



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Rapport sur le développement de la politique en faveur des personnes handicapées

Rapport du 11 janvier 2017

Sommaire

Condensé	3
1 Introduction	4
1.1 Mandat	4
1.2 Élaboration et structure du rapport	4
2 L'égalité, un mandat constitutionnel	5
2.1 Orientation de la politique en faveur des personnes handicapées	5
2.2 Compétences de la Confédération et des cantons	6
3 Mise en œuvre actuelle du mandat de promotion de l'égalité	7
3.1 Loi sur l'égalité pour les handicapés	7
3.1.1 Principaux champs d'application	7
3.1.2 Autres mesures	9
3.2 La promotion de l'égalité dans la politique sociale	10
3.2.1 Couverture du minimum vital	10
3.2.2 Assurance-invalidité	11
3.2.3 Promotion cantonale de l'intégration	11
3.3 Évaluation de la LHand sous l'angle de la politique en faveur des personnes handicapées	13
3.3.1 Aperçu des résultats de l'évaluation	13
3.3.2 Ancrage et mise en œuvre	14
3.3.3 Information et sensibilisation	15
3.3.4 Application du droit et développement	15
3.3.5 Égalité dans les domaines-clés	15
4 Enjeu de la future politique en faveur des personnes handicapées : l'ancrage en tant que tâche transversale	17
5 Développement de la politique en faveur des personnes handicapées Champs d'action, objectifs et mesures	18
5.1 Champ d'action 1 : Égalité	19
5.1.1 Objectifs et mesures	19
5.2 Champ d'action 2 : Mise en réseau	21
5.2.1 Objectifs et mesures	21
5.3 Champ d'action 3 : Pilotage	23
5.3.1 Objectifs et mesures	24
5.4 Champ d'action 4 : Transparence	25
5.4.1 Objectifs et mesures	25
6 Prochaines étapes et définition des priorités	28
7 Conclusions	29
Annexe : Vue d'ensemble des mesures	30

Condensé

Le présent rapport commence par retracer l'évolution récente de la politique nationale en faveur des personnes handicapées. La nouvelle Constitution fédérale interdit expressément toute discrimination fondée sur le handicap (art. 8, al. 2, Cst.) et confie à la Confédération et aux cantons le mandat législatif de prévoir des mesures destinées à éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (art. 8, al. 4, Cst.). Dans le sillage de ces nouvelles dispositions, les art. 111 ss. Cst., qui décrivent les mesures de politique sociale prévues pour les personnes handicapées, ont été complétés par des mesures visant à améliorer leur participation sociale, étendant considérablement le champ d'action de la politique précitée et le réorientant vers l'égalité de traitement et la participation des personnes handicapées. La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, que la Suisse a ratifiée en 2014, repose sur la même orientation. Dans son message sur l'adhésion à la convention, le Conseil fédéral indique que cette adhésion donne au droit suisse, qui est encore fragmenté mais se fonde sur les mêmes principes, un cadre uniforme en matière d'égalité des personnes handicapées.

Le rapport aborde ensuite la mise en œuvre actuelle de la promotion de l'égalité pour les personnes handicapées en Suisse. Il décrit les effets de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand), entrée en vigueur en 2004, et la prise en compte du mandat constitutionnel de promotion de l'égalité des personnes handicapées dans le développement des mesures d'intégration de la Confédération (notamment en matière d'assurance-invalidité) et des cantons. L'évaluation de la LHand et le rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention de l'ONU montrent que la situation des personnes en situation de handicap s'est clairement améliorée. Cette amélioration est notamment due aux mesures garantissant l'accès aux infrastructures (bâtiments et transports publics) et à certains services. Le renforcement de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'assurance-invalidité et l'introduction de la contribution d'assistance y ont également contribué. Il apparaît toutefois clairement que la prise en compte de la situation des personnes handicapées dans tous les domaines pertinents, telle que visée dans la Constitution et la LHand, n'est pas encore suffisante. Cela s'explique par divers facteurs : d'une part, il manque une vision commune et axée sur l'égalité du handicap, de l'autre, les dispositions constitutionnelles ne sont pour l'instant pas mises en œuvre de manière transversale dans l'ensemble des domaines pertinents de la vie (*disability mainstreaming*).

En conséquence, le rapport recommande de faire de la politique fédérale et cantonale en faveur des personnes handicapées une tâche transversale et de coordination. Pour ce faire, il propose de créer les conditions qui permettront de renforcer la collaboration dans ce domaine en améliorant la mise en réseau, le pilotage et la transparence. Cette tâche viendra compléter le développement des mesures de promotion de l'égalité des personnes handicapées dans les divers champs d'action.

