation de la solidarité sociale	s. o.	13 056[2]
Coût des crédits d'impôt[3]	2 133	9 292
Coût moyen du carnet de réclamation	s. o.	1 500
Total	**21 419**	**28 067**

1. Il s'agit du coût moyen par usager sur un plateau de travail offerte par le réseau de la santé et des services sociaux.
2. Il s'agit du montant versé à une personne handicapée qui a été prestataire de la solidarité sociale moins de 66 mois pendant les 72 derniers mois.
3. Il s'agit du coût des crédits d'impôt auxquels la personne handicapée ou ses parents ont droit.

Observations de l'OPHQ

En 2014, l'OPHQ mentionnait que les jeunes personnes handicapées devraient avoir accès plus facilement à la mesure CIT, notamment au volet Intégration de cette mesure.

De plus, selon cet organisme, le budget de la mesure CIT devrait être indexé pour éviter que des changements, comme l'augmentation du salaire minimum, viennent diminuer considérablement le nombre de places disponibles. Cela permettrait minimalement de renouveler tous les CIT en vigueur.

CONSTAT 5

L'efficacité des activités de sensibilisation et d'information réalisées auprès des employeurs sur le potentiel des jeunes personnes handicapées est limitée, et l'accompagnement nécessaire n'est pas toujours disponible.

Qu'avons-nous constaté ?

100 Les mesures disponibles pour l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées sont encore mal connues des entreprises.

101 Le MSSS, le MEQ, le MTESS et l'OPHQ réalisent différentes actions de promotion chacun de leur côté, et l'intensité des actions peut varier d'une région à l'autre, ce qui ne permet pas d'assurer une promotion suffisante.

102 L'accompagnement des entreprises qui accueillent une personne handicapée n'est pas systématique. Certains employeurs manquent de soutien pour solutionner divers enjeux rencontrés par une personne handicapée qui ont un impact sur son travail (ex. : le transport ou un problème particulier en lien avec son incapacité).

Pourquoi ce constat est-il important ?

103 Les employeurs sont essentiels pour la participation active des personnes handicapées au marché du travail. Ils peuvent toutefois démontrer une certaine réticence à les embaucher. Une intervention ciblée et concertée de l'OPHQ et des ministères concernés est donc essentielle pour améliorer leurs connaissances, corriger leurs perceptions erronées et leur fournir les outils pour accompagner les jeunes personnes handicapées dans l'entreprise, et ce, afin de développer l'offre et la diversité des emplois dans chacune des régions.

Réticence à l'embauche

Plusieurs rapports et études soulignent que l'attitude et les préjugés des employeurs envers les personnes handicapées sont encore un frein important à l'accès au marché de l'emploi de ces personnes. Par exemple, une étude réalisée en 2017 à l'Université Laval souligne que les personnes handicapées se déplaçant en fauteuil roulant ont, à compétences égales, 54 % moins de chances d'être convoquées en entrevue que les personnes sans incapacité.

104 Des démarches de sensibilisation et d'accompagnement non conjuguées de la part des ministères et organismes entraînent des dédoublements et de l'inefficience. Des employeurs peuvent être sollicités plusieurs fois, alors que d'autres ne le sont jamais.

105 Au fil des ans, des entreprises cessent leurs activités, d'autres se développent. Des efforts de sensibilisation et d'information continus sont nécessaires pour tenir informés les nouveaux dirigeants d'entreprise et continuer d'assurer l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées.

Ce qui appuie notre constat

Une sensibilisation soutenue et mieux orchestrée s'impose

106 Des actions de sensibilisation à large échelle sont menées par plusieurs entités, comme le MTESS, Services Québec, le Regroupement des organismes spécialisés pour l'emploi des personnes handicapées (ROSEPH), les SSMO-PH ainsi que l'OPHQ, mais chacun travaille de son côté. La concertation est faible pour ces activités et les actions de promotion très variables d'une région à l'autre. De plus, les actions sont déployées sporadiquement, ce qui n'optimise pas leur efficacité.

Exemple d'une campagne de sensibilisation

L'OPHQ a prévu une campagne de sensibilisation pour l'intégration des personnes handicapées en entreprise de 2019 à 2021. La campagne vise à rejoindre directement les employeurs et à leur faire connaître les programmes disponibles.

