

**Évaluation, selon l'optique des personnes handicapées,
de quatre stratégies provinciales de réduction de la pauvreté :
Manitoba, Nouveau Brunswick, Terre-Neuve/Labrador et Nouvelle-Écosse**

**Préparée par Pamela Brown pour Michael Prince, co-chercheur principal
Conseil des Canadiens avec déficiences – Alliances de recherche universités-communautés
2011**

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

SOMMAIRE DES TABLEAUX

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

Aperçu du rapport

Documentation

1.0 BÂTIR UNE OPTIQUE DES PERSONNES HANDICAPÉES

- 1.1. Explication de l'optique**
- 1.2. Définition du handicap**
- 1.3. Obstacles et « pleine citoyenneté »**
- 1.4. Inclusion sociale**
- 1.5. Intersectionnalité**

2.0 DÉFINIR, LÉGIFÉRER, STRUCTURER ET FINANCER LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

- 2.1 Définir et mesurer la pauvreté**
- 2.2 Lois et structures**
- 2.3 Financement et budgets**

3.0 LA DIMENSION PERSONNE HANDICAPÉES DES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ (SRP)

- 3.1 Intersectionnalité et inclusion sociale**
- 3.2 Emploi et sécurité du revenu**
- 3.3 Logement**
- 3.4 Éducation : Pleins feux sur la Nouvelle-Écosse**
- 3.5 Éducation : Les autres provinces**
- 3.6 Contre-incitation et dignité**

4.0 SYNTHÈSE ET DISCUSSION

- 4.1 Pauvreté, handicap et santé**
- 4.2 Les stratégies de réduction de la pauvreté : font-elles une différence aujourd'hui?**
- 4.3 Les stratégies de réduction de la pauvreté : quelle différence feront-elles à l'avenir?**
- 4.4 Possibilités**
- 4.5 Discussion**

BIBLIOGRAPHIE

Manitoba
Nouveau Brunswick
Terre-Neuve et Labrador
Nouvelle-Écosse
Fédéral
Autres

SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

FIGURE 1 : COMPARAISON DES MESURES DU REVENU EXISTANTES AU MPC DE TERRE-NEUVE ET LABRADOR (NL01, P.59)

FIGURE 2 : « LA ROUE DES PROGRÈS » DE LA SRP DE TERRE-NEUVE ET LABRADOR (NL01, P.59)

FIGURE 3 : VENTILATION DES DÉPENSES DE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE PROGRAMMES SOCIAUX (FED02)

FIGURE 4 : PROPORTIONS DES SOURCES DE REVENU POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES EN NOUVELLE-ÉCOSSE (NS01, P.42)

FIGURE 5 : OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (NS03, P.18)

SOMMAIRE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : PRINCIPAUX SECTEURS D'INTERVENTION DES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ (FD01, P.71)

TABLEAU 2 : ENTENTES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES (EMTPH)

TABLEAU 3 : PRINCIPES FONDAMENTAUX DES SRP

TABLEAU 4 : ACTIVITÉS ET INITIATIVES SÉLECTIONNÉES DES SRP

RÉSUMÉ

Afin de faciliter la discussion, les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) mises sur pied par le Manitoba, le Nouveau Brunswick, Terre-Neuve et Labrador et la Nouvelle-Écosse, sont ci-après analysées en fonction de l'aide apportée aux personnes handicapées. Les principaux axes de chaque stratégie provinciale sont répertoriés au tableau 1 ci-dessous qui illustre le regroupement des initiatives et des services dans le cadre de chaque SRP. Il est donc possible de dégager, d'un coup d'œil, l'interaction de chaque secteur d'intervention avec les besoins, les préoccupations et les enjeux des personnes handicapées. Les lecteurs sont encouragés à dégager et examiner les possibilités qui pourraient s'offrir pour non seulement accentuer les interventions mais encore influencer sur les politiques et sur les nouveaux programmes.

Province	Principaux secteurs d'intervention
MA Manitoba	<ul style="list-style-type: none"> . Logements sécuritaires à prix abordables dans des communautés offrant du soutien . Aide à l'éducation, à l'emploi et au revenu . Des familles solides et en santé . Des services accessibles et coordonnés
NB Nouveau Brunswick	<ul style="list-style-type: none"> . Satisfaction des besoins fondamentaux . Apprentissage pour la vie et acquisition de compétences . Participation communautaire (réseaux d'intégration communautaire) . Passer d'un système d'aide sociale basé sur les règles à un système basé sur les résultats.
TN-L Terre-Neuve et Labrador	<ul style="list-style-type: none"> . Améliorer l'accès et la coordination des services pour les personnes à faible revenu . Renforcer le filet de sécurité sociale . Accroître les revenus gagnés . Mettre davantage l'accent sur le développement de la petite enfance . Améliorer le niveau d'éducation de la population
NE Nouvelle-Écosse	<ul style="list-style-type: none"> . Permettre et récompenser le travail . Améliorer les mesures de soutien pour les personnes dans le besoin . Mettre l'accent sur nos enfants . Collaborer et coordonner

Tableau 1 – Principaux secteurs d'intervention des stratégies de réduction de la pauvreté (FD01, p.71)

Étant donné que six provinces canadiennes (les quatre de ce rapport plus le Québec et l'Ontario) se lancent dans des stratégies d'intégration sociale et de réduction de la pauvreté, il ne serait pas faux d'affirmer qu'une stratégie commence à prendre forme au niveau national. Comment le gouvernement canadien réagira-t-il à cette tendance et aux appels continus pour une intervention fédérale? C'est à voir! Mais pendant ce temps, chaque initiative provinciale se développe avec ses priorités et son envergure. Même si l'intervention fédérale dans la création de stratégies provinciales de réduction de la pauvreté est discutable – tout comme peut l'être la mise sur pied d'une stratégie nationale –, nous allons montrer dans ce rapport qu'une initiative fédérale en faveur des personnes handicapées est souhaitable.

Afin d'examiner comment les SRP répondaient aux besoins et au niveau de vie des personnes en situation de handicap, nous avons établi une optique des personnes handicapées et l'avons appliqué

aux données initiales. Ces données émanent des plans d'action gouvernementaux, des rapports d'étapes, des sites Web des gouvernements et agences. Nous avons également cité des livres blancs, des articles de journaux, des communiqués de presse d'organisations non gouvernementales. À des fins pratiques, une bibliographie de tous les documents répertoriés par province, est annexée à la fin de ce rapport.

Étant donné qu'il s'agit de nouvelles stratégies, à l'exception de celle de Terre-Neuve/Labrador, nous n'avons pas encore de résultats concrets. Par conséquent, nous ne tenterons pas d'analyser ni de comparer l'efficacité des SRP. Nous allons surtout approfondir les intentions des gouvernements provinciaux – notamment comment ces stratégies ont été financées, agencées et appliquées. Il est devenu évident pendant cette étude, que si les provinces reçoivent des fonds fédéraux pour aider les personnes handicapées et si elles reconnaissent la valeur de l'accessibilité en général, leur rapport spécifique à l'accessibilité des logements, de l'emploi, de la santé, de l'éducation, du soutien du revenu et de la responsabilité systémique manque de cohérence. Par ricochet, ce manque d'homogénéité qui priorise le processus au détriment des droits, marginalise et occulte les personnes en situation de handicap.

À l'exception de Terre-Neuve et du Labrador, ces SRP s'apparentent davantage à une restructuration des services sociaux financés par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et par les Ententes relatives au marché du travail. Cette restructuration repose essentiellement sur les caractéristiques suivantes :

- . Responsabilisation explicite du secteur à but non lucratif et, dans le cas du Nouveau Brunswick, création de nouvelles organisations communautaires pour appuyer les initiatives gouvernementales.
- . Consolidation des liens entre l'emploi et les mesures de soutien liées aux limitations fonctionnelles mais, avec une intention la volonté renouvelée de s'attaquer aux obstacles à l'emploi.
- . Focus de plus en plus accentué sur les jeunes et l'éducation, incluant la nécessité de s'attaquer aux obstacles auxquels sont confrontées les personnes en situation de handicap – c'est le secteur qui risque de bénéficier de nouveaux fonds.
- . Initiatives spécifiquement financées pour re-coordonner les services sociaux à travers les silos gouvernementaux (logement, emploi, santé, éducation, soutien du revenu), incluant l'examen des crédits d'impôts et les seuils d'admissibilité qui se neutralisent les uns les autres.
- . L'emballage réduction de la pauvreté et inclusion sociale.

Les implications et les détails de ces caractéristiques seront discutés en profondeur dans les sections suivantes de ce rapport.

Même dans ce cadre de reconditionnement des mesures de soutien existantes, d'éventuelles ouvertures peuvent être créées, d'autant que les temps de changement peuvent aussi dégager de nouvelles pistes, notamment :

- . Un éventuel appui des gouvernements provinciaux pour instaurer un système de soutien pour les personnes en situation de handicap, dirigé par le fédéral.
- . Le virage vers une approche de réduction de la pauvreté, déclenché par l'intégration des services à travers les différentes directions, bonifie la conjoncture en reconnaissant l'universalité et le croisement de la localisation des personnes handicapées.

- . Plus grande ouverture pour une participation communautaire dans l'élaboration de politiques/procédures et dans leur application.
- . Reconnaissance accélérée des droits des personnes en situation de handicap et retrait éventuel du handicap dans le système stratégique provincial visant la pauvreté.

Le projet de réduction des effectifs gouvernementaux et de responsabilisation des collectivités se conjugue aux intentions provinciales de s'attaquer à la pauvreté d'une manière plus « globale », grâce à la participation des collectivités et des diverses directions.

Le rapport pauvreté-personne handicapée est compliqué. Dans le cadre des SRP provinciales, les problèmes des personnes en situation de handicap sont explicitement traités en ce qui a trait au logement, à l'emploi, à la santé, l'éducation, le soutien du revenu ainsi que par des moyens d'action comme l'impôt, les ajustements d'exonération et l'accessibilité. Les tableaux des annexes 1 et 2 de ce rapport illustrent le traitement de la déficience et des enjeux connexes dans chaque province, au niveau de la législation, du financement et des réformes stratégiques. Cette présentation en tableaux vise à faciliter la référence ainsi qu'à mobiliser le savoir de manière à permettre aux intervenants et aux alliés d'en dégager des points de vue et des conclusions provenant de divers horizons.

Questions pour discussion

Plusieurs questions vont émerger tout au long de ce rapport; elles instruiront les diverses et multiples perspectives des personnes handicapées, de leurs intervenants et de leurs alliés. Elles sont ci-après répertoriées selon leur récurrence au sein de ce rapport et à la fin.