Par ailleurs, le rapport propose de développer le thème de l'égalité des personnes handicapées dans les domaines prioritaires ; la collaboration joue là aussi un rôle important. Il s'agit en premier lieu d'encourager l'égalité dans la vie professionnelle ; de l'avis de tous, c'est là qu'est la priorité. En outre, au vu du développement continu de l'assurance-invalidité et de la Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail, prévue en 2017, toutes les conditions sont réunies pour lancer un vaste programme de promotion de l'égalité dans la vie professionnelle.

1 Introduction

1.1 Mandat

Lors de sa séance du 4 décembre 2015, le Conseil fédéral a abordé le thème de la politique en faveur des personnes handicapées sur la base de l'évaluation de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)¹. L'évaluation montre que la situation s'est améliorée dans les domaines-clés. Toutefois, la LHand n'a pas encore permis de résoudre le problème de la stigmatisation sociale à laquelle sont confrontées les personnes handicapées, et l'élimination des inégalités ne va pas encore de soi. Le Conseil fédéral a chargé le DFI d'élaborer d'ici fin 2016 des propositions visant à améliorer la coordination des mesures prises par la Confédération et les cantons et à mieux inscrire la promotion de l'égalité pour les personnes handicapées dans les domaines-clés (par exemple la formation ou le travail), puis de présenter lesdites propositions dans un rapport.

En réponse à ce mandat, le présent rapport entend en premier lieu proposer des solutions visant à améliorer la collaboration à et entre tous les échelons fédéraux sur tous les plans relevant de la politique en faveur des personnes handicapées, et donc à contribuer à la promotion permanente de l'égalité. Le mandat n'a pas pour objet le développement des domaines spécifiques, exception faite de la promotion de l'égalité au travail. Cela vaut notamment pour le développement continu de l'assurance-invalidité ; il s'agit là d'un projet séparé, élaboré parallèlement au présent rapport.

1.2 Élaboration et structure du rapport

Le présent rapport a été élaboré d'une part sur la base de l'évaluation de la LHand², achevée en 2015 et dont le Conseil fédéral a pris connaissance en décembre de la même année. D'autre part, il se fonde sur le premier rapport de la Suisse sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées³, approuvé par le Conseil fédéral en juin 2016⁴.

Des experts ont élaboré diverses propositions de mesures lors de trois ateliers. Ces mesures ont été examinées sous l'angle de leur faisabilité et traitées en tenant compte du contexte global du mandat. Un comité de projet composé de représentants de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et d'Inclusion Handicap s'est réuni à trois reprises pour discuter de la procédure d'élaboration du rapport et de son contenu.

¹ Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand ; RS 151.3)

² Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG. Integraler Schlussbericht, Berne, août 2015 (<https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtintegralefassung.pdf.download>) ; version abrégée en français : Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LHand (http://www.buerobass.ch/pdf/2015/GS-EDI_2015_Eval_BehiG_Kurzfassung_bf_f.pdf) [Évaluation LHand]

³ Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées (CDPH ; RS 0.109), entrée en vigueur pour la Suisse le 15 mai 2014

⁴ Premier rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Berne, le 29 juin 2016 (https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.ad.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf)

Le rapport commence par présenter le mandat constitutionnel auquel doit répondre la politique en faveur des personnes handicapées. Après un tour d'horizon des mesures actuelles, il expose, sur la base de l'évaluation de la LHand, les possibilités d'améliorer la situation et dégage les enjeux de cette politique. La deuxième partie du rapport est consacrée aux mesures de développement de la politique en faveur des personnes handicapées et définit le calendrier et les ressources nécessaires pour leur mise en œuvre. Cette mise en œuvre s'étendra sur quatre ans.

2 L'égalité, un mandat constitutionnel

2.1 Orientation de la politique en faveur des personnes handicapées

Par « politique en faveur des personnes handicapées » on entendait à l'origine les mesures sociales destinées à améliorer la situation personnelle des personnes avec handicap par des aides financières ou d'autres prestations de soutien, avec comme objectif de leur donner les mêmes conditions de vie que celles des personnes valides. Parmi ces mesures figurent notamment, sur le plan fédéral, les prestations de l'assurance-invalidité ; pour leur part, les cantons privilégient la promotion de l'intégration des personnes handicapées par le biais des prestations des institutions adaptées.