107 Les SSMO-PH et des intervenants des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation font pour leur part un travail de démarchage localement pour identifier des entreprises où les personnes handicapées pourraient travailler ou faire un stage. Selon des intervenants rencontrés, les entreprises sont ciblées en fonction des champs d'intérêt des personnes handicapées qu'ils accompagnent. Or, force est de constater qu'il n'y a pas suffisamment de nouvelles places en entreprises pour répondre à la demande de stages offerts par le réseau de la santé et des services sociaux, puisqu'il y a des listes d'attente de plusieurs mois, comme nous l'avons démontré au constat 2.

108 Quant aux employeurs, il n'est pas simple pour eux de s'y retrouver dans les nombreuses mesures qui relèvent de plusieurs ministères. Cet obstacle est notamment soulevé dans un avis du Comité consultatif Personnes handicapées, paru en mai 2019, portant sur l'accompagnement des milieux de travail. Les employeurs que nous avons rencontrés connaissent mal les différentes mesures. Par exemple, ceux qui embauchent des stagiaires par l'entremise du réseau de la santé et des services sociaux ne connaissent pas toujours les services des SSMO-PH et la possibilité d'avoir une aide financière pour offrir un emploi adapté à leur stagiaire.

Comité consultatif Personnes handicapées

Rattaché à la Commission des partenaires du marché du travail, ce comité a pour mission de soutenir l'intégration, la réintégration et le maintien en emploi des personnes handicapées par la production d'avis à l'intention de la commission, du MTESS et d'Emploi-Québec.

Des employeurs peu informés des mesures

Des employeurs nous ont mentionné qu'ils ont découvert en 2019 seulement l'existence des programmes gouvernementaux disponibles pour l'intégration des personnes handicapées en milieu de travail, à la suite de la médiatisation de la mise à pied de plusieurs personnes handicapées par l'entreprise où elles effectuaient un stage.

Un accompagnement à améliorer

109 Bien que le MTESS offre différents services-conseils pour soutenir les entreprises, notamment lors de l'embauche, l'accompagnement qu'elles reçoivent peut s'avérer insuffisant pour assurer le maintien en emploi à long terme des jeunes personnes handicapées.

110 Par exemple, une réévaluation annuelle est obligatoire pour la mesure CIT. Le SSMO-PH rencontre alors l'employeur et l'employé pour évaluer les progrès réalisés et déterminer l'aide financière à accorder pour la prochaine année. Cependant, le soutien pour les diverses problématiques que peut vivre une personne handicapée et qui ont un impact sur son travail n'est pas toujours disponible. Les entreprises n'ont pas non plus nécessairement de ressources spécialisées à l'interne pour aider une personne handicapée qui, par exemple, a de la difficulté à obtenir du transport pour arriver au travail à l'heure convenue ou se désorganise à la suite d'un changement dans son environnement.

Difficultés soulevées par des employeurs rencontrés

Des employeurs ont soulevé qu'il était difficile d'identifier la bonne personne à contacter lorsqu'un problème survient avec une personne handicapée : les intervenants du SSMO-PH interviennent dans le domaine de l'emploi uniquement, et l'entreprise n'est pas toujours en contact avec les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux.

111 L'accompagnement soutenu des entreprises pour faciliter l'intégration des personnes handicapées est pourtant reconnu comme bénéfique, autant par les acteurs du milieu du travail, comme le précise l'avis du Comité consultatif Personnes handicapées, que par des employeurs que nous avons rencontrés. Les interventions peuvent mener à des bénéfices économiques, notamment en augmentant l'assiduité des employés, et à une amélioration du bien-être des personnes. Une mesure de la stratégie 2019-2024 vise d'ailleurs la poursuite de l'implantation d'un nouveau service d'accompagnement individualisé et soutenu sur les lieux de travail.

Projet pilote déployé par le Regroupement des organismes spécialisés pour l'emploi

Ce projet consiste à offrir aux entreprises qui embauchent une personne handicapée les services d'un agent du SSMO-PH spécialisé en intégration en emploi. Ce dernier intervient directement sur les lieux de travail pour faciliter le développement du lien d'emploi, en aidant notamment à l'apprentissage des tâches. Il pourra maintenant intervenir dans d'autres sphères de la vie de la personne handicapée (ex. : le logement). Ce projet vise à aider 800 personnes annuellement.

RECOMMANDATIONS

112 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère de l'Éducation, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de l'Office des personnes handicapées du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Ministère de l'Éducation

1 S'assurer que la planification de la transition entre l'école et la vie active est établie avant que les personnes handicapées terminent leurs études secondaires.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

2 S'assurer de l'efficacité de la stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées, notamment en mesurant l'évolution de l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées.