- . **Renforçons-nous les cloisonnements parmi les déficiences et contribuons-nous à la création d'une hiérarchie des besoins et de leur traitement?**
- . **Quelles sont les possibilités engendrées par le transfert gouvernemental de la prestation des services sociaux aux organisations du troisième secteur?**
- . **Quelles sont les implications de l'explicite attachement « inclusion sociale-réduction » de la pauvreté dans l'application des politiques publiques?**
- . **Quels sont les indicateurs manquants dans l'évaluation de la réduction de la pauvreté des personnes handicapées.**
- . **Comment l'éventuelle adoption de la recommandation visant la création d'un fonds de transfert fédéral pour la stratégie provinciale de réduction de la pauvreté, se répercuterait-elle sur les interventions pour des mesures de soutien liées aux limitations fonctionnelles, régies par le gouvernement fédéral?**
- . **Est-ce que les intervenants pour des mesures de soutien fédéralement coordonnées peuvent décupler la capacité de l'actuel type de coordination fédérale en ce qui a trait aux logements publics?**
- . **Quels sont, le cas échéant, les points de raccordements des initiatives de SRP que les personnes handicapées et leurs alliés pourraient utiliser aux fins de revendication?**

INTRODUCTION

Bien que créée en 2003, ce n'est qu'en 2006 qu'a été lancée la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) de Terre-Neuve et Labrador; elle est ainsi la plus ancienne des quatre stratégies évaluées dans ce rapport. Celles du Manitoba, du Nouveau Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ont été mises en vigueur en 2009, ce qui soulève la question : pourquoi ce soudain engouement? Bien qu'il soit quasi impossible de pister et de peser les forces et pressions qui se sont conjuguées au cours des dix dernières années, il serait utile d'illustrer brièvement le contexte qui a déclenché la naissance de ces SRP.

En 2008-2009, une onde de choc, soulevée par l'écroulement de l'économie mondiale, s'est propagée à travers la planète; mais au Canada, les inquiétudes relatives à la pauvreté enflaient déjà depuis quelques temps. Ainsi, en 2002, le Tamarak Institute, le Caledon Institute of Social Poverty et la J.W. McConnell Family Foundation avaient lancé une initiative pancanadienne de réduction de la pauvreté, intitulée « *Vibrant Communities* ». En février 2005, alors que la SRP de Terre-Neuve et Labrador commençait à être articulée, la campagne Abolissons la pauvreté fut lancée dans le cadre de l'initiative internationale Action mondiale contre la pauvreté. Puis, en février 2008, le Comité permanent des Ressources humaines, du Développement social et de la condition des personnes handicapées examina le rôle que devrait assumer le gouvernement fédéral en ce qui a trait à la réduction de la pauvreté (FED01). Plusieurs des documents étudiés pour ce rapport en soulignent la preuve et en dégagent les influences.

À la fin de 2009, alors que la SRP de Terre-Neuve et Labrador était en plein essor, que celles du Manitoba, du Nouveau Brunswick et de la Nouvelle-Écosse allaient être appliquées, le Comité permanent des Ressources humaines, du Développement social et de la condition des personnes handicapées publia un rapport intitulé *Pauvreté, logement, itinérance : les trois fronts de la lutte contre l'exclusion*, dans lequel il recommandait « la coordination d'une initiative fédérale-provinciale nationale en éducation de la petite enfance; une stratégie nationale sur le logement et l'itinérance; un revenu minimal pour tous les Canadiens gravement handicapés. » (FED03, p.1). Même si elle n'était pas coordonnée comme le recommandait le Comité sénatorial, une stratégie nationale est en train de s'articuler grâce aux initiatives de réduction de pauvreté mises sur pied par six provinces, axées sur l'emploi, l'éducation, la santé, le logement, les garderies et les besoins des citoyens vulnérables. Comment l'actuel gouvernement répondra-t-il aux pressions de plus en plus fortes pour une intervention fédérale; cela reste à voir mais pendant ce temps, chaque mesure provinciale prend de l'ampleur avec ses priorités et ses caractéristiques.

En ce qui a trait aux besoins, ces initiatives provinciales de réduction de la pauvreté laissent les Canadiennes et les Canadiens en situation de handicap, - groupe hétérogène beaucoup plus vulnérable que les autres à la pauvreté (FED01, p.32)-, nettement tributaires des définitions et sensibilités provinciales pour être reconnus et aidés. Pour mieux comprendre l'histoire du développement de ces différentes approches appliquées pour combattre la conjonction pauvreté et besoins des personnes handicapées, revenons au document cadre fédéral-provincial de 1998, intitulé : « À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées », mettant l'accent sur trois enjeux fondamentaux du revenu

- . Par rapport à la population générale, les personnes handicapées dépendent davantage des transferts gouvernementaux que des revenus d'emploi;

- . Les personnes handicapées ont généralement un revenu plus faible et dépendent davantage des programmes gouvernementaux de soutien du revenu que les autres personnes; et
- . Le revenu d'emploi des personnes handicapées est inférieur à celui des autres personnes. (AU, Sommaire)

Le Nouveau Brunswick et le Manitoba font référence à « À l'Unisson » dans leur stratégie respective d'aide aux personnes handicapées. Par conséquent, malgré de très distinctes approches, ces deux provinces sont guidées par quelques principes communs (NB01, p. ; MA07, p.2). Un autre événement fédérateur s'est produit en mars 2007, lorsque le Canada a signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée ensuite en 2010. Les provinces s'en sont servies pour fortifier leurs initiatives. Mais, bien que présents, ces incitatifs fédéraux ne sont pas constamment appliqués.

Une des techniques permettant d'évaluer la démarche de chacune des provinces consiste à étalonner les définitions provinciales du handicap en fonction de la définition onusienne. D'archaïque à progressive, la diversité de ces définitions devient un indicateur qui, quoique discutable en cas d'intervention fédérale dans la formation des SRP provinciales, est à souhaiter pour une participation fédérale quelconque visant à soutenir les personnes en situation de handicap.

APERÇU DU RAPPORT

Afin de faciliter les discussions, ce rapport sera centré sur l'aide apportée aux personnes handicapées par les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) du Manitoba, du Nouveau Brunswick, de Terre-Neuve et Labrador et de la Nouvelle-Écosse. Après avoir bâti une « optique des personnes handicapées » et discuté des définitions, nous avons examiné, dans la première section de ce rapport, les faits saillants des lois, buts, mesures, financement et infrastructure des SRP. (Nous n'avons pu nous entreprendre une discussion approfondie de chaque SRP provinciale, par conséquent, les démarches remarquables et les récents développements sont décrits aux annexes 1 et 2 qui incluent également des tableaux comparatifs de structures, processus et initiatives choisis). Dans la deuxième partie, nous examinerons les attributs de chacune des stratégies s'intersectant avec le handicap, comme l'emploi, le logement, l'éducation ainsi que les mécanismes politiques comme les impôts et les ajustements d'exemption. En dernière partie, nous explorerons les interconnexions et dégagerons une série de questions afin d'alimenter de futures discussions.

DOCUMENTATION

Les documents mentionnés dans ce rapport tombent dans la catégorie « documentation parallèle » ; il s'agit surtout de plans d'action gouvernementaux, de rapports d'étapes, de stratégies liées à la pauvreté et d'initiatives pour les personnes handicapées. Pour intégrer un certain équilibre, nous avons ajouté des livres blancs, des articles de journaux et des communiqués de presse d'organisations non gouvernementales. Nous avons en plus consulté les sites Web des gouvernements et agences ainsi que les délibérations de la Chambre des communes. Cette bibliographie est répertoriée, par province, à la fin de ce rapport.

1.0 BÂTIR UNE OPTIQUE DES PERSONNES HANDICAPÉES

1.1 Explication de l'optique

Pour analyser les SRP en fonction des personnes handicapées, nous utiliserons une optique articulée autour des cinq composantes fondamentales de toutes les SRP. Tout d'abord, nous dessinerons la nature fluctuante de la définition du handicap; comme deuxième, troisième et quatrième éléments, nous examinerons la conceptualisation de la « pleine citoyenneté » relativement aux obstacles et à l'inclusion sociale. Et enfin, nous intégrerons l'analyse intersectionnelle qui éclaire le caractère multi-déficiences et sur l'interrelation avec les autres attributs sociaux. Les caractéristiques communes aux quatre SRP sont (implicitement ou non) : des définitions variables du handicap, une approche problématique à la conception des obstacles à la citoyenneté et à l'inclusion sociale et le caractère intersectionnel unique de de la déficience, en tant qu'enjeu de politique sociale. Résultat, chaque thématique aide à orienter l'optique sur les types d'interaction entre les stratégies de réduction de la pauvreté et la vie des personnes handicapées.

1.2 Définition du handicap

Au Canada, les définitions du handicap varient selon les objectifs et les processus d'application, comme l'EPLA (Enquête fédérale sur la participation et les limitations d'activités, le Code canadien des droits de la personne et pour l'admission au soutien du revenu de la prestation invalidité du RPC. Chaque loi provinciale de droits de la personne possède sa propre définition. Le 22 juillet 2010, les députés de l'Assemblée législative de Terre-Neuve et Labrador ont discuté de la définition du handicap, faisant ressortir la futilité nécessaire ou peut-être la futile nécessité d'essayer de catégoriser et de marginaliser des citoyens.

Lors du débat sur la Commission des droits de la personne de Terre-Neuve et Labrador, deux députés à la Chambre d'assemblée, le conservateur Felix Collins, député conservateur (Placentia-St. Mary's) et la néo-démocrate Lorraine Michael (Signal Hill – Quidi Vidi) se sont penchés sur une révision de la définition des personnes handicapées :

Mme Michael : Monsieur le Président, les Nations Unies ont adopté une nouvelle définition du handicap/ déficience, que le Canada a reconnue en signant la Convention relative aux droits des personnes handicapées en 2007. Cette nouvelle version affirme que le handicap ne réside pas chez l'individu comme résultat d'une déficience mais qu'il résulte d'une interaction entre la personne et son environnement. Monsieur le Président, le ministre le sait. Il sait que cela est inclut dans la déclaration des Nations Unies et pourtant, il a choisi de ne pas intégrer cette définition plus moderne et plus inclusive dans le code. Par conséquent, je demande au ministre : pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas adopté cette définition?

M. Collins : Monsieur le Président, le ministère s'est tourné vers le Bureau de la condition des personnes handicapées pour s'engager sur cette voie. C'était l'endroit approprié à cette fin. Monsieur le Président, il a fallu plusieurs discussions avec ce Bureau. Nous avons examiné plusieurs ressorts. Et après de nombreuses consultations et beaucoup de pourparlers, nous avons convenu par consensus que la définition du handicap/déficience intégrée dans la Loi est celle qui convenait le mieux. Et nous l'avons adoptée.

Mme Michael : Je suis ravie de savoir que nous sommes meilleurs que les Nations Unies. (NL HA01).

La Loi de Terre-Neuve et Labrador définit la déficience comme suit :

- (c) Par « déficience » on entend l'une ou plus des conditions suivantes :
- (i) un degré d'incapacité physique
 - (ii) une déficience mentale ou une déficience développementale
 - (iii) un trouble d'apprentissage ou un dysfonctionnement dans un ou plus des processus liés à la compréhension ou l'utilisation des symboles ou du langage, et
 - (iv) un trouble mental (NL HRA, ch.H-13.1)

Les Nations Unies ont adopté la définition suivante :

Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres. Toutefois, cette liste minimale de personnes qui peuvent se prévaloir de la protection au titre de la Convention ne reflète pas les catégories de personnes handicapées visées ni ne peuvent saper ou s'opposer à une plus vaste définition d'une loi nationale (comme pour les personnes ayant des déficiences de courte durée).

Il est aussi important de noter qu'une personne handicapée peut être perçue comme une personne en situation de handicap dans une société ou dans un cadre quelconque mais pas dans une autre, selon le rôle qu'elle est censée assumer dans sa communauté. La perception et

la réalité des personnes handicapées dépendent des technologies, de l'aide et des services disponibles ainsi que des considérations d'ordre culturel.

Les rédacteurs de cette Convention ont clairement déclaré que le handicap doit être considéré comme le résultat de l'interaction de la personne et de son environnement. Il ne réside pas dans la personne comme résultat d'une quelconque déficience; il résulte d'une interaction entre la personne et son environnement.