Cette définition repose sur le fait que le handicap est perçu comme un problème personnel d'autonomie résultant d'une déficience physique, psychique ou intellectuelle. Or, il est aujourd'hui acquis que le handicap au sens large est la conjonction de différents facteurs personnels et sociaux. Sur le plan politique, cela veut dire que l'amélioration de la situation des personnes concernées passe par l'amélioration des conditions sociales et des facteurs environnementaux. La politique en faveur des personnes handicapées n'est donc plus (exclusivement) une question de politique sociale, mais aussi une question de droits fondamentaux qui nous concerne tous.

Cette définition élargie du handicap – et donc de la politique en la matière – est inscrite dans la Constitution depuis la révision totale de cette dernière en 1999. L'art. 8, al. 2, Cst. interdit toute discrimination fondée sur un handicap. La loi doit par ailleurs prévoir des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (art. 8, al. 4, Cst.). Ces dispositions constitutionnelles introduisent une nouvelle dimension dans la politique en faveur des personnes handicapées, faisant de l'égalité et de la participation des personnes handicapées une tâche permanente de la Confédération et des cantons.

En adhérant à la CDPH en 2014, la Suisse a confirmé cette nouvelle orientation. Cette adhésion contribue également à concrétiser le mandat constitutionnel. Dans son rapport sur l'adhésion à la CDPH, le Conseil fédéral indique que la convention peut donner des impulsions importantes pour la mise en œuvre de la législation existante, dans la mesure où elle explicite la portée concrète, pour les personnes handicapées, des différentes garanties des droits humains d'ores et déjà contraignantes en Suisse et, de ce fait, facilite la recherche de mesures de mise en œuvre et d'améliorations en Suisse⁵. La mise en œuvre de la CDPH est du ressort à la fois de la Confédération et des cantons, en fonction de leurs compétences respectives.

⁵ Message du Conseil fédéral du 19 décembre 2012 portant approbation de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, FF 2013 601, p. 612

La CDPH a pour objectif de promouvoir, de protéger et d'assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits humains et de toutes les libertés fondamentales, y compris la participation active à la vie politique, économique, sociale et culturelle, par les personnes handicapées. Elle définit cet objectif dans ses principes généraux (art. 3 et 4 CDPH). En font notamment partie le respect de la dignité et de l'autonomie des personnes handicapées, la non-discrimination, la participation et l'intégration à la société, l'égalité des chances et l'accessibilité. La convention concrétise les droits humains généraux dans de nombreux domaines du droit et de la vie en fonction de la situation spécifique des personnes handicapées.

2.2 Compétences de la Confédération et des cantons

L'art. 8, al. 2, Cst. ne confère aucune nouvelle compétence, pas plus que ne le fait la Convention de l'ONU. La Confédération et les cantons sont chargés de la mise en œuvre du mandat constitutionnel dans le cadre de leurs compétences respectives. La promotion de l'égalité et de la participation des personnes handicapées est donc une tâche transversale et permanente dont il convient de tenir compte à tous les échelons fédéraux.

La Constitution confère des tâches et des compétences spécifiques à la Confédération et aux cantons en matière de couverture du minimum vital, d'inclusion des personnes invalides et d'aides aux personnes âgées et handicapées. Elle attribue notamment les tâches et compétences suivantes⁶ :

- La Confédération et les cantons s'engagent pour garantir la couverture du minimum vital des personnes handicapées. Conformément à l'art. 41, al. 2, Cst., ils s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage. La Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante (art. 111 Cst.) et légifère sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (art. 112 Cst.). La Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires si l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ne couvre pas les besoins vitaux (art. 112a Cst.).
- La Confédération et les cantons encouragent aussi l'insertion professionnelle et sociale des invalides, la Confédération par des prestations en espèces et en nature (art. 112b, al. 1, Cst.), les cantons notamment par des contributions destinées à la construction et à l'exploitation d'institutions visant à leur procurer un logement et un travail (art. 112b, al. 2, Cst.).
- Les cantons pourvoient en outre à l'aide à domicile et aux soins à domicile en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées (art. 112c, al. 1, Cst.).
- Conformément à l'art. 112c, al. 1, Cst., la Confédération soutient les efforts déployés à l'échelle nationale en faveur des personnes handicapées. Conformément à l'art. 74 LAI, l'assurance alloue des subventions aux organisations faitières de l'aide privée aux invalides – aide spécialisée et entraide – actives à l'échelle nationale ou dans une région linguistique.