3 Analyser l'ensemble des incitatifs financiers en place et proposer au gouvernement les mesures nécessaires pour encourager l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées.

4 Fournir de l'accompagnement aux employeurs afin d'atténuer les obstacles à l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées.

Ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de l'Éducation et ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

5 Systématiser les collectes de données nécessaires pour mieux connaître les besoins des jeunes personnes handicapées en termes de mesures et de services d'intégration en emploi ainsi que leur situation et leur cheminement dans le continuum de services offerts.

6 Déployer les mesures et les services nécessaires pour favoriser l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées dans l'ensemble des régions.

Office des personnes handicapées du Québec, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

7 Coordonner les actions de promotion destinées aux employeurs afin de stimuler une offre d'emploi suffisante qui puisse répondre aux besoins des jeunes personnes handicapées dans toutes les régions.

8 Définir une vision commune des parcours possibles pour les jeunes personnes handicapées qui veulent se diriger vers le marché de l'emploi en précisant notamment les objectifs et les clientèles visées par les mesures et services.

9 Évaluer périodiquement l'efficacité du continuum de services dans l'ensemble des régions, y compris l'utilisation appropriée des mesures et des services, et préciser le rôle de chacun des ministères et de l'Office des personnes handicapées à cet égard.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Pas de données centralisées.** Depuis la création des CISSS et CIUSSS, le ministère a travaillé au cours des cinq dernières années à raffiner ses systèmes de gestion de données.

« Par ailleurs, soulignons la complexité de la mise en œuvre d'une telle collecte entre les réseaux (compatibilité des systèmes de gestion de données, confidentialité et échange d'informations, etc.). Des mécanismes de communication pourraient être mis en place entre les partenaires avec des outils communs, en tenant compte du consentement des jeunes et de leurs familles.

« **Faible coordination des actions entre les ministères.** Les constats énoncés ainsi que la recommandation formulée s'inscrivent en continuité avec les démarches en cours au MSSS.

« En effet, le ministère a produit et diffusé son *Cadre de référence pour l'organisation des services en déficience physique, déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme* en 2017. Il est également sur le point de publier la gamme de services en déficience physique, déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme, qui viendra notamment décrire les activités socioprofessionnelles et communautaires. De plus, des lignes directrices pour l'organisation des activités de jour sont en cours d'écriture ; elles permettront au réseau d'avoir des orientations par rapport aux services offerts.

« Par de nouveaux investissements, notamment l'ajout de 6,5 M $ dans les activités socioprofessionnelles et communautaires en 2018 et d'un financement récurrent de 16,5 M $ à partir de 2020, et la poursuite de ses collaborations avec le MEQ dans le cadre de l'entente de complémentarité des services, le MSSS vise à maintenir le développement de ses services afin de répondre aux besoins du projet de vie des jeunes personnes handicapées.

« Le ministère accueille favorablement les recommandations à mener en collaboration avec l'OPHQ ainsi que le MEQ et le MTESS.

« En collaboration avec l'OPHQ, le MSSS a financé une recherche publiée en 2019 qui présente des pistes prometteuses de modèles de services pour favoriser l'appariement avec les besoins des personnes ayant une déficience physique, intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme.

« Également, depuis 2019, le MSSS s'est doté d'un chargé de projet spécifiquement dédié à faire avancer ses mesures encadrées par la Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019- 2024. Cette ressource contribue à la collaboration avec les autres instances ministérielles. »

Commentaires du ministère de l'Éducation

« Selon le *Guide pour soutenir la démarche de transition de l'école vers la vie active (TEVA)* publié par le Ministère en 2018, le moment idéal pour amorcer la démarche TEVA varie en fonction des besoins de chaque jeune et de son projet de vie.

« Il est suggéré d'amorcer la démarche suffisamment tôt pour avoir le temps de mettre en place les actions considérées comme essentielles. Ainsi, les trois années précédant la fin prévisible du secondaire ont une très grande importance dans le processus de planification de la transition en raison des choix qui s'offrent au jeune.

« Afin d'assurer la continuité et la coordination des interventions requises, une démarche de planification concertée intersectorielle d'actions coordonnées est requise. Cette planification se veut donc une responsabilité partagée entre les différents acteurs susceptibles de contribuer à la réalisation du projet de vie du jeune.