Dans la Loi sur l'accessibilité pour les Manitobains, le gouvernement du Manitoba a emprunté aux Nations Unies la définition des obstacles/barrières « une barrière est tout ce qui fait obstacle à la possibilité pour une personne de participer d'égal à égal et d'une façon complète et efficace à la vie en société en raison d'un handicap d'ordre physique, mental, intellectuel ou sensoriel. » (MA 14)

Alors que la définition du handicap semble être un évident prérequis dans l'élaboration d'une optique d'évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté, c'est surtout la difficulté d'établir une définition de la déficience et la diversité des définitions qui est encore plus pertinent. Évoluant vers l'avenir, cette définition est catalysée par des changements sociaux, des réformes de droits de la personne, de l'enseignement, du travail et des innombrables heures d'intervention/action sociale effectuées par les personnes handicapées elles-mêmes pour appuyer le mouvement de défense des droits des personnes en situation de handicap. En bout de compte, il nous reste à créer une définition visant la construction et non la marginalisation des personnes visées et, comme l'affirment Nations Unies et comme en convient le Manitoba, « *le handicap résulte d'une interaction entre une personne et son environnement.* »

Dans les documents de politique sociale examinés dans cette étude, la définition du handicap se promène sur un continuum entre l'approche onusienne de « l'interaction » et le « problème personnel » statué par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. En général, la première définition tend à être davantage source d'aspirations tandis que la seconde est plus fonctionnelle. La Convention des Nations Unies reconnaît que « le handicap est un concept qui évolue et que la législation doit s'adapter pour traduire les changements positifs de la société. » Pour fonctionner, les politiques sociales contemporaines doivent cerner un besoin humain particulier, l'étiqueter comme « problème à résoudre » et puis le mesurer. Devant cette évolution des définitions vers l'avenir, les provinces canadiennes ont tendance à se dégager de la catégorisation « problème individuel » pour se tourner vers la catégorisation « interaction » ou problème collectif.

Si les députés provinciaux et leurs homologues des autres provinces centrent leurs discussions sur la meilleure façon de définir le handicap, soulignons que les véritables définitions se trouvent facilement dans les procédures d'admission au soutien du revenu. Nonobstant la Convention des Nations Unies, Service Canada base ses décisions d'admissibilité à la prestation invalidité du RPC sur la définition suivante « les limitations qu'une maladie ou un état pathologique imposent à la capacité d'une personne de travailler et de gagner un revenu sur une base régulière. » (FED04) Pour de nombreuses personnes handicapées, la culture du service social engendrée par les définitions liées à l'employabilité est une des causes profondes de la pauvreté.

1.3 Les obstacles et la «citoyenneté à part entière »

L'environnement dans lequel nous vivons est rempli d'obstacles à notre pleine citoyenneté. Ce sont sur ces obstacles, et non pas sur la capacité individuelle de les surmonter, que devraient se concentrer les

décideurs. L'État devrait compenser les citoyens et/ou ceux qui les appuient pour devoir affronter des barrières insurmontables pour certains. Le privilège est, entre autres, une voie sans obstacle vers une citoyenneté à part entière. Pour les personnes confrontées aux obstacles, être regroupées dans une catégorie basée sur ce vécu, c'est être marginalisées, sujettes au stigmatisation, à la discrimination et à l'oppression vis-à-vis d'une identité essentialiste. On pourrait soutenir que la pleine citoyenneté, telle que conceptualisée au Canada, est en soi un obstacle. Mais ce débat sort du cadre de ce rapport. Disons tout simplement que cette optique aidera à évaluer les efforts provinciaux d'élimination des obstacles et la suffisance des moyens fournis aux citoyens pour vivre avec des obstacles qu'ils ne peuvent surmonter.

Mais avant d'appliquer l'optique aux stratégies de réduction de la pauvreté, ajoutons-lui la notion de citoyenneté. En 2011, dans son livre blanc intitulé *Citoyens à part entière : une stratégie manitobaine pour les personnes ayant des déficiences*, le gouvernement du Manitoba déclare que la citoyenneté à part entière repose sur quatre piliers : les mesures de soutien du revenu, l'accessibilité du gouvernement, les mesures de soutien liées aux limitations fonctionnelles et l'emploi (MA07). Et il explique :

« Le gouvernement du Manitoba reconnaît que, dans chacun des secteurs énumérés ci-dessus, des changements seront nécessaires pour abolir les obstacles qui empêchent les personnes ayant des déficiences de jouer pleinement leur rôle de citoyen. Le présent Livre blanc établit le Plan d'action qui articulera la suite du travail amorcé pour que les Manitobains ayant des déficiences puissent jouir pleinement de leur statut de citoyens à part entière. » (MA07, p.4)

En tentant de définir la citoyenneté à part entière, l'énoncé ci-dessus révèle une quasi-contradiction dans le vécu des personnes en situation de handicap, de nationalité canadienne. Les citoyens et le gouvernement reconnaissent qu'il existe des obstacles à la citoyenneté à part entière. Or, le gouvernement du Manitoba semble dire que la pleine citoyenneté est « un travail amorcé » alors que les particuliers présument qu'une fois établie, leur citoyenneté leur est inhérente. Par exemple, avant d'accorder l'admissibilité aux mesures de soutien, la plupart des provinces exigent que le requérant réponde aux critères fixés quant aux besoins mais soit également « un citoyen canadien ou un immigrant reçu ». (NS01, p.5) Ce que révèle ce double standard pourrait être qualifié de paternalisme et de présomption de la passivité des personnes en situation de handicap. Aux fins de cet examen des stratégies de réduction de la pauvreté, nous avons présumé que les Canadiens handicapés sont des citoyens à part entière, confrontés à des obstacles matériels et immatériels dans la jouissance de leur statut de citoyens à part entière.

1.4 Inclusion sociale

À cette insaisissable notion de citoyenneté s'ajoute le populaire concept d'inclusion sociale sur lequel désormais s'appuient les SRP et les cadres de travail pour les personnes handicapées. Dans un rapport produit pour le gouvernement du Canada, le Comité permanent des Ressources humaines, du Développement des compétences, du Développement social et de la condition des personnes handicapées, a analysé en profondeur le concept d'inclusion sociale (et financière). En fait, il recommandait même une loi sur l'inclusion sociale :

« De nombreux témoins estiment que le gouvernement du Canada devrait établir un plan d'action fédéral pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, plan qui serait assorti d'échéances et d'objectifs précis de réduction de la pauvreté, de modalités de reddition de

comptes, d'un cadre institutionnel et d'un mécanisme de financement; certains organismes ont recommandé d'intégrer ce plan d'action dans une loi. » (FEDO1, p.102)

Comme le prouve cette recommandation, le concept d'inclusion sociale a rapidement pris son envol au Canada. Les auteurs des documents examinés dans ce rapport ont présumé que le lecteur comprenait le concept d'inclusion sociale, lequel est tout à fait récent, n'ayant émergé de la recherche que quelques années auparavant. En 2004, le Réseau pancanadien d'apprentissage en développement communautaire a produit une recension des écrits intitulée *l'Inclusion sociale et le développement économique communautaire*. Financée par le Programme de partenariats pour le développement social de Développement social Canada, cette recension est la première publication majeure d'un projet trisannuel visant à « favoriser l'apprentissage par des pairs et la réalisation de recherches fondées sur des données empiriques en vue de mettre de l'avant des modèles intégrés de prestation de services permettant d'exploiter des possibilités qui répondent aux besoins des collectivités en matière d'actifs, de compétences, d'apprentissage, de développement social et économique. » (p.1). Tøye et Infanti étayent leur analyse de l'inclusion sociale de différents points de vue universitaires et gouvernementaux et accentuent un point qui s'est peut-être égaré en chemin. Ils écrivent :

« Il est important de préciser que la notion d'inclusion n'est pas synonyme d'assimilation ni de conformité. Elle rend la participation à la société accessible aux personnes et aux groupes exclus, et soutient leurs efforts d'inclusion. Elle offre la possibilité à tous les membres de la société d'en faire partie à part entière. Certains groupes ou personnes peuvent choisir, pour diverses raisons, de demeurer à l'écart du grand courant de la culture canadienne (p. ex., la culture des Autochtones ou des sourds) (Freiler, 2001). L'inclusion encourage la diversité en augmentant la liberté. » (Tøye et Infanti, 2004, p.19)

Citant la Laidlaw Foundation, les auteurs élaborent une définition de l'inclusion sociale selon laquelle : « c'est faire en sorte que tous les membres d'une société y soient appréciés pour ce qu'ils sont, plutôt que d'essayer de les faire entrer dans un moule. » (Tøye et Infanti, 2004, p.17). Cette définition stipule également que « Le programme d'inclusion sociale est évolutif; il nous guide vers les changements de politiques publiques, d'attitudes et de pratiques institutionnelles nécessaires. » (Tøye et Infanti, 2004, p.17). On peut également concevoir l'inclusion sociale en se basant sur la citoyenneté démocratique (au lieu de citoyenneté officielle). Le citoyen démocratique possède des droits « en vertu de son appartenance à la société politique » et non en vertu de son statut officiel. (Tøye et Infanti, 2004, p.18). Afin d'évaluer les SRP du Canada, il est important de se rappeler que l'inclusion sociale est (a) un processus et un but; (b) n'est pas synonyme de la conformité et (c) met l'accent sur la citoyenneté démocratique au lieu de la citoyenneté officielle (Tøye et Infanti, 2004, p.18).

1.5 Intersectionnalité

La notion d'inclusion sociale conduit naturellement au concept d'intersectionnalité. Dans l'omniprésente liste de personnes marginalisées au Canada, les personnes handicapées sont en général accolées aux « femmes, personnes autochtones et minorités visibles. » Pourtant, à l'instar de la catégorie connue sous l'acronyme GLTT (gai, lesbienne, transgenre et transsexuel), la catégorie personnes handicapées peut s'appliquer à toutes les personnes répertoriées dans cette liste et l'insertion dans cette catégorie peut fluctuer pendant la vie d'un individu. Étant donné ce vaste champ d'application ainsi que la diversité existant au sein de la catégorie elle-même, l'élaboration d'une optique des personnes handicapées doit tenir compte de l'intersectionnalité prévalant dans le groupe connu comme « personnes en situations de handicap. »

En tant que concept, l'intersectionnalité reconnaît la vaste gamme d'attributs identitaires des individus et la relation entre ces attributs dans différents contextes. Dans chacune des quatre SRP examinées dans ce rapport, les stratégies sont décrites par fonction et par groupe bénéficiaire. Dans certains cas, elles visent directement les personnes en situation de handicap; dans d'autres elles visent des groupes comme (mais sans s'y limiter), les enfants, les personnes âgées, les adultes vivant seuls, les immigrants, les femmes et les autochtones. Les analyses de statistiques sur la pauvreté sont regroupées de la même manière. Et dans les deux cas, cette optique révèle que n'importe quel membre de l'un quelconque de ces groupes peut aussi être une personne handicapée. Alors, puisqu'une femme seule risque de vivre dans la pauvreté, ce risque est beaucoup plus élevé si cette femme est en situation de handicap. (FED01, p.16).

Et finalement, la diversité anime aussi la collectivité connue sous le nom de « personnes handicapées. » Comment définir une personne handicapée? Cette question nous ramène au début de cette section du rapport et au concept de définitions. La déficience peut avoir plusieurs formes et plusieurs descripteurs comme cachée, invisible, trouble d'apprentissage, incapacité physique. Les personnes en situation de handicap incluent celles ayant des problèmes de santé mentale, des blessures, des maladies à court terme ou de longue durée, des allergies et des éléments descriptifs comme sourd, aveugle, amputé ou victime du cancer.