La société civile et les personnes handicapées elles-mêmes jouent un rôle important dans la politique en faveur des personnes handicapées. Les organisations de personnes handica-

⁶ Les compétences de la Confédération et des cantons s'agissant de l'intégration des personnes handicapées et de l'aide à ces dernières ont été modifiées suite à la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT).

pées accomplissent des tâches importantes, non seulement s'agissant de l'aide privée déjà mentionnée, mais aussi en matière d'égalité⁷. De plus, la CDPH prévoit expressément que les personnes handicapées et les organisations qui les représentent doivent être consultées et participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des dispositions légales, des stratégies politiques et des autres processus de décision relatifs à l'égalité⁸.

3 Mise en œuvre actuelle du mandat de promotion de l'égalité

3.1 Loi sur l'égalité pour les handicapés

La loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand), entrée en vigueur en 2004, met spécifiquement en œuvre le mandat constitutionnel. Elle a pour objectif de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Elle crée des conditions propres à faciliter à ces dernières la participation à la vie de la société, en les aidant notamment à être autonomes dans l'établissement de contacts sociaux, dans l'accomplissement d'une formation et dans l'exercice d'une activité professionnelle (art. 1 LHand). En plus de réglementer des domaines jouant un rôle primordial dans l'égalité des personnes handicapées, la LHand astreint la Confédération et les cantons à prendre d'autres mesures d'élimination des inégalités et notamment à prendre en compte les besoins spécifiques des femmes handicapées (art. 5, al. 1, LHand).

La LHand entend influencer sur les conditions sociales afin de permettre aux personnes handicapées de participer de manière autonome à la vie sociale. Elle vient donc compléter les mesures d'amélioration et de modification de la situation personnelle des personnes avec handicap⁹.

3.1.1 Principaux champs d'application

Les mesures de la LHand portent principalement sur l'amélioration de l'accès aux bâtiments et aux infrastructures, aux transports publics et aux prestations, y compris la formation. De plus, la loi édicte des dispositions particulières pour la Confédération (personnel fédéral, prescriptions techniques, programmes et projets, information et conseil) et les cantons (école).

La LHand prévoit que lors de toute construction ou rénovation soumises à autorisation, les bâtiments et les infrastructures accessibles au public, les constructions et les infrastructures privées ou publiques soient adaptés aux besoins des personnes handicapées¹⁰. L'accès des personnes handicapées aux immeubles de plus de huit logements et aux bâtiments de plus de 50 places de travail doit en outre être garanti. Le Tribunal fédéral a jugé que les prescriptions de la LHand constituaient uniquement des règles fondamentales et un cadre retranscrivant l'interdiction de discrimination des personnes handicapées ; pour être applicables con-

⁷ Le droit de recours accordé aux organisations de personnes handicapées au sens de l'art. 9 LHand a permis de renoncer à mettre en place un appareil de contrôle au sein de l'administration ; cf. Message du Conseil fédéral du 11 décembre 2001 relatif à l'initiative populaire fédérale « Droits égaux pour les personnes handicapées » et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (ci-après message LHand), FF 2001 1605, p. 1690

⁸ Art. 4, al. 5, CDPH

⁹ Message LHand, p. 1664 ss.

¹⁰ Art. 3, let. a, en lien avec art. 7 LHand

crètement, il convient d'inscrire ces dispositions dans la législation cantonale en matière de construction¹¹. Certains cantons élargissent le champ d'application des dispositions relatives aux constructions accessibles à d'autres types de bâtiments que ceux inscrits dans la LHand. La plupart des cantons imposent des adaptations, y compris pour les habitations de moins de huit logements et les bâtiments de moins de 50 places de travail. Quelques cantons simplifient l'application de la loi, p. ex. en prévoyant des voies de recours pour les autorités ou en obligeant les autorités compétentes en matière de construction à faire appel à des consultants spécialisés en accessibilité. Les cantons ont en outre procédé à diverses modifications législatives inspirées par la LHand : p. ex., la plupart ont mis à jour leur loi sur les constructions.

S'agissant des transports publics, la LHand entend supprimer les obstacles d'ici fin 2023¹². La première étape porte sur les systèmes de communication et d'émission de billets : l'adaptation de ces deux systèmes aux besoins des personnes handicapées devait être achevée fin 2013, compte tenu du principe de proportionnalité. La deuxième concerne les moyens de transport et les infrastructures, qui doivent être adaptés d'ici fin 2023. La mise en œuvre repose essentiellement sur les dispositions d'application détaillées (ordonnance sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics [OTHand] et ordonnance du DETEC concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics [OETHand]).