« Quant aux collectes de données, celles-ci devraient permettre aux ministères et à leurs organisations régionales d'améliorer de façon continue l'offre de services complémentaires permettant aux jeunes de réaliser leur projet de vie.

« Pour systématiser une collecte de données sur le cheminement des jeunes dans le continuum de services, le Ministère aura besoin de la collaboration des réseaux qui prennent le relais à la suite de la fin des études secondaires.

« En ce qui a trait à la recommandation de déployer les mesures et les services nécessaires pour favoriser l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées dans l'ensemble des régions, cette recommandation nécessite la coordination de plusieurs ministères. Il est important que ceux-ci coordonnent leurs actions pour le déploiement des mesures et services nécessaires à l'intégration en emploi.

« Concernant les trois autres recommandations, dans le cadre desquelles le Ministère travaille en collaboration avec l'Office des personnes handicapées du Québec, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le Ministère s'assurera d'arrimer la recommandation portant sur la coordination des actions de promotion avec celle portant sur la collecte des données. Le Ministère est favorable au développement d'une vision commune entre les ministères concernés dans la réalisation du projet de vie des jeunes en tenant compte des particularités propres à chaque région.

« En ce qui a trait au continuum de services, celui-ci devra s'inscrire dans une vision d'amélioration continue autant par les ministères que par leurs réseaux, en plus d'être arrimé aux collectes de données. »

Commentaires du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« Le MTESS accueille les constats et les recommandations présentés dans le rapport d'audit de performance portant sur l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées du Vérificateur général du Québec (VGQ).

« Le MTESS énonce clairement dans sa mission sa détermination à favoriser l'inclusion économique et sociale des personnes les plus vulnérables, ce qui inclut les personnes handicapées. Le taux d'emploi plus faible et le taux de chômage plus élevé des personnes handicapées, comparativement à l'ensemble de la population, témoignent du fait qu'elles sont parmi les personnes les plus touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

« Le MTESS est très sensible à la situation des personnes handicapées et est soucieux de mettre en œuvre les dispositifs requis pour les soutenir dans leur projet d'intégration socioprofessionnelle.

« Les services de solidarité sociale

« La participation accrue au marché du travail des personnes handicapées est un enjeu qui s'inscrit en cohérence avec les orientations gouvernementales en matière de lutte contre la pauvreté et en continuité avec le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023. Celui-ci comporte d'ailleurs des mesures visant à accompagner et à soutenir les personnes dans leurs démarches d'intégration à l'emploi.

« Les Services publics d'emploi

« Les personnes handicapées qui sont en mesure d'intégrer le marché du travail standard ou adapté ont accès à l'ensemble des mesures d'emploi du MTESS offertes par Services Québec. De plus, elles ont accès à deux mesures qui leur sont spécifiques.

« Les personnes handicapées âgées de moins de 35 ans représentent par ailleurs une part importante des personnes handicapées participant aux mesures d'emploi. En 2019-2020, elles représentaient 46 % de ces personnes.

« En 2019-2020, le MTESS a investi 993,1 M $ pour ses différentes mesures d'emploi, dont 206,5 M $ pour les personnes handicapées, soit 21 % de ces dépenses.

« L'accessibilité des Services publics d'emploi

« Le réseau des bureaux de Services Québec offre les services d'emploi universels à l'ensemble de la population et aux entreprises ainsi que les mesures et services d'emploi spécialisés, et ce, dans toutes les régions du Québec. Cela s'applique donc aussi aux personnes handicapées.

« Pour donner suite aux recommandations du VGQ, le MTESS s'engage à mettre en place les conditions pour s'assurer que les jeunes personnes handicapées aient accès aux mesures et services d'emploi.

« L'accompagnement des employeurs

« Plusieurs des mesures d'emploi visent à accompagner les entreprises lors de l'embauche d'une personne handicapée ou pour faciliter son maintien en emploi. À titre d'exemple, les employeurs ont accès à un service-conseil pour l'élaboration ou l'application de leur politique de gestion de la diversité et lors de l'embauche de personnes handicapées (rédaction d'une offre d'emploi inclusive, conseil pour l'aménagement du poste de travail, etc.). Un autre service est aussi disponible aux employeurs qui souhaitent obtenir du soutien, directement dans leur entreprise, lorsque des personnes handicapées à leur emploi rencontrent des obstacles importants. Le MTESS juge important, tout comme le VGQ, l'accompagnement des employeurs pour faciliter l'emploi des jeunes personnes handicapées et il entend ainsi maintenir les services offerts aux entreprises à cet égard.