Les SRP provinciales et les documents portant sur les personnes handicapées utilisent quelquefois l'expression personnes ayant « de graves déficiences » pour décrire les personnes non employables, ayant une autosuffisance minimale et ayant besoin de soutien à long terme. Une personne handicapée est une personne admissible, selon les critères provinciaux, à diverses mesures de soutien comme de l'aide financière pour rénover son domicile afin de le rendre accessible aux fauteuils roulants, des remboursements des coûts de médicaments ou l'acquisition de nouvelles compétences. Une personne handicapée peut ne jamais demander l'aide des services sociaux ni avoir besoin de soutien du revenu. En d'autres mots, une vérification des postulats s'impose si l'on veut bien comprendre ce qu'est une personne handicapée.

Les décideurs politiques et les gouvernements créent naturellement des cloisonnements et des catégories. Il est donc important et stratégique de se rappeler que toute catégorie établie aux fins d'inclusion d'une personne ou autre exclut presque automatiquement quelque chose, ou quelqu'un.

Question : Renforçons-nous les cloisonnements parmi les déficiences et contribuons-nous à la création d'une hiérarchie des besoins et de leur traitement?

2.0 DÉFINIR, LÉGIFÉRER, STRUCTURER ET FINANCER LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

2.1 Définir et mesurer la pauvreté

Il n'existe pas de définition qualitative ou quantitative mondialement reconnue de la pauvreté. Même chose pour une définition canadienne. Forcées d'en trouver une, les quatre provinces l'ont qualitativement établie en fonction de l'inclusion sociale. Dans son cadre de SRP, le Manitoba stipule que « La pauvreté est un phénomène complexe qui dépasse la nécessité d'avoir suffisamment d'argent pour vivre chaque jour. Nous nous efforcerons de créer les conditions qui permettent aux gens de jouer un rôle à part entière dans la société à titre de membres appréciés, respectés et productifs. » (MA01, p.2)

Dans un de ses livres blancs préalablement publiés, le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador s'était basé sur la définition onusienne de la pauvreté et avait ajouté que « le terme pauvreté » est utilisé pour non seulement traduire un manque approprié de ressources financières mais encore une absence d'inclusion sociale, laquelle, par sa dualité est à la fois cause et conséquence de la pauvreté. (NF02, p.1)

Malgré l'absence de définition de la pauvreté dans sa stratégie, le Nouveau Brunswick avait lancé en 2008 et 2009, un processus triphasé d'engagement communautaire visant à « inciter les participants à expliquer ce que la pauvreté signifiait pour eux. » (NB07, p.4). Les résultats de cette enquête sont livrés dans un rapport intitulé Chœur de voix, dévoilant en deux pages des témoignages bouleversants sur la pauvreté, notamment :

La pauvreté signifie être appauvri non seulement sur le plan émotionnel, mais aussi sur le plan financier. La pauvreté peut donner lieu à des problèmes de santé mentale et d'accoutumances, et à d'autres problèmes de santé. Vivre dans la pauvreté prend beaucoup d'énergie à juste effectuer les tâches quotidiennes. Elle vous draine émotionnellement de sorte que vous manquez d'énergie et de motivation pour vous en sortir. (NB07, p.23)

Une thématique récurrente s'est dégagée lorsque les participants ont été Interrogés sur les causes de la pauvreté, à savoir : le système d'aide sociale au Nouveau Brunswick :

Une grande préoccupation que partagent de nombreux Néo-Brunswickois qui se sont exprimés sur le système d'aide sociale est l'enjeu du montant des prestations versées aux personnes atteintes d'une invalidité. Bon nombre de résidents considèrent que les personnes atteintes d'une invalidité ne devraient pas recevoir des prestations d'aide sociale, mais plutôt un supplément de revenu garanti, à l'instar de celui que reçoivent les aînés. (NB07, p.11)

Les communautés des Premières Nations du Nouveau Brunswick ont convenu que la pauvreté était provoquée, entre autres, par un manque de programmes de soutien pour les « personnes handicapées » ainsi que par l'érosion de leur mode de vie traditionnel, le manque d'autosuffisance et une très grande dépendance envers l'aide sociale. (NB07, p.17 et 18). Cette base de données issues de dialogues communautaires est idéale pour aider les gouvernements provinciaux à mettre sur pieds des indicateurs qualitatifs et quantitatifs des progrès de leur SRP. Elle peut également justifier, auprès du gouvernement fédéral, le besoin d'une sécurité du revenu pour les personnes en situation de handicap.

Avant d'examiner les buts et les mesures instaurés par les quatre provinces, il est important de noter que chaque province aborde différemment l'engagement communautaire. Ainsi, depuis son adoption en 2009, la SRP du Manitoba ne semble pas avoir été enrichie d'un processus de consultation communautaire et n'inclut pas non plus d'indicateurs explicites. Mais, dans le rapport d'étapes « *Tout le monde à bord* », de l'été 2011, le Manitoba déclare « nous continuerons à solliciter les commentaires et les suggestions de la population quant aux moyens à prendre pour mieux atteindre nos buts ». Rien n'indique qu'un processus de consultation ait été effectué en ce sens. (MA02, p.1). Il est toutefois intéressant de noter qu'après le premier rapport d'étape, le titre d'appel de la SRP manitobaine *Tout le monde à bord*, a changé, passant de « stratégie de réduction de la pauvreté » à « stratégie de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale ».

QUESTION : Quelles sont les implications de l'explicite attachement « inclusion sociale-réduction de la pauvreté » dans l'application des politiques publiques?

Comparaison de la MPC de TN-L avec les traditionnelles mesures de faible revenu au Canada

Mesures régulières de faible revenu	Méthode de collecte des données	Collecte des données en détail
Seuil de faible revenu (SFR)	Échantillonnage	Échantillon d'un petit pourcentage de la population puis, extrapolation des résultats pour obtenir une estimation de la population en général
Mesure de faible revenu (MFR)	Échantillonnage	
Mesure du panier de consommation (MPC)	Échantillonnage	
Mesure du panier de consommation à Terre-Neuve et Labrador (MPC-TNL)	Données sur les déclarants et autres sources	Donne des données pour pratiquement toute la population.

Figure 1 – Comparaison des mesures existantes du revenu au MPC de Terre-Neuve et Labrador (NL01, p.60)

À l'heure actuelle, il n'existe pas de norme canadienne pour mesurer qualitativement la pauvreté. En général, des mesures du revenu comme « le seuil de faible revenu (SFR) » et « la mesure du panier de consommation (MPC) » sont souvent combinés pour créer un profil statistique et des données repères. Au moment de la rédaction de ce rapport, seul le gouvernement de Terre-Neuve/Labrador avait établi des critères aux fins de rapports sur les SRP. Mais le Manitoba et le Nouveau Brunswick sont en train de mettre un processus sur pied. Un système de mesure de la pauvreté, tenant compte des réalités provinciales, appelé la « Mesure du panier de consommation à Terre-Neuve et Labrador (MPC-TNL) » et comparé aux mesures standards est illustré en figure 1. Mis sur pied par la Newfoundland and Labrador Statistics Agency, ce MPC-TNL est le premier du genre au Canada :

Établie à partir de la Mesure du panier de consommation du ministère canadien des Ressources humaines et du Développement des compétences, elle incorpore des modifications qui la rendent plus sensible aux réalités de la province. À l'instar de la MPC de RHDC-C, elle compare les revenus des familles au coût d'un panier de biens et services nécessaire pour mener une vie productive et socialement incluse. Contrairement aux MPC et autres mesures qui se basent sur des études pour évaluer les niveaux de faible revenu, la MPC-TNL évalue les données recueillies sur les déclarants et d'autres sources afin de dégager des informations plus précises sur les revenus et les dépenses. Cela permet aussi de publier des rapports sur les niveaux de faible revenu dans les communautés et les voisinages ainsi que pour des groupes particuliers. (NL01, p.60)

Quant aux rapports qualitatifs sur les progrès, le gouvernement a créé la « roue des progrès » (voir figure 2), un outil visuel très bien conçu. Il répartit les données quantitatives en trois secteurs et permet de visualiser facilement les résultats des SRP.

LA ROUE DES PROGRÈS : LES SUCCÈS EN UN COUP D'ŒIL

Interprétation de ce graphique

Le cercle intérieur en pointillé donne les niveaux de rendements pour chaque indicateur (2003). Les rayons partant du centre représentent les plus récentes valeurs de rendement.

Les rayons s'étendant au-delà du cercle intérieur en pointillé indiquent des résultats améliorés. Plus le rayon est étendu, plus l'amélioration est accrue.

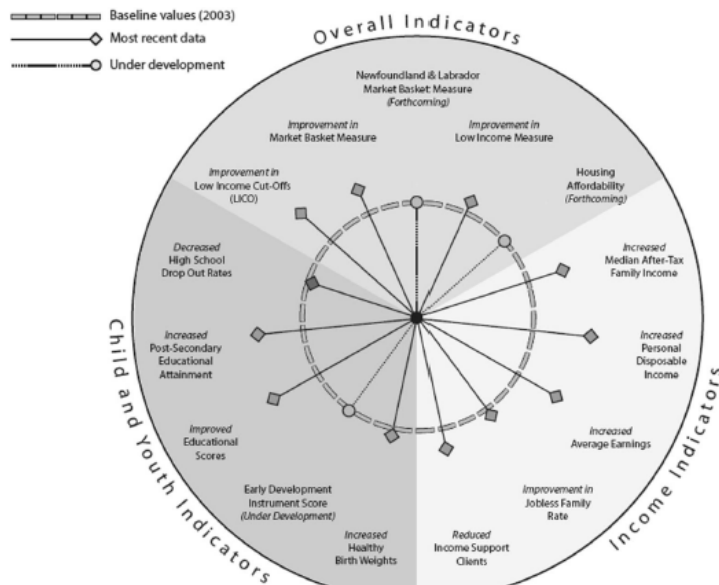
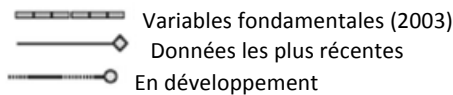


Figure 2 – Roue des progrès des SRP de Terre-Neuve et Labrador (NL01, p.59)

Indicateurs généraux

Indicateurs pour enfants et jeunes

Indicateurs du revenu

(De gauche à droite)

Mesure du panier de consommation de Terre-Neuve et Labrador (*à venir*)

Amélioration - Mesure du Panier de consommation

Amélioration - Seuil de faible revenu (SFR)

Baisse – Taux de décrochage dans les écoles secondaires

Hausse – Atteinte de l'enseignement post-secondaire

Améliorées – Notes (résultats) scolaires

En développement – Résultat de l'indicateur du développement des jeunes enfants

Hausse – Poids de naissance

Baisse – Clientélisme du soutien du revenu

Amélioration - taux d'emploi des familles

Hausse – Gain moyen

Hausse – Revenu personnel disponible

Hausse – revenu familial médian après impôt

À venir – Logements abordables

Amélioration – Mesure de faible revenu

Avec la récente adoption de la *Loi sur la stratégie de réduction de la pauvreté* (dont nous discuterons ultérieurement dans ce rapport), le gouvernement provincial reconnaît que « d'après les conseils de nos intervenants, la Loi doit aussi être assortie d'un ensemble de mesures visant à évaluer les progrès de la SRP Tout le monde à bord » (MA02, p.1). La Société d'inclusion sociale et économique du Nouveau Brunswick a engagé une firme privée de consultants pour développer leurs mesures, lesquelles a-t-elle déclaré inclura : « la préparation scolaire pour les enfants de quatre ans, le taux de participation à l'enseignement postsecondaire et la satisfaction des besoins cruciaux en logement d'un pourcentage de Néo-Brunswickois. » Malgré la valeur de ces initiatives provinciales visant à mieux mesurer les progrès de la réduction de la pauvreté, l'impact de ce manque d'uniformité reste à surveiller.