La LHand astreint les collectivités publiques et les entreprises concessionnaires à prévenir, réduire ou éliminer les inégalités dans l'accès aux prestations¹³. Les mesures détaillées relatives à la communication des autorités fédérales avec les personnes handicapées de la parole, de l'ouïe ou de la vue font l'objet d'un chapitre spécifique. En plus de ces dispositions générales, la LHand édicte des mesures spécifiques en matière d'information et de communication. L'art. 14 LHand et l'ordonnance correspondante (OHand) concrétisent les dispositions générales relatives aux prestations fédérales : dans leurs contacts avec la population, les autorités doivent tenir compte des besoins particuliers des personnes handicapées de la parole, de l'ouïe ou de la vue (art. 11 OHand) et veiller à ce que les prestations proposées sur Internet soient aisément accessibles aux personnes handicapées de la parole, de l'ouïe, de la vue ou handicapées moteur (art. 10 OHand). De plus, la LHand interdit aux particuliers proposant des prestations de service publiques de discriminer les personnes handicapées en raison de leur handicap.

Dans les domaines cités, la loi sur l'égalité accorde des droits subjectifs et des droits d'action et de recours aux organisations de personnes handicapées. Ces droits viennent renforcer la mise en œuvre des prescriptions légales (obligations).

L'art. 20 LHand prévoit que les cantons veillent à ce que les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement de base adapté à leurs besoins. Il prévoit également que les cantons doivent encourager l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans les structures scolaires ordinaires par des formes de scolarisation adéquates. Ils doivent notamment veiller à ce que les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés.

Parallèlement à l'adoption de la LHand, la Suisse a aussi pris des mesures d'élimination des inégalités en matière de fiscalité, de télécommunications et de circulation routière.

¹¹ TF 134 O 249 E- 2.2, p. 251

¹² Art. 22, al. 1, LHand

¹³ Art. 3, let. e, en lien avec art. 8 et 12, al. 3, LHand (mesures de remplacement)

L'évaluation de l'accomplissement du mandat constitutionnel de promotion de l'égalité entre personnes avec et sans handicap a été confiée à l'Office fédéral de la statistique ; ce dernier a mis en place une statistique de l'égalité, qu'il développe par étapes. De plus, des dispositions relatives à l'accessibilité des programmes aux personnes malvoyantes et malentendantes ont été inscrites dans la loi sur la radio et la télévision au moment de l'adoption de la LHand (art. 7, al. 3, et 24, al. 3, LRTV).

Le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a été créé sur la base de l'art. 19 LHand. Il soutient les services fédéraux compétents dans la mise en œuvre de l'égalité pour les personnes handicapées et informe le public. En particulier, il met en place des programmes prioritaires thématiques (jusqu'ici sport, culture et participation), accompagne les mesures d'autres services fédéraux et propose une série d'informations. La coordination des services fédéraux chargés des questions d'égalité pour les personnes handicapées (p. ex. en matière de personnel, de transports publics et de prescriptions techniques) ainsi que des mesures prises par les autorités et les organisations sont également de son ressort.

3.1.2 Autres mesures

La LHand astreint la Confédération et les cantons à prendre d'autres mesures visant l'égalité pour les personnes handicapées (art. 5 LHand). Sur le plan fédéral, des lois spécifiques contiennent à présent des dispositions relatives à l'égalité, notamment dans le domaine de la formation (loi sur la formation professionnelle, loi sur la formation continue).

L'inclusion numérique est un thème primordial. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent un rôle toujours plus important dans la société numérique actuelle et la numérisation croissante peut simplifier le recours aux services et donc le quotidien. Ces nouvelles technologies constituent donc une chance et un moyen important de renforcer l'égalité pour les personnes handicapées. Les personnes les maîtrisant peuvent participer pleinement à la vie sociale, politique et économique. Dans l'idée de permettre aux citoyens suisses handicapés d'avoir aussi accès librement aux informations, il est nécessaire que la politique en faveur des personnes handicapées prenne en considération les atouts que présente la numérisation dans tous les domaines de la vie, en tenant compte des besoins spécifiques des personnes en situation de handicap. À cet égard, le Conseil fédéral a décidé d'améliorer l'accessibilité à Internet. Il a adopté le plan d'action *E-Accessibility 2015-2017*, qui entend également renforcer le rôle d'exemple de la Confédération dans ce domaine. De plus, il a adopté en mars 2016 sa nouvelle stratégie *Suisse numérique*¹⁴, laquelle a pour but de renforcer la collaboration et le dialogue avec les milieux économiques, la communauté scientifique, le monde de la recherche et la société civile. L'égalité des chances et la participation de tous sont les objectifs explicites de la stratégie.