« Données sur l'emploi des jeunes personnes handicapées et vision commune des parcours et évaluation périodique du continuum de services

« Le VGQ déplore le manque de données disponibles pour mieux connaître les besoins des jeunes personnes handicapées en termes de mesures et de services d'intégration en emploi. Le MTESS compte consacrer des efforts additionnels pour obtenir des données plus complètes sur l'emploi des jeunes personnes handicapées.

« Le MTESS s'engage aussi à collaborer avec ses partenaires gouvernementaux (MSSS, MEQ et OPHQ) pour donner suite à ces recommandations du VGQ. »

Commentaires de l'Office des personnes handicapées du Québec

« **Une sensibilisation soutenue et mieux orchestrée s'impose**. L'Office reconnaît l'importance d'une sensibilisation soutenue et mieux orchestrée et adhère à la recommandation 7, visant une meilleure coordination des actions de promotion destinées aux employeurs.

« La *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* "vise notamment à permettre à l'Office [...] de jouer un rôle déterminant en matière de conseil, de coordination et de concertation en vue d'améliorer les possibilités offertes aux personnes handicapées" (Art.1.1).

« L'Office mettra tout en œuvre pour assumer ce rôle. L'Office souhaite néanmoins préciser que le leadership de la coordination des actions de promotion destinées aux employeurs nécessitera une collaboration de la part des autres entités auditées et l'information requise pour permettre ladite coordination. L'implication du Secrétariat à la communication gouvernementale est à prévoir, tout comme celle probable du Secrétariat du Conseil du trésor.

« Par ailleurs, l'Office souhaite rappeler que l'article 25.g) de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* stipule que l'Office doit "organiser, en collaboration avec les centres de main-d'œuvre (centres locaux d'emploi et bureaux de Services Québec) ou tout autre organisme, des campagnes d'information auprès des employeurs et des salariés afin de favoriser l'embauche des personnes handicapées" ; ce qu'il fait déjà.

« **Faible coordination des actions entre les ministères.** L'Office souscrit à la recommandation 8. Il convient en effet de l'importance de définir une vision commune des parcours possibles pour les jeunes personnes handicapées qui veulent se diriger vers le marché de l'emploi. Il importe aussi de clarifier les rôles et les zones de responsabilité de chaque entité quant au parcours de participation sociale et au parcours vers l'emploi des personnes handicapées, en précisant notamment les objectifs et les clientèles visées par les mesures et services. La compréhension et la vision commune sont essentielles pour les différents réseaux afin d'engendrer une intervention appropriée et coordonnée auprès des personnes handicapées.

« À cet égard, cette vision commune contribuera à la mise en œuvre de la mesure 27 de la Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019- 2024. En effet, cette mesure vise à soutenir le cheminement socioprofessionnel des personnes handicapées par la formalisation d'ententes d'arrimage entre les réseaux de services. Cette mesure consiste à déployer, dans toutes les régions du Québec, des ententes formelles de collaboration entre le réseau du travail, de l'emploi et de la solidarité sociale, celui de l'éducation et de l'enseignement supérieur et celui de la santé et des services sociaux, de façon à assurer le suivi de leurs pratiques respectives en matière d'accueil, d'évaluation et d'aiguillage en vue de soutenir le cheminement socioprofessionnel des personnes handicapées.

« **Mesures mal définies, rarement évaluées et révisées.** L'Office est aussi en accord avec le contenu de la recommandation 9. Toutefois, il n'est pas du ressort de l'Office d'évaluer les mesures et les services relevant des ministères concernés. L'Office ne l'a jamais fait. Il ne dispose ni des données ni des ressources pour ce faire. Par contre, il pourrait collaborer à la réalisation de tels travaux menés par le MTESS, le MEQ et le MSSS notamment en contribuant si requis au rapport à produire. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités auditées

Formations spécifiques, mesures de développement de l'employabilité et d'intégration en emploi

Répartition du financement de la stratégie 2019-2024

Impact financier du revenu d'emploi d'une jeune personne handicapée ayant bénéficié de la prestation de la solidarité sociale pendant au moins 66 des 72 derniers mois (en dollars)

OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport du commissaire au développement durable de novembre 2020. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MEQ, le MSSS, le MTESS et l'OPHQ prennent les mesures nécessaires pour favoriser l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées.	■ Une stratégie définit clairement les objectifs à atteindre et les mesures à mettre en place pour favoriser l'intégration des jeunes personnes handicapées au marché du travail et précise les rôles et responsabilités du MEQ, du MSSS, du MTESS et de l'OPHQ à cet égard. ■ Des données sur les jeunes personnes handicapées qui souhaitent occuper un emploi permettent de planifier les ressources nécessaires pour assurer leur intégration et leur évolution sur le marché du travail. ■ L'utilisation des sommes accordées pour favoriser l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées est optimisée au regard des objectifs fixés. ■ Un accompagnement est offert aux jeunes personnes handicapées afin de faciliter la transition entre l'école et le marché du travail, et de s'assurer que l'activité d'intégration au marché du travail ou l'emploi qu'ils occupent demeurent les plus appropriés pour eux. ■ Des activités de promotion de l'embauche des jeunes personnes handicapées sont réalisées auprès des employeurs et un accompagnement leur est offert afin de favoriser le maintien en emploi de ces jeunes. ■ Un bilan de la situation relative à l'intégration et au maintien en emploi des jeunes personnes handicapées est produit périodiquement et diffusé.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 9 novembre 2020.

Il porte sur l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées. Pour les fins de notre audit, nous avons ciblé spécifiquement les jeunes de 15 à 35 ans, car c'est à cette période que doit être planifié le projet de vie du jeune et que les services d'intégration prennent toute leur importance pour la réalisation de ce projet de vie.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MSSS, du MEQ, du MTESS et de l'OPHQ. Nous avons également discuté avec des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux (CISSS et CIUSSS), du réseau de l'éducation (centres de services et écoles), des services publics d'emploi (SSMO-PH) et de directions régionales de Services Québec, dans trois régions, soit Chaudière-Appalaches, la Mauricie et l'Estrie.

Nous avons aussi eu des échanges avec des membres de comités EHDAA (élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage) du réseau scolaire, d'entreprises adaptées et d'entreprises ayant recours à la mesure CIT ainsi qu'avec plusieurs représentants d'associations et experts dans le domaine.

De plus, nous avons analysé divers documents et des données provenant de systèmes d'information du MSSS, du MEQ, du MTESS et d'entités consultées, telles des CISSS et des CIUSSS, des SSMO-PH, de la Régie de l'assurance maladie du Québec et des points de services Aire ouverte. Ces documents et ces données portaient sur les activités incluses dans le continuum de services offerts aux personnes handicapées, notamment sur l'ampleur de l'offre de services, l'utilisation des services et les délais d'attente. Des dossiers de démarches TEVA de trois centres de services scolaires ont été analysés. Certaines pratiques observées ont été comparées avec celles en usage dans d'autres provinces canadiennes et d'autres pays.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des régions, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments à améliorer que tous les acteurs doivent prendre en compte.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à octobre 2020. Ils portent surtout sur les activités des années 2016 à 2020. Toutefois, des analyses, des lacunes et des constats présentés dans le rapport pourront faire référence à des situations antérieures à cette période.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ENTITÉS AUDITÉES

Les responsabilités du MSSS, du MEQ, du MTESS et de l'OPHQ pour favoriser l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées proviennent principalement de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, de la Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées 2019-2024 ainsi que des lois qui instituent ces organismes. Voici ces principales responsabilités.