QUESTION : Quels sont les indicateurs manquants dans l'évaluation de la réduction de la pauvreté des personnes handicapées?

2.2. Les lois et structures

Dans le communiqué de presse du 9 juin 2011 annonçant l'adoption d'une nouvelle Loi sur la stratégie de réduction de la pauvreté, le gouvernement du Manitoba s'engage entre autres à « travailler avec les autres provinces et avec le gouvernement fédéral à la mise sur pied d'un plan national de soutien de revenu de base pour que les personnes ne pouvant raisonnablement s'attendre à acquérir un revenu gagné à cause de leur déficience puissent sortir de l'engrenage de l'aide sociale. » (MA09).

L'article 2(2) stipule : la « stratégie destinée à s'attaquer aux multiples domaines de besoins, tient compte du fait que les causes de la pauvreté sont multiples et doit viser la réalisation des objectifs suivants :

- a) accès à un enseignement de qualité axé sur l'acquisition de connaissances et d'aptitudes;
- b) formation permettant l'intégration au marché du travail;
- c) offre de possibilités d'emplois;
- d) prestation d'aide au revenu à l'intention des personnes qui ne peuvent accéder pleinement au marché du travail;
- e) offre de logements à prix abordable;
- f) établissement de collectivités sûres privilégiant l'entraide;
- g) création d'un milieu familial sain et dynamique.

Dennis Howlett, coordonnateur national de l'organisation Abolissons la pauvreté.ca, réagit dans son blogue en écrivant :

« La Loi sur la stratégie de réduction de la pauvreté établit légalement les mesures que prendra le gouvernement pour réduire la pauvreté. Elle instaure notamment un comité de réduction de la pauvreté et de l'inclusion sociale, composé de ministres et de membres de la communauté et chargé de surveiller la mise en œuvre de la stratégie et de formuler des recommandations....Malgré l'importance qu'il revêt pour le gouvernement, ce mécanisme administratif n'a toutefois pas l'autorité requise pour définir des programmes et tenir le gouvernement responsable en cas d'échec d'implantation. Et le besoin d'une surveillance externe des progrès réalisés, surveillance qui pourrait être plus globale et plus cruciale, demeure toujours. »

Face à ce commentaire, le Transparency and Accountability Act (2006) de Terre-Neuve et du Labrador peut être considéré comme un pilier fondamental de la SRP. C'est peut-être à cette Loi que sont dues l'excellence et la subtilité du système d'établissement de rapports jusqu'à présent appliqué par cette province. En effet, la loi n'est aussi bonne que la composante de responsabilisation intégrée.

Les procédures d'imputabilité peuvent concourir à la mise en vigueur d'une bonne stratégie ou peuvent aussi la casser. Et c'est ce qui préoccupait le groupe à but non lucratif Barrie-Free Manitoba lors de l'adoption en juin 2011 de la nouvelle *Loi sur le Conseil consultatif de l'accessibilité* du Manitoba (Projet de loi 47). Selon Dave Kendel, porte-parole du groupe, « quel beau geste que de demander au futur gouvernement de s'attaquer à cette importante affaire encore en suspens; faire du Manitoba une province réellement inclusive. Mais il aurait été préférable que l'actuel gouvernement réalise cet engagement pris depuis plus d'une décennie, avant de se lancer dans des élections générales. C'est la raison pour laquelle cette loi est si décevante. » (MA12).

En avril 2010, le Nouveau Brunswick a adopté la *Loi sur l'inclusion économique et sociale*, qui a instruit la création de la Société d'inclusion économique et sociale (SIES) et le Fonds afférent. Ce volet financier alloue, entre autres, des fonds aux « réseaux d'inclusion communautaire » (RIC). Ainsi, en janvier 2011, huit organismes porteurs de réseaux ont été établis à travers la province, incluant le United Way of Greater Moncton and Southeaster, NB, deux centres pour jeunes, deux organisations fraîchement formées et enfin, Vibrant Communities à St.John. Fait intéressant, Vibrant Communities résulte d'un partenariat avec le Tamarak Institute, un organisme qui s'est déjà associé avec des collectivités du pays pour consolider leur capacité d'inclusion sociale.

Un réseau d'inclusion communautaire est un organisme mis sur pied au moyen d'un processus de concertation régionale et une approche unique au NB. Ils travaillent en collaboration à l'élaboration de plans régionaux apportant des solutions régionales à des besoins régionaux. La Société d'inclusion économique et sociale appuie leurs initiatives de différentes manières. Ces réseaux sont formés de groupes et de particuliers des divers secteurs, désirant encourager l'inclusion socio-économique (NB03, p.2)

Il semblerait, selon cette stratégie, que le gouvernement du Nouveau Brunswick cherche à consolider la capacité du troisième secteur tout en transférant la coordination de sa SRP aux organismes à but non lucratif. Nous ne connaissons pas encore les résultats de cette démarche particulière mais pour le journaliste local Jean-Claude Basque, le gouvernement revisite les problèmes traditionnels :

.....La nouvelle Société (d'inclusion sociale et économique), fonctionnera sans aucun lien de dépendance gouvernementale mais ses 22 membres seront quand même nommés par le gouvernement. Son Conseil sera chargé d'administrer les fonds destinés aux réseaux d'inclusion communautaire. Il sera intéressant de surveiller le lobbying politique qui sera exercé pour des nominations au Conseil et aux réseaux afin d'être en tête de course pour les fonds. En fait, nous avons politisé l'allocation de fonds destinés à réduire la pauvreté.

Nous sommes en train de créer un monstre administratif qui engloutira des fonds sans vraiment réduire la pauvreté. Nous avons créé quinze petits royaumes administratifs qui ne répondent à personne qu'à eux-mêmes et qui instaureront des programmes à leur gré. L'accès aux programmes dépendra de la région dans laquelle vous vivez...que de différences en perspective. Le système que nous sommes en train de créer n'est plus basé sur les principes d'accessibilité,

d'égalité, de compatibilité et d'universalité. Il est davantage fondé sur les privilèges que sur les droits. (NB08).

En légalisant l'ajout de niveaux bureaucratiques pour mieux coordonner les services, le gouvernement du Nouveau Brunswick se différencie des autres provinces davantage axées sur une coordination épurée des structures existantes.

2.3 Le financement et les budgets

Les sources de financement des SRP sont difficiles à retracer. Bien que cela ne soit pas ouvertement divulgué, il semblerait que le financement provienne des Ententes fédérales-provinciales sur le marché du travail (EMT) (qui incluent les Ententes sur le marché du travail pour les personnes handicapées – EMTPH). Dans son premier document sur la SRP, le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador déclare « qu'une nouvelle Entente sur le marché du travail (LMA) a été négociée et dégagera des fonds fédéraux pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables de notre province. » (NL01, p.19). La Nouvelle-Écosse crédite le gouvernement fédéral pour les « cent (100) millions de dollars environ alloués à des possibilités d'emploi et de formation au titre de deux importantes ententes fédérale-provinciale... ». (NS03, p.21) Dans son bulletin de rapport d'étapes de 2010, le gouvernement du Manitoba mentionne les 2.75 millions de dollars alloués par le fédéral à une initiative appelée « Ready to Work North » (MA2/1, p.6).

Les fonds reçus du fédéral par chacune des provinces et les fonds alloués par chacune d'entre elles aux programmes d'incitation à l'emploi des personnes handicapées sont indiqués au tableau 2. Bien que chaque province soit obligée de rapporter ses dépenses, les centres de dépenses n'ont pas été uniformisés au niveau pancanadien ni d'ailleurs la quantification des participants.

**Ententes sur le marché du travail pour les personnes handicapées (EMTPH)
Total des rapports annuels 2009-2010**

	Contribution provinciale	Contribution provinciale	Total	Participants	Référence du document
Nouveau Brunswick	12 140 570	5 950 848	18 091 481	Aucun total fourni	NB06
Manitoba	20 629 100	8 964 900	25 594 000	3744 (p.16)	MA06
Nouvelle-Écosse	23 460 357	8 290 3461	31 750 703	11 217 (p.33)	NS05
Terre-Neuve et Labrador	18 200 000	4 600 000	22 800 000	6 171 (p.1)	NL05

**Tableau 2 : Ententes sur le marché du travail pour les personnes handicapées (EMTPH) :
Montants des contributions fédérales-provinciales**

Ainsi, en examinant les dépenses effectuées au titre de l'EMTPH indiquées par chaque province dans son rapport annuel, on constate d'énormes différences dans les subventions accordées aux services de toxicomanie. La Nouvelle-Écosse y consacre 11,2 millions de dollars, le Nouveau Brunswick 7 millions, le Manitoba 5,4 millions et Terre-Neuve/Labrador 187 000 \$ seulement. Quant au nombre de participants, il est difficile de comprendre pourquoi la Nouvelle-Écosse est capable de desservir trois fois plus de

clients que le Manitoba avec seulement trois (3) millions de dollars de plus. À noter toutefois les 4,2 millions de dollars consacrés par Terre-Neuve et Labrador à la création d'un Office of Employment Equity for Persons with Disabilities, chargé de maximiser l'emploi des personnes handicapées dans la Fonction publique. Pour le meilleur ou pour le pire, ces exemples démontrent que les fonds régulièrement octroyés par le gouvernement fédéral sont irrégulièrement alloués par les services provinciaux.

Les SRP sont également financées par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). La figure 3 ci-dessous montre comment les dix (10) milliards de dollars du TCPS seront répartis en 2011-2012. Selon des témoins ayant comparu devant le Comité permanent des Ressources humaines, du Développement des compétences, du Développement social et de la condition des personnes handicapées, le processus de transfert du TCPS n'intègre pas de mécanisme d'imputabilité. Ainsi, « certains d'entre eux ont soutenu que les gouvernements provinciaux et territoriaux se devaient d'être plus transparents et qu'ils devraient être en mesure de démontrer que les fonds fédéraux sont dépensés comme il se doit. » (FED01, p.99). Fait intéressant, le Comité a recommandé, pour régler cette question et à bien d'autres, la mise sur pied d'un nouveau transfert fédéral de réduction de la pauvreté, doté d'un cadre sous-tendant l'élaboration d'un plan d'action fédéral visant à réduire la pauvreté et la mesure des progrès. (FED01, p.201)

Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) 2011-2012 (en milliards de dollars)

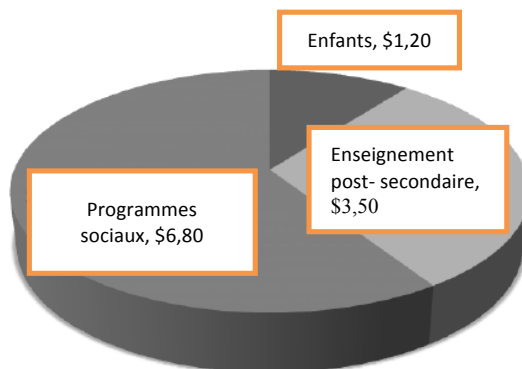


Figure 3 : Ventilation des dépenses du transfert canadien en matière de programmes sociaux (FED02)

Question : Comment l'éventuelle adoption de la recommandation visant la création d'un fonds de transfert fédéral pour la stratégie provinciale de réduction de la pauvreté, se répercuterait-elle sur les interventions pour des mesures de soutien liées aux limitations fonctionnelles, régies par le gouvernement fédéral?