Plusieurs cantons ont inclus dans leur constitution des dispositions qui les obligent, ainsi que les communes, à prendre des mesures de promotion de l'égalité des personnes handicapées. Ces règlements sont d'ordre général et de nature diverse, c.-à-d. qu'il peut s'agir de droits fondamentaux, d'objectifs de politique sociale ou de tâches étatiques¹⁵. À l'heure actuelle, aucun canton ne dispose d'une loi globale qui à la fois jette les bases et concrétise la mise en œuvre du mandat constitutionnel.

Parallèlement à la promotion de l'inclusion sociale des personnes handicapées, les cantons sont tenus de mettre en place des mesures de pédagogie spécialisée. Les mesures de pé-

¹⁴ Stratégie *Suisse numérique*, FF 2016 3801

¹⁵ Évaluation LHand, chapitre 3 (version abrégée, p. 7 ss.)

dagogie spécialisée pour les enfants et les adolescents de 0 à 20 ans font l'objet d'un accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée. Cet accord intercantonal¹⁶ fixe un cadre contraignant pour les principales mesures de pédagogie spécialisée. Il contient une série d'instruments communs à l'ensemble de la Suisse dans les domaines de la terminologie, de la reconnaissance des prestataires de services (standards de qualité) et de la détermination des besoins individuels (procédure d'évaluation standardisée). Conformément à cet accord, tous les enfants et les adolescents qui habitent en Suisse et ont des besoins spécifiques en la matière ont droit à des mesures appropriées de pédagogie spécialisée. L'offre de base est définie par les cantons et comprend les prestations suivantes : le conseil et le soutien, l'éducation précoce spécialisée, la logopédie et la psychomotricité, des mesures de pédagogie spécialisées dans une école ordinaire ou spécialisée, la prise en charge en structures de jour ou résidentielles dans une institution de pédagogie spécialisée (en fonction des besoins).

Il n'est pas possible de déterminer sur la base des informations disponibles dans quelle mesure les cantons ont inscrit le principe d'égalité dans une législation spécifique ou d'autres activités.

Au niveau cantonal, il n'existe presque aucun service chargé de la mise en œuvre générale de l'égalité des personnes handicapées¹⁷. Par contre, quelques communes, universités et entreprises disposent de services qui s'occupent de cette question¹⁸.

Le degré de mise en œuvre de la promotion de l'égalité dans les mesures sociales de la Confédération et des cantons est exposé ci-après.

3.2 La promotion de l'égalité dans la politique sociale

3.2.1 Couverture du minimum vital

La Confédération et les cantons veillent à assurer la couverture du minimum vital des personnes handicapées. Conformément à l'art. 41, al. 2, Cst., ils s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage. La Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante (art. 111 Cst.) et légifère sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (art. 112 Cst.). Les rentes et les indemnités journalières de l'AVS et de l'AI compensent la perte de gain occasionnée par la diminution ou l'arrêt de l'activité professionnelle et permettent aux allocataires de conserver leur autonomie financière. Lorsque le montant des rentes et des indemnités journalières ne suffit pas à couvrir les besoins vitaux et à assurer un niveau de vie convenable, les prestations complémentaires couvrent la différence (art. 112a Cst.). Il convient de mentionner aussi l'allocation pour impotent, destinée à quiconque est tributaire, en raison d'une atteinte à sa santé, de l'aide d'autrui ou nécessite une surveillance personnelle. L'allocation pour impotent peut être utilisée librement.

Garantir le minimum vital et fournir des prestations d'aide et de soutien sont une condition essentielle pour que les personnes handicapées puissent effectivement exercer leurs droits : en effet, sans ressources financières et aides suffisantes, impossible de mener une vie autonome et indépendante au sein de la communauté.

¹⁶ Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, entré en vigueur le 1.1.2011 (http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_f.pdf)

¹⁷ Évaluation LHand, chapitre 3 (version abrégée, p. 7 s.)

¹⁸ Évaluation LHand, p. 23 ss.

3.2.2 Assurance-invalidité

La Confédération encourage l'insertion professionnelle des personnes invalides par des prestations en espèces et en nature (art. 112*b*, al. 1, Cst.). L'assurance-invalidité (AI) joue un rôle important en la matière. Les prestations de l'AI visent en premier à prévenir, réduire ou éliminer l'invalidité grâce à des mesures d'intégration adaptées, simples et efficaces. L'objectif est de maintenir la personne invalide ou qui risque de le devenir sur le marché du travail primaire ou de l'y insérer. On utilise pour cela des mesures spécifiques de promotion de la (ré-)insertion professionnelle (mesures d'intervention précoce, art. 7*d* LAI, mesures relatives à la préparation en vue de la réadaptation professionnelle, art. 14*a* LAI, et mesures d'ordre professionnel, art. 15 à 18*d* LAI).