MEQ	Ce ministère doit : ■ adopter des mesures propres à contribuer à la formation et au développement des personnes ; ■ s'associer aux travaux du MTESS visant à favoriser l'intégration au marché du travail des personnes handicapées.
MSSS	Ce ministère doit : ■ promouvoir le développement et la mise en œuvre de programmes et de services en fonction des besoins des individus, des familles et des autres groupes (dont les jeunes personnes handicapées) ; ■ s'associer aux travaux du MTESS visant à favoriser l'intégration au marché du travail des personnes handicapées.
MTESS	Ce ministère doit : ■ animer et coordonner les actions de l'État dans les domaines de la main-d'œuvre, de l'emploi, de la sécurité du revenu et des allocations sociales ainsi qu'en matière de services aux citoyens et aux entreprises ; ■ élaborer et proposer au gouvernement des politiques et des mesures relatives aux domaines de sa compétence ; ■ favoriser l'intégration au marché du travail des personnes handicapées par l'élaboration, la coordination, le suivi et l'évaluation d'une stratégie visant l'intégration et le maintien en emploi de ces personnes, et par la mise en place d'objectifs de résultats ; ■ effectuer une évaluation de la stratégie visant l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées, évaluer et mesurer la situation de l'emploi de ces personnes, les actions mises en œuvre découlant de la stratégie et les effets de celle-ci, et faire un bilan au gouvernement sur ces questions.
OPHQ	Cet organisme doit : ■ veiller à la coordination des actions relatives à l'élaboration et à la prestation des services qui concernent les personnes handicapées et leurs familles, ainsi que favoriser et évaluer, sur une base collective, l'intégration scolaire, professionnelle et sociale des personnes handicapées ; ■ conseiller notamment le ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux, le gouvernement, ses ministères et leurs réseaux sur toute matière ayant une incidence sur les personnes handicapées, analyser et évaluer les lois, les politiques, les programmes, les plans d'action et les services offerts, et formuler toutes les recommandations qu'il estime appropriées ; ■ effectuer des travaux d'évaluation concernant l'évolution de l'intégration scolaire, professionnelle et sociale des personnes handicapées, identifier les progrès de cette intégration et les obstacles à celle-ci, et faire des recommandations afin d'éliminer ces obstacles ; ■ promouvoir la planification individuelle de services, notamment par des plans de services et des plans d'intervention, notamment auprès des ministères et de leurs réseaux ; ■ organiser, en collaboration avec les centres locaux d'emploi et les bureaux de Services Québec ou avec tout autre organisme, des campagnes d'information auprès des employeurs et des salariés afin de favoriser l'embauche des personnes handicapées.

FORMATIONS SPÉCIFIQUES, MESURES DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOYABILITÉ ET D'INTÉGRATION EN EMPLOI

Dispensateur du service	Mesure	Caractéristiques de la mesure
MEQ Partenaires : Centres d'éducation des adultes	Formation en intégration sociale	■ Ce programme a pour but de permettre à l'adulte qui éprouve des difficultés d'adaptation sur les plans psychique, intellectuel, social ou physique, d'accéder à un cheminement personnel favorisant l'acquisition de compétences de base dans l'exercice de ses activités et de ses rôles sociaux, et, le cas échéant, la poursuite d'études subséquentes.
	Formation en intégration socioprofessionnelle	■ Ce programme a pour but de permettre à l'adulte d'acquérir les compétences requises pour faciliter son accès au marché du travail et s'y maintenir ou, le cas échéant, poursuivre ses études.
MSSS Partenaires : CISSS et CIUSSS Organismes communautaires	Atelier de travail	■ Cette mesure propose des activités d'apprentissage visant à initier une personne à un travail dans un établissement ou dans un milieu communautaire. ■ La supervision de la part d'un intervenant s'effectue en permanence dans un ratio se rapprochant d'une personne pour un intervenant. ■ Travail non rémunéré : allocation journalière offerte.
	Plateau de travail	■ Cette mesure propose des activités visant à encadrer, dans un milieu de travail standard, adapté ou communautaire, un groupe de personnes dans l'apprentissage d'habitudes de travail. ■ La supervision de la part d'un intervenant s'effectue en permanence dans un ratio de quelques personnes pour un intervenant. ■ Travail non rémunéré : allocation journalière offerte.
	Stage individuel	■ Cette mesure propose des activités visant à initier une personne au travail ou à lui apprendre des habitudes de travail dans des milieux standards, adaptés ou communautaires. ■ La supervision de la part d'un intervenant s'effectue au besoin. ■ Travail non rémunéré : allocation journalière offerte.
	Intégration à l'emploi	■ Cette mesure propose des activités visant à encadrer les personnes qui exécutent un travail conduisant à la production de biens ou de services dans un milieu de travail standard ou adapté. ■ La supervision de la part d'un intervenant s'effectue au besoin. ■ Travail rémunéré.

Dispensateur du service	Mesure	Caractéristiques de la mesure
MTESS[1] Partenaires : Services Québec SSMO-PH	Programme de subventions aux entreprises adaptées (PSEA)	■ Ce programme offre des subventions aux entreprises adaptées afin qu'elles puissent offrir des emplois de qualité à des personnes handicapées pour qui le milieu de travail standard n'est pas adapté. ■ Travail rémunéré.
	Contrat d'intégration au travail (CIT)	■ Cette mesure offre à l'employeur le remboursement de certains frais nécessaires pour l'intégration ou le maintien en emploi de personnes handicapées (ex. : soutien au salaire, adaptation du poste de la personne handicapée). ■ Travail rémunéré.