Pour de plus amples renseignements sur le financement provinciaux de la SRP, se rapporter à l'annexe 1 : Principes fondamentaux de la SRD qui présente les noms, buts et objectifs, les modifications législatives, les principaux éléments budgétaires et structurels de chacune des quatre stratégies.

3.0 LA DIMENSION PERSONNE HANDICAPÉE DES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

3.1 Intersectionnalité et inclusion sociale

Nous pouvons tous être en situation de handicap. Les besoins des personnes de « ce groupe » épousent souvent ceux des autres groupes. Afin de mieux distinguer la dimension personne handicapée. Afin de mieux cerner la dimension personne handicapée des quatre SRP provinciales, nous commencerons par des composantes « incapacité » s'intersectant avec la pauvreté au sein de la population canadienne :

- . En 2006, 4,4 millions de Canadiens, soit 14,3% de la population, déclaraient vivre avec une « incapacité » quelconque et plus de la moitié d'entre eux étaient des femmes (FED01, p.32).
- . En 2006, le taux d'incapacité atteignait 43,4% chez les Canadiens de plus de 65 ans (FED01, p.131)
- . Les niveaux d'éducation sont moins élevés chez les personnes handicapées d'âge actif qui obtiendront vraisemblablement de plus faibles rémunérations. (FED01, p.131).
- . Les travailleurs pauvres sont des personnes jeunes, seules (séparées ou divorcées), ont une incapacité limitant leur employabilité et ont de très solides attaches avec le marché du travail (FED01, p.37).
- . Plus une personne a un faible revenu, plus son état de santé laisse à désirer. (FED01, p.39)
- . Les Autochtones et les immigrants récents auront davantage tendance que les personnes non autochtones à avoir un faible revenu (FED01, p.29 et 34)
- . L'incidence du handicap sera deux fois plus élevée chez les Autochtones que chez les peuples non – autochtones. (MA07, p.28).
- . Vivre dans la pauvreté en tant qu'enfant c'est avoir des problèmes de santé mentale en tant qu'adulte (NL01, p.22)

3.2 L'emploi et la sécurité du revenu

Avec la mise en vigueur provinciale des Ententes sur le marché du travail pour les personnes handicapées (EMTPH) discutée au paragraphe 2.3 ci-dessus, se produit une importante convergence de mécanismes et de processus relatifs à la pauvreté et aux personnes handicapées. Malgré l'augmentation du nombre de prestations d'aide sociale dont peuvent se prévaloir de nombreuses personnes, l'emploi est souvent le premier critère d'admissibilité. Si les obstacles à l'emploi auxquels sont confrontées les personnes handicapées – comme les exigences d'accommodements en milieu de travail – sont bien documentés (FED01, p.33) , en revanche, les obstacles à l'accès à l'emploi ne le sont pas.

Ainsi, puisque les programmes de soutien à l'emploi sont de plus en plus guidés par des processus basés sur les résultats, les agents chargés du traitement des cas risquent de rejeter des clients qu'ils jugent non employables et dont l'échec pourrait se répercuter négativement sur le rendement général du programme. Il arrive quelquefois que l'acceptation dans un programme soit tributaire de la stabilisation de la santé mentale. Mais en fait, c'est l'acceptation elle-même et l'espoir qu'elle déclenche qui contribuent à la stabilisation de la santé mentale. De ce fait, les programmes provinciaux axés sur les résultats (qui, pour le Nouveau Brunswick, constituent un objectif fondamental de la SRP), deviennent des obstacles pour les personnes en situation de handicap.

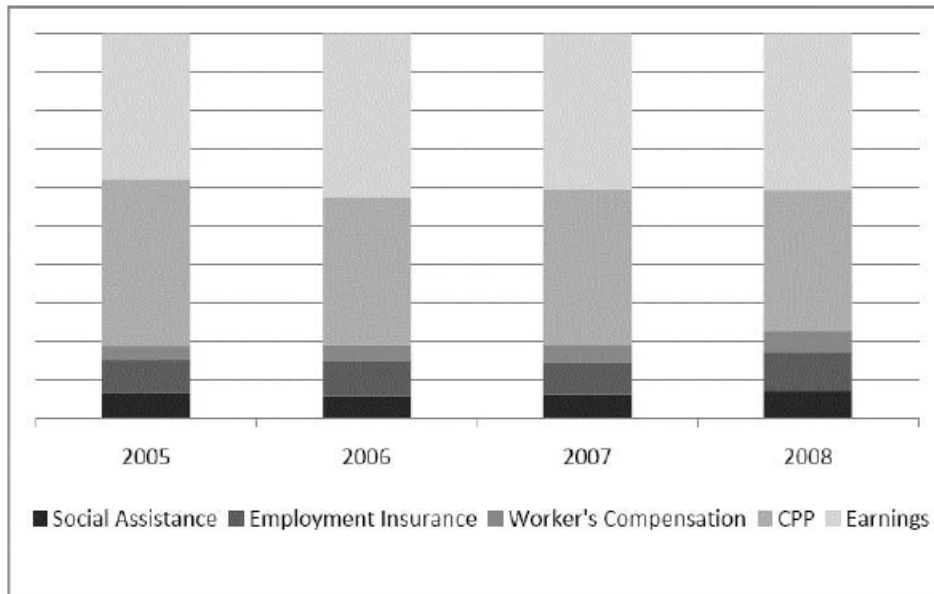
Dans l'extrait ci-dessous de la SRP de la Nouvelle-Écosse, on note la tension politique entre les supporteurs et les non-supporteurs des personnes « aptes au travail » :

L'examen misera sur les réussites du programme ESIA (Soutien de l'emploi et aide au revenu) en approfondissant les moyens qui permettront non seulement d'aider un plus grand nombre de personnes à acquérir une autosuffisance financière mais encore de mieux combler les besoins des personnes moins aptes à l'emploi à cause d'une déficience, d'une accoutumance ou de problèmes de santé mentale. Le projet sera donc axé sur les mesures de soutien et les services pour les clients en situation de handicap tout en rationalisant les mesures et services de soutien pour les personnes aptes à l'emploi ou à la formation. Nous voulons supprimer les obstacles à l'autonomie et veiller à instaurer une souple prestation des services pour répondre aux besoins variés de tous les clients (NS03, p.22).

En essayant de s'attaquer à la discrimination systémique exercée envers les personnes handicapées avec des suggestions du type « les personnes incapables de travailler sont des fardeaux pour la société », il est important de se rappeler que plus une personne a besoin de soins et de mesures de soutien, plus elle génère des possibilités d'emploi.

En 2006, 44% des personnes handicapées de 15 à 64 ans étaient hors du marché du travail, (FED01, p.33). Mais cela ne signifie pas qu'elles étaient incapables de travailler ou ne le voulaient pas. Mais il arrive quelquefois que ce soit le cas, surtout dans des conditions en dessous des normes de travail. C'est Terre-Neuve et Labrador qui offre le jeu le plus complet de soutiens du revenu aux personnes handicapées ne dépendant pas d'un revenu de travail. Ainsi, depuis la mise en vigueur de la SRP, les prestations versées aux adultes handicapés vivant avec des membres de leur famille ont augmenté de 362 \$ par mois; et depuis mars 2009, 1 700 personnes bénéficiaient de cette augmentation. (NL01, p.10). L'accès au Special Child Welfare Allowance program visant à compenser les coûts supplémentaires liés aux soins d'enfants handicapés, s'est également accru. (NL01, p.10). D'autre part, l'un des plus importants changements apportés au soutien du revenu au Nouveau Brunswick, - à savoir l'élimination depuis le 1^{er} janvier 2010 du programme de taux provisoire - ne s'applique qu'aux personnes admissibles à l'assurance-emploi. (NB03, p.5).

Dans une de ses déclarations, le ministre manitobain du Développement communautaire souligne l'importance du soutien dépendant de l'emploi « Le meilleur moyen de se sortir de la pauvreté est d'avoir un emploi décent. Il est encourageant de constater qu'en 2010, la force active comptait 78 000 Manitobains de plus. Et le plus important, c'est que plus de 62 000 d'entre eux occupaient des emplois à temps plein. » (MAN 09). Mais de ce fait, les personnes incapables de travailler et les travailleurs pauvres deviennent invisibles. La figure 4 illustre la quasi stabilité de la proportion des sources de revenu rapportées par les personnes handicapées dans le rapport annuel 2009-2010 de l'EMTPH. Sous réserve de changement radical dans la culture du travail et du capitalisme lui-même, il est difficile d'imaginer que les stratégies provinciales d'élimination des obstacles à l'emploi régleront définitivement le besoin de sécuriser l'aide au revenu pour les personnes en situation de handicap.



□Aide sociale □Assurance-emploi □Indemnisation des accidents de travail □RPC □Gains

Fig.4 – Proportions des sources de revenu pour les personnes handicapées en Nouvelle-Écosse (NS01, p.42)

Les personnes handicapées ont tendance à occuper des emplois insatisfaisants et ça, c'est une des vérités cachées des stratégies d'atténuation de la pauvreté. Il a été établi que les personnes en situation de handicap ont tendance à sortir de l'éducation formelle et ont donc, par conséquent, moins de capacité de gain. (NS01, p.19). Ce problème doit être soulevé dans ce contexte et ce, même si l'on peut difficilement assumer que le travail au salaire minimum et au salaire quasi-minimum sont loin d'être épanouissants et vont davantage exposer les employés à des conditions de travail inférieures à la norme. Et c'est important parce qu'on semble abandonner les personnes sorties des programmes de soutien à l'emploi et notamment, les personnes handicapées.

3.3 Logement

Pour amorcer la discussion sur le logement abordable au Canada, il convient de bien appréhender le concept « besoin impérieux en matière de logement ». Cette expression est utilisée pour décrire le cas où un ménage occupe un logement qui ne répond pas à une ou plusieurs des normes d'occupation - taille, abordabilité et qualité -, et qu'il n'arrive pas à trouver un logement de rechange convenable. » (FED01, p.54). L'abordabilité caractérise le logement dont le loyer excède 30% du revenu avant impôt – montant établi par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (FED01, p.54). Malgré l'absence de statistiques sur les personnes handicapées, il semblerait que l'incidence de la déficience est nettement plus élevée chez les personnes autochtones et, « plus de 20 % des ménages autochtones vivant hors réserve avaient des besoins impérieux en matière de logement en 2006 et un logement sur cinq occupé par des Autochtones avait besoin de réparations majeures (FED01, p.55). Bien que le nombre de Canadiens ayant des besoins impérieux en matière de logement ait chuté de 1% entre 2001 et 2006 pour atteindre 12,7%, le nombre d'itinérants continue à augmenter et, en 2006, environ 300 000 personnes étaient des sans-abri (FED01, p.195). Parmi les itinérants et les personnes ayant un besoin impérieux en matière de logement se retrouvent (sans s'y limiter), les adultes célibataires, les familles à parent unique et les personnes handicapées.