Ces dernières années, l'AI a été révisée à plusieurs reprises (4^e révision en 2004, 5^e en 2008, 6*a* en 2012). Même si les 5^e et 6^e révisions ont mis l'accent sur l'assainissement des finances de l'assurance-invalidité, elles ont tout de même permis de renforcer l'orientation vers la (ré-)insertion. La rente n'est plus allouée que si la réinsertion dans la vie active est impossible. Un système d'identification précoce a été introduit en 2008. Il vise à prendre contact aussi tôt que possible avec ceux dont la capacité de travail est réduite pour des raisons de santé et dont les problèmes de santé risquent de devenir chroniques. L'objectif est de leur permettre de conserver leur emploi ou d'en trouver un nouveau, dans leur entreprise actuelle ou ailleurs.

Les premiers résultats des 4^e et 5^e révisions de l'AI ainsi que ceux du premier volet de la 6^e révision (révision 6*a*) montrent que même si l'orientation vers la réadaptation est effective, il faut en faire davantage auprès de trois groupes, à savoir les enfants, les jeunes et les personnes atteintes dans leur santé psychique. Le développement continu de l'AI entend donc aussi offrir un soutien personnalisé à ces trois groupes, en collaboration avec les différents professionnels concernés, ce qui permettra d'exploiter le potentiel d'insertion des assurés et de renforcer leurs capacités à trouver un emploi. Les mesures prévues entendent notamment soutenir les assurés atteints dans leur santé psychique de manière précoce, efficace et coordonnée. Par ailleurs, le développement continu de l'AI prévoit aussi de renforcer la collaboration entre l'assurance-invalidité et les professionnels concernés (employeurs, médecins).

La dernière révision de l'AI (6*a*) a vu l'introduction de la contribution d'assistance, destinée à permettre aux personnes impotentes de vivre chez eux. Les assurés peuvent ainsi financer les prestations d'aides fournies par des assistants employés dans le cadre d'un contrat de travail.

L'assurance-invalidité joue un rôle important dans le domaine de l'insertion professionnelle. Mais ces mesures ne suffisent pas à assurer l'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail et ne satisfont pas aux conditions fixées par l'art. 27 CDPH (Travail). Pour remédier à ce problème, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) organisera en 2017 une conférence sur le sujet. Celle-ci permettra de faire connaître les mesures concrètes d'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail et de renforcer la collaboration entre les divers acteurs du domaine.

3.2.3 Promotion cantonale de l'intégration

La nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT) a transféré la compétence relative au financement des institutions pour les adultes handicapés de l'AI aux cantons. Depuis le 1^{er} janvier 2008, il appartient à ces derniers d'encourager « l'intégration des invalides, notamment par des contributions destinées à la construction et à l'exploitation d'institutions visant à leur procurer un logement et un travail » (art. 112*b*, al. 2, Cst.).

La loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) prévoit que toute personne invalide qui en a besoin et le souhaite doit avoir accès à une institution indépendamment de ses ressources financières, de sa situation personnelle et de son état de santé. De plus, pour garantir la bonne transition des compétences de la Confédération aux cantons, elle oblige ces derniers à disposer d'un plan stratégique de promotion de l'intégration des personnes handicapées.

Ces dernières années, la politique cantonale et intercantonale en faveur des personnes handicapées a mis l'accent sur la mise en œuvre de la LIPPI. Selon une étude mandatée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), les cantons doivent maintenant préparer les instruments nécessaires (bases légales, plans stratégiques de promotion de l'intégration, modèles de financement, instruments d'identification des besoins) dans le respect des prescriptions et des conditions-cadres cantonales (garantie de l'offre et de la neutralité des coûts)¹⁹. Une partie des cantons ont profité de l'élaboration des plans stratégiques cantonaux pour inscrire le principe d'égalité dans leur politique en faveur des personnes handicapées. La définition du handicap en particulier s'inspire fréquemment de la LHand ou en est directement reprise. De plus, les plans stratégiques de quelques cantons contiennent une référence générale au fait que leur politique en faveur des personnes handicapées a pour objectif de promouvoir la participation, l'autonomie et l'autodétermination de ces dernières.