1. Pour le MTESS, il s'agit des deux mesures de soutien spécifiques aux personnes handicapées pour l'intégration au marché du travail. Les personnes handicapées ont aussi accès à l'ensemble des services d'emploi du MTESS, par exemple les activités et les services d'aide à l'emploi.

RÉPARTITION DU FINANCEMENT DE LA STRATÉGIE 2019-2024 (EN MILLIONS DE DOLLARS)

Orientation	Crédits additionnels	Autofinancement[1]	Total
Accroître l'autonomie des personnes handicapées			
Mesures CIT et PSEA	99,8	0	**99,8**
Points de services Aire ouverte	100,0	0	**100,0**
Autres mesures	0	2,6	**2,6**
Favoriser l'embauche des personnes handicapées par les employeurs[2]	0,0	5,8	**5,8**
Assurer un meilleur continuum de services aux personnes handicapées en fonction de leur projet socioprofessionnel[2]	15,0	14,8	**29,8**
Documenter les problématiques liées à l'intégration et au maintien en emploi des personnes handicapées[2]	0,1	0,4	**0,5**
Total	**214,9**	**23,6**	**238,5**

1. Il s'agit du financement accordé à même les crédits actuels des ministères.
2. Le financement vise toutes les mesures de l'orientation.

Source : MTESS.

IMPACT FINANCIER DU REVENU D'EMPLOI D'UNE JEUNE PERSONNE HANDICAPÉE AYANT BÉNÉFICIÉ DE LA PRESTATION DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE AU MOINS 66 DES 72 DERNIERS MOIS

TABLEAU 5 Revenu annuel additionnel disponible (en dollars)[1]

	Aucun emploi	Emploi de 4 h/sem.	Emploi de 25 h/sem.	Emploi de 30 h/sem.	Emploi de 35 h/sem.
Revenu annuel					
Revenu disponible tiré de l'emploi[2]	s. o.	3 343	19 540	21 786	23 165
Prestation de la solidarité sociale	14 520	14 241	950	s. o.	s. o.
Crédits d'impôt applicables non liés à l'emploi	925	974	981	981	981
	15 445	**18 558**	**21 471**	**22 767**	**24 146**
Frais					
Médicaments, optométrie et dentisterie	s. o.	s. o.	s. o.	1 500	1 500
Déplacement[3]	s. o.	240	1 200	1 200	1 200
		240	**1 200**	**2 700**	**2 700**
Revenu annuel disponible	**15 445**	**18 318**	**20 271**	**20 067**	**21 446**
Revenu annuel additionnel disponible		**2 873**	**4 826**	**4 622**	**6 001**
Revenu additionnel disponible par heure travaillée		**13,81**	**3,71**	**2,96**	**3,29**

1. Le taux horaire utilisé est le salaire minimum.
2. Le revenu d'emploi comprend les crédits d'impôt des régimes fiscaux québécois et canadien pour une personne handicapée habitant avec ses parents.
3. Les frais de déplacement sont estimés à un montant minimal de 5 dollars par jour de travail.

TABLEAU 6 Revenu annuel additionnel disponible de la famille (en dollars)[1]

	Aucun emploi	Emploi de 4 h/sem.	Emploi de 25 h/sem.	Emploi de 30 h/sem.	Emploi de 35 h/sem.
Revenu annuel disponible du jeune	15 445	18 318	20 271	20 067	21 446
Crédits d'impôt auxquels ses parents ont droit[2]	8 397	8 397	7 497	5 059	1 829
Revenu annuel disponible	**23 842**	**26 715**	**27 768**	**25 126**	**23 275**
Revenu annuel additionnel disponible de la famille		**2 873**	**3 926**	**1 284**	**(567)**
Revenu additionnel disponible de la famille par heure travaillée		**13,81**	**3,02**	**0,82**	**(0,31)**

1. Le taux horaire utilisé est le salaire minimum.
2. Il s'agit de la partie du crédit d'impôt pour personne handicapée transférée aux parents, du crédit canadien pour aidant naturel et du crédit d'impôt québécois pour aidant naturel d'une personne majeure. Les deux premiers crédits d'impôt sont des crédits non remboursables qui viennent réduire le montant d'impôt fédéral à payer. Les parents doivent avoir un montant suffisant d'impôt à payer pour profiter pleinement de ces crédits.