Bien que les provinces aient juridiction sur le logement, la participation soutenue du gouvernement fédéral est évidente (FED01, p.202). La possibilité de coordonner des initiatives nationales comme la mise en vigueur d'une « approche Logement d'abord » pour aider les personnes victimes du sans-abrisme, pourrait éventuellement en découler. (FED01, p.201). Le concept Logement d'abord part du principe que « le logement est un droit fondamental; il offre aux clients un accès immédiat à un logement stable doté de services de soutien et de traitements. » (FED01, p.201). Un projet pilote de ce type, dirigé par la Commission de la santé mentale du Canada à Moncton, est intégré dans la SRP du Nouveau Brunswick. ((FED01, p.201; NB05, p.33). Le succès de ce projet met prouve la valeur du paradigme selon lequel un logement stable est un prérequis pour l'inclusion sociale; il souligne en outre l'importance d'une programmation fédéralement coordonnée, incluant une subvention de 110 millions en 2008. (FED01, p.201).

Dans les « Prochaines étapes » de sa SRP, la Nouvelle-Écosse affirme que le gouvernement fédéral investira 59 millions de dollars au cours des trois prochaines années pour des logements abordables. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse s'est alors fixé comme objectif de consacrer ces fonds à la création d'un plus grand nombre de logements pour les personnes « ayant d'énormes difficultés à accéder à un logement adéquat et abordable – souvent des personnes seules, handicapées. » (NS03, p.27). La Nouvelle-Écosse s'est engagée à verser une contrepartie équivalente à celle du gouvernement fédéral et réservera le montant combiné pour :

- . la création de logements locatifs pour les personnes âgées et les personnes handicapées de la province
- . la réparation et rénovation de logements publics
- . la réparation et la remise en état énergétique de logements coopératifs et sans but lucratif
- . la préservation et la création de maison et logements locatifs abordables (NS03, p.27)

La Nouvelle-Écosse n'a pas indiqué d'échéance pour ses objectifs mais en 2009, elle a déclaré avoir créé plus de 1 100 unités locatives abordables depuis 2003. Aucun résultat des mesures de logement n'a été affiché dans la mise à jour du site Web de la SRP Néo-Écossaise; on n'y retrouve que des initiatives et des investissements - y compris 34 millions de dollars dans des « parcs de logements existants » en 2009-2010 et 50 millions de dollars « pour créer de nouveaux logements abordables ...et réparer des centaines d'unités. » en 2010-2011 (NS08). À l'heure actuelle, l'impact de ces initiatives ne peut être assuré que par un accroissement des possibilités d'emploi.

De façon constante, Terre-Neuve et Labrador engrange les résultats les plus concrets en ce qui a trait à la SRP; et le logement ne fait pas exception. Dans son rapport d'étape de 2009, la province souligne que 225 unités locatives supplémentaires d'une valeur moyenne de 360 \$ par mois ont été proposées entre avril 2008 et mars 2009. (NL01, p.12) La province a également affecté 550 000 \$ à la construction spécifique de logements sociaux pour les personnes en situation de handicap. (NL01, p.12). De plus, 2,7 millions de dollars ont été investis pour augmenter l'aide complémentaire au soutien du revenu pour aider, au cas-par-cas, les clients ayant des besoins spéciaux comme des limitations fonctionnelles (NL01, p.12)

Les logements et aménagements ne sont pas que des structures physiques – leur définition dans les politiques est tout aussi importante. Dans son Plan d'action pour les personnes handicapées, le Nouveau Brunswick se penche sur des recommandations visant à régler les définitions des termes comme « besoins fondamentaux » (NB02, p.17). De nouveaux termes comme « conception universelle » et « sans obstacle » sont ajoutés au Code du bâtiment (NB02, p.47). Il est intéressant de noter que, pour justifier ce changement, le Nouveau Brunswick cite le Code du bâtiment de la Nouvelle-

Écosse en exemple. Ce qui semble suggérer à nouveau l'importance d'une démarche pan-provinciales coordonnée pour aider les personnes en situation de handicap. (NB02, p.47)

QUESTION : *Est-ce que les intervenants pour des mesures de soutien fédéralement coordonnées peuvent décupler la capacité de l'actuel type de coordination fédérale en ce qui a trait aux logements publics?*

3.4 Éducation : Pleins feux sur la Nouvelle-Écosse

En 2007, le Conseil canadien sur l'apprentissage et le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse, représenté par la Post-Secondary Disability Division, se sont conjointement lancés dans une étude quinquennale sur « les réussites des étudiants, les résultats liés à l'emploi et les expériences de vie des étudiants handicapés, sortants et diplômés. » (NS01, p.10). Les résultats de cette recherche ont été dévoilés dans le rapport annuel 2009-2010 de la Nouvelle-Écosse sur l'EMTPH. Il appert que 266 sondages ont été complétés sur un échantillon de 608, représentant une marge d'erreur de 4,5%, avec un intervalle de confiance de 95%. (NS01, p.12). Cette enquête avait finalement pour but de cerner les relations entre l'éducation et la participation à la force active. Les étudiants participants se sont auto-identifiés comme personnes handicapés, suivant des cours universitaires ou collégiaux.

Selon la Nouvelle-Écosse, le nombre d'étudiants s'étant auto-identifiés s'élevait à 3 124 en 2009-2010, une hausse de 95,3% depuis 2003-2004 (NS01, p.9). De plus, l'augmentation du nombre de personnes handicapées scolarisées se traduit par une hausse d'environ 100% du nombre d'étudiants handicapés en terminale (NS01, p.9). Et c'est très important parce que « plusieurs études récemment effectuées au Canada et aux États-Unis, ont dévoilé d'importants changements dans l'emploi des personnes handicapées ayant terminé leur secondaire. » (NS01, p.11) De plus, la performance scolaire est un déterminant capital de la santé sociétale et personnelle au Canada. » (NS01, p.10). En Nouvelle-Écosse, les Post-Secondary Disabilities Services sont mis à la disposition des étudiants handicapés, notamment pour réduire ou éliminer les « barrières en éducation grâce à la prestation de bourses, de biens et de services ». (NS01, p.9). Selon un récent sondage, 87% des étudiants interrogés recommanderaient leur établissement scolaire, ce qui semble prouver l'efficacité de cette élimination des obstacles à l'éducation, (NS01, p.11)

Ces résultats sont un peu altérés par le décrochage d'un grand nombre d'étudiants (NS01, p.12). En effet, sur le groupe d'étudiants échantillonnés pour cette enquête, 45% avaient décroché de leur programme scolaire et n'avaient pas répondu au sondage. Quels sont les facteurs qui ont déclenché ce décrochage? Bien que cela n'ait pas été explicitement approfondi, de tous les facteurs de décrochage que les étudiants devaient évaluer, c'est la relation entre le handicap et l'interaction estudiantine qui a été la plus mentionnée avec, comme commentaire « ma déficience a affecté ma socialisation et mes études avec les autres étudiants. » (NS01, p.22). Cette étude et son analyse questionnent donc la présomption sous-jacente des évaluateurs selon laquelle la déficience affecte *négativement* la socialisation. En d'autres mots, que voulaient vraiment dire les étudiants qui « approuvaient fortement » cet énoncé? Et tant que la discrimination systémique de ce type ne sera pas corrigée, la performance scolaire de certaines personnes handicapées continuera à être un véritable défi.

3.5 Éducation – Les autres provinces

Les quatre SRP provinciales étudiées dans ce rapport intègrent toutes des mesures visant à accroître l'accès des personnes handicapées à l'enseignement. Ces interventions varient depuis l'investissement de fonds pour améliorer l'accessibilité structurale dans les écoles (3 millions de dollars pour le Manitoba – MA05, p.8) jusqu'au financement de services pour étudiants ayant des déficiences physiques et des troubles d'apprentissage (Nouveau Brunswick – NB03, p.11). La Nouvelle-Écosse reconnaît que « le système éducatif est confronté à de nombreux problèmes et défis; et la lutte contre la pauvreté n'est pas réservée à un seul ministère. » (NS03, p.32). Par conséquent, le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse s'implique dans la « stratégie provinciale pour les troubles d'apprentissage » (NS03, p.32).

Le Manitoba maintient son programme de Jeunes bâtisseurs, une approche beaucoup plus directe liant l'éducation à l'emploi. Les jeunes participants, décrits comme « susceptibles d'adopter un style de vie entraînant de sérieux problèmes pour eux-mêmes ou pour leur collectivité » ont ainsi la possibilité de se préparer à travailler dans l'industrie de la construction, d'obtenir un stage d'apprentissage et de s'attaquer à l'obtention des crédits requis pour un diplôme d'études secondaires (MA02/2, p.5). Bien que les quatre provinces établissent des liens entre l'éducation (terminée), l'emploi et l'inclusion sociale, l'attention centrée sur les résultats et non sur le processus lui-même risque d'occulter des obstacles attitudinaux auxquels sont confrontées les personnes handicapées.

3.6 Contre-incitation et dignité

La contre-incitation est un conflit inhérent à la bureaucratie qui n'a rien à faire avec les personnes en quête d'emploi. Mais c'est un terme que les gouvernements provinciaux utilisent pour éviter d'être accusés de créer des situations où les particuliers ont davantage de capacité lucrative en recevant la PI-RPC et les avantages associés qu'en travaillant. Bien que les quatre provinces se soient entre autres engagées à assurer, par le biais de leur SRP, une meilleure coordination des services et des règlements, c'est Terre-Neuve et Labrador qui avance davantage dans cette direction :

En ce qui a trait aux clients qui quittent le programme de soutien du revenu pour entrer dans la force active, une analyse des répercussions combinées des règlements de l'impôt sur le revenu et des règlements d'admissibilité aux divers avantages a entraîné toute une série de modifications de programmes. Prenons le cas de John et Yvonne...Ces deux adultes ont un emploi et continuent à percevoir des prestations réduisant le coût de leurs nécessités quotidiennes d'environ 5 350 \$ par an. S'ils avaient travaillé en 2003, ils n'auraient pas eu droit à cette prestation. En bénéficiant de cette aide ainsi que d'autres avantages, leur revenu net de travail (après dépenses), est passé de 22 206 \$ en 2003 à 29 712 \$ en 2009. Ce qui signifie une hausse de 7 500 \$ (en dollars constants 2009 pour contrer l'inflation). (NL01, p.7).

Ce qui ressort de ces modifications, c'est qu'essayer de joindre les deux bouts avec un travail à faible revenu est tout aussi stressant que problématique. En réduisant les pénalités pour revenu gagné, le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador a réinjecté une certaine dignité dans la vie de ceux qui luttent déjà pour surmonter leurs défis quotidiens.

L'importance d'une coordination des services n'est pas uniquement provinciale. Cet enjeu se retrouve au niveau fédéral. Après avoir effectué sa propre recherche et entendu de nombreux témoins, le Comité permanent des Ressources humaines, du Développement des compétences, du Développement social et de la condition des personnes handicapées a formulé la recommandation suivante :

Recommandation 4.2.1

Compte tenu du manque d'uniformité dans les définitions d'incapacité et les critères d'admissibilité des programmes fédéraux destinés aux personnes handicapées, le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse en sorte que les personnes admissibles au Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada aient automatiquement droit au crédit d'impôt pour personnes handicapées. Il recommande également que le gouvernement fédéral entame des discussions avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'uniformiser les définitions d'incapacité utilisées aux fins des programmes du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires. (FED01, p.136)

Ce manque de cohérence prouve, entre autre, le pouvoir qu'ont les processus de services sociaux pour déshumaniser les personnes en situation de handicap. Cet éparpillement pour définir l'admissibilité rappelle le concept paternaliste de « l'extension de la citoyenneté », discuté plus avant dans ce rapport - Le droit inhérent d'une personne à recevoir de l'aide est vraiment sujet d'incertitude. Combinée à d'incompatibles critères d'admissibilité, cette approche déstabilise les personnes en quête d'assistance, leur impose un stress inutile et sape leur dignité.

4.0 SYNTHÈSE ET DISCUSSION

4.1 Pauvreté, handicap et santé

Un sujet reste à discuter au Canada : est-ce que la pauvreté se répercute directement sur la santé? Toutefois, la recherche prouve que « plus une personne est pauvre, plus son état de santé laisse à désirer » (FED01, p.38). Il semblerait en outre que la pauvreté et la santé mentale soit liée de manière spécifique. Plus précisément, la recherche montre que « la prévalence de la dépression chez les personnes en situation de faible revenu est 60 % plus élevée que la moyenne canadienne. (FED01, p.40). D'autre part, de multiples problèmes chroniques, comme le diabète, risquent davantage de se manifester chez les personnes à faible revenu (FED01, p.42). Ce qui attire l'attention, ce sont les interrelations complexes entre la santé, le handicap et la pauvreté. Pour les personnes handicapées qui, en tant que collectivité, subiront certainement des problèmes de santé et auront moins tendance à entrer dans la force active, il va de soi que la pauvreté imposée par l'aide sociale engendre une situation de risque inacceptable.

QUESTION : Quels sont, le cas échéant, les points de raccordements des initiatives de SRP que les personnes handicapées et leurs alliés pourraient utiliser aux fins de revendication?

4.2 Les stratégies de réduction de la pauvreté : font-elles une différence aujourd'hui?

Il est beaucoup trop tôt dans ce processus d'évolution des quatre SRP provinciales pour déterminer si elles se sont positivement répercutées dans la vie des personnes handicapées pauvres. Dans les rapports d'étape publiés par Terre-Neuve et Labrador, le Manitoba et le Nouveau Brunswick – et sur le

site Web de la Nouvelle-Écosse ayant pour titre « Poverty Reduction Actions and Initiatives », seul Terre-Neuve donne des données empiriques. Les autres provinces se limitent à parler d'investissements, de changements de processus, d'initiatives et à l'occasion, d'une belle réussite personnelle. Des statistiques sur la participation sont quelquefois incluses. En fait, la jeunesse de ces SRP est parfaitement bien traduite par la mention, dans les rapports soumis par le Manitoba et le Nouveau Brunswick, de la progression de l'établissement des indicateurs de rendement des SRP. Des exemples d'initiatives et d'investissement des quatre provinces sont illustrés en annexe 2, à la fin de ce rapport.

En termes de résultats tangibles, l'une des réalisations les plus importantes rapportée par Terre-Neuve/Labrador et par le Manitoba, est la création d'un Bureau des personnes handicapées et d'un conseil consultatif provincial chargés d'assurer l'inclusion au niveau de l'élaboration des politiques. (NL01, pp. 10 et 11). Autre résultat qui pourrait être important pour les personnes handicapées de Terre-Neuve et du Labrador, c'est la baisse de 1% du nombre de personnes vivant dans une « pauvreté persistante ». Il s'agit des personnes ayant un revenu inférieur au Seuil de faible revenu (SFR). Entre 1996 et 2001, trois pour cent de la population se retrouvait dans cette catégorie; ce nombre est tombé à 2% entre 2002 et 2007 (NL01, p.28). Ce résultat est particulièrement important puisqu'il est statistiquement prouvé que les personnes handicapées risquent davantage que les autres de se retrouver dans une « pauvreté persistante » (FED01, p.33).

4.3 Les stratégies de réduction de la pauvreté : quelle différence feront-elles à l'avenir?

En examinant la construction des SRP provinciales, on constate qu'une reformulation radicale et provinciale de la pauvreté est en train de s'instaurer à travers le pays. Les objectifs de la SRP de la Nouvelle-Écosse sont répertoriés au tableau 5 ci-dessous; ils s'apparentent quasiment à ceux du Manitoba et du Nouveau Brunswick et du Manitoba. Il semble en général que la mise en vigueur des politiques stratégiques pour le logement, l'éducation et la formation, la sécurité du revenu et les soins institutionnalisés s'établisse pas une série d'interventions de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale. En ce qui a trait à la réduction réelle de la pauvreté et l'intensification de l'inclusion sociale, l'efficacité des stratégies à Terre-Neuve et au Labrador semble être prouvée. Il semblerait en revanche qu'il ne s'agisse que d'une réorganisation des services existants. Ce qui est loin d'être encourageant.

Stratégie de réduction de la pauvreté de la Nouvelle-Écosse			
<p>1 Permettre et récompenser le travail</p> <ul style="list-style-type: none"> . Promouvoir l'expérience de travail. . Éliminer les contre-incitations à l'emploi. . Préparer l'avenir par la formation et l'éducation. . Créer des possibilités d'emploi 	<p>2. Améliorer les mesures de soutien pour les personnes dans le besoin</p> <ul style="list-style-type: none"> . Améliorer les mesures de soutien et l'accès aux nécessités de la vie 	<p>3. Mettre l'accent sur nos enfants</p> <ul style="list-style-type: none"> . Consolider le soutien aux enfants et aux familles . Briser le cycle de la pauvreté 	<p>4. Collaborer et coordonner</p> <ul style="list-style-type: none"> . Accroître la capacité de coordination et d'intégration . Maximiser la sensibilisation publique . Mettre sur pied des programmes et des stratégies basées sur les manquements. . Renforcer la gouvernance horizontale.

Figure 5. Objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté de la Nouvelle-Écosse (NS03, p.18)

Bien que cela n'ait pas été discuté en profondeur dans ce rapport, ce recadrage inclut également un engagement avec le troisième secteur et, dans le cas du Nouveau Brunswick, la création de nouvelles organisations communautaires. Il est difficile à l'heure actuelle, s'il s'agit tout simplement d'une stratégie de décentralisation des responsabilités ou si au contraire ce processus permettra d'élargir la table décisionnelle et d'accroître l'accès aux services, ou les deux! Depuis les années 1990, le troisième secteur a engrangé un énorme volume de travail social et de nombreuses organisations à but non lucratif rivalisent chaque année pour des subventions fédérales afin d'offrir des services préalablement livrés par le gouvernement lui-même. Quels qu'en soient les avantages, ce nouveau type de prestation implique – à travail égal - une rémunération moindre pour les fournisseurs de services, des emplois à temps partiel ou même précaire et enfin l'embauche de bénévoles pour des tâches autrefois effectuées par des professionnels. Mais si de plus faibles salaires et l'insécurité de l'emploi se répercutent sur la qualité des services fournis aux personnes en situation de handicap, ce virage dégage la culture des services sociaux de l'approche paternaliste et quelquefois bureaucratique des gouvernements; elle devient alors plus intégrée et plus enracinée dans la communauté.

En ce qui a trait à l'emploi, ce recadrage semble continuer à renforcer la pratique restrictive consistant à lier prestation de l'aide sociale et admissibilité à l'emploi; mais l'élimination des obstacles à l'emploi et à l'éducation – qui pourrait indiquer un changement positif - est à nouveau ré-accentuée. De plus, l'éducation est particulièrement visée dans les quatre SRP; cela pourrait confirmer les résultats d'une récente recherche selon laquelle le soutien aux enfants et aux jeunes adultes réduit nettement le besoin d'interventions sociales soutenues à l'adultéité. Il est évident que les enfants et les jeunes handicapés profiteront de ce virage et du financement afférant.

Également ciblée dans ce processus de recadrage : l'importance d'améliorer la coordination interministérielle des services et de réviser les structures d'imposition - une initiative largement financée dans deux provinces au moins. Cela pourrait donner des résultats positifs. En effet, tel que démontré par Terre-neuve et Labrador, les gouvernements réalisent que les cloisonnements en santé, éducation, bien-être et emploi, engendrent des « problèmes diaboliques » et que les personnes et collectivités qui y sont confrontées peuvent offrir de précieuses suggestions quant à l'instauration de changements fonctionnels. Et c'est peut-être en tout état de cause que les quatre provinces affichent « l'inclusion sociale » comme composante fondamentale et intégrée de ce processus de recadrage.

Cette nouvelle approche des problèmes sociaux, adoptée par les gouvernements provinciaux en vue d'éliminer les cloisonnements, ne peut qu'avantager les personnes handicapées qui se retrouvent embrigadées dans un nombre illimité de cloisonnements sociaux. Malgré leurs limitations quant à la satisfaction de tous les besoins des personnes en situation de handicap, le virage pris par les SRP en matière de politique sociale peut ouvrir des voies aux intervenants et alliés. Puisque l'absence de revenu est l'un des problèmes subis par les personnes vivant dans la pauvreté, la pauvreté elle est l'un des problèmes subis par les personnes en situation de handicap. Ceci étant dit, tout changement positif devra, selon les conclusions de ce rapport, être géré de l'assise au sommet.

4.4 Possibilités

Les SRP apporteront des changements positifs à l'avenir; mais ne soyons pas trop optimistes quant aux véritables changements de statu quo – notamment pour les personnes handicapées. Il est toutefois possible qu'en transférant ses responsabilités au troisième secteur, le gouvernement ouvre de nouvelles possibilités d'input communautaire dans l'élaboration et la mise en vigueur des politiques. De

plus, si les gouvernements provinciaux desserrent leur emprise sur la prestation de services aux personnes handicapées, le handicap pourrait sortir des régimes stratégiques anti-pauvreté. Avec le temps, les gouvernements provinciaux efficaces soutiendront probablement les intervenants et les alliés des personnes handicapées, revendiquant des réformes fédérales pour un soutien du revenu. Si la vulnérabilité vis-à-vis de la pauvreté et la vie dans la pauvreté sont positivement liées au handicap, il ne serait pas prudent de conjuguer étroitement ces deux facteurs. Le handicap est un enjeu international, ayant besoin d'une réglementation fédérale, d'une politique distincte et de mesures de soutien branchées, si nécessaire, à l'emploi, la santé, l'éducation, le logement et l'inclusion.

4.5 Discussion

Les questions suivantes ont été soulevées dans différentes parties de ce document. Elles sont reprises ci-dessous à des fins plus pratiques

- . Renforçons-nous les cloisonnements parmi les déficiences et contribuons-nous à la création d'une hiérarchie des besoins et de leur traitement?**
- . Quelles sont les possibilités engendrées par le transfert gouvernemental de la prestation des services sociaux aux organisations du troisième secteur?**
- . Quelles sont les implications de l'explicite attachement « inclusion sociale-réduction » de la pauvreté dans l'application des politiques publiques?**
- . Quels sont les indicateurs manquants dans l'évaluation de la réduction de la pauvreté des personnes handicapées.**
- . Comment l'éventuelle adoption de la recommandation visant la création d'un fonds de transfert fédéral pour la stratégie provinciale de réduction de la pauvreté, se répercuterait-elle sur les interventions pour des mesures de soutien liées aux limitations fonctionnelles, régies par le gouvernement fédéral?**
- . Est-ce que les intervenants pour des mesures de soutien fédéralement coordonnées peuvent décupler la capacité de l'actuel type de coordination fédérale en ce qui a trait aux logements publics?**
- . Quels sont, le cas échéant, les points de raccordements des initiatives de SRP que les personnes handicapées et leurs alliés pourraient utiliser aux fins de revendication?**