Sur le plan intercantonal, les Principes relatifs à la politique en faveur des personnes handicapées²⁰ et un document de travail de la CDAS font également la part belle à l'égalité²¹. Les principes mettent l'accent sur la protection des droits des personnes handicapées et leur égalité dans tous les domaines de la vie. Le document de travail énumère les champs d'action particulièrement pertinents pour le développement de la politique (cantonale) en la matière, soit l'offre d'encadrement, le marché du travail, la transition entre école et vie professionnelle, le passage de l'AI à l'AVS, l'assurance-qualité des institutions, le personnel qualifié et le système de financement. L'orientation vers l'égalité et les droits des personnes handicapées pose notamment des défis en matière de marché du travail et d'offre de logement et d'encadrement. Le document de travail souligne le caractère transversal de la politique en faveur des personnes handicapées et conclut qu'une collaboration intensive de la Confédération et des cantons est nécessaire pour développer efficacement cette politique et promouvoir les droits et l'égalité des personnes handicapées.

Une partie des cantons ont mis en place des programmes-pilotes et des projets dans les champs d'action cités dans le document de travail. Ainsi certains d'entre eux (p. ex. Berne et Thurgovie) allouent une contribution d'assistance qui vient compléter celle de l'AI et promeut l'autodétermination, la responsabilité et la participation à la vie sociale (et professionnelle). Le canton de Berne teste un système axé sur les besoins individuels (financement du sujet plutôt que de l'objet). Le canton finance d'abord le soutien personnalisé des adultes handicapés, et ensuite seulement les institutions prestataires, en application de son plan stratégique, qui promeut le renforcement de l'autodétermination, de la responsabilité et de la participation à la vie sociale.

¹⁹ SODK, *Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG): Umsetzungsstand und Auswirkungen, Finalisierter Schlussbericht*, mai 2013, p. 26 ss.

²⁰ Douze principes de la CDAS relatifs à la politique en faveur des personnes handicapées (http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/12_Leits%C3%A4tze_der_SODK_f.pdf)

²¹ CDAS, Document de travail sur la politique en faveur des personnes handicapées, Berne 2013 (http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/2013.09.20_d_def_Grundlagenpapier_zur_Behindertenpolitik.pdf)

3.3 Évaluation de la LHand sous l'angle de la politique en faveur des personnes handicapées

La LHand prévoit, à l'art. 18, al. 3, que la Confédération doit évaluer périodiquement l'impact des mesures qu'elle prend sur l'intégration. En 2014, le DFI a commandé une évaluation de la loi, évaluation qui s'est achevée en 2015. Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats le 3 décembre 2015. Ces résultats ont été publiés dans un rapport [disponible en allemand pour la version intégrale et en français pour la version abrégée]²². Les principaux résultats et possibilités d'amélioration sont présentés ci-dessous.

3.3.1 Aperçu des résultats de l'évaluation

L'évaluation parvient à la conclusion que la loi sur l'égalité pour les handicapés a eu une influence positive sur la situation de ces derniers dans les principaux domaines réglés par la LHand. Elle constate que la plus grande avancée a été faite dans le domaine des transports publics et met cela sur le compte des délais légaux de mise en œuvre et du regroupement de nombreuses compétences fédérales²³. Elle constate aussi que de grands progrès ont été faits dans l'accès aux bâtiments et aux infrastructures²⁴ et en conclut que le principe de l'accessibilité est devenu une évidence, notamment pour les travaux publics, qui sont en charge de l'aménagement de l'espace public. Elle souligne que les discussions portent sur la recherche de solutions à des problèmes techniques concrets. Cette rationalisation et le renforcement de la prise de conscience qui l'accompagne s'expliquent par le fait que ces deux domaines disposent d'un cadre légal clair. Toutefois, elle note aussi que l'élimination des inégalités ne va pas encore de soi dans ces domaines et qu'il subsiste des problèmes de mise en œuvre. En ce qui concerne les prestations de services étatiques, elle constate une amélioration certaine de l'accessibilité depuis l'entrée en vigueur de la LHand, mais là non plus cela ne va pas encore de soi²⁵. Les prestations fédérales d'information et de communication présentent les progrès les plus nets. Chez les prestataires privés, la situation n'a pratiquement pas changé.

L'évaluation note en outre une évolution dans le domaine de la formation post-obligatoire du degré secondaire II : des décisions importantes ont été prises, comme l'élaboration de bases relatives à un système de formation intégratif. Toutefois, la mise en œuvre automatique et à grande échelle, par les structures ordinaires, d'une formation post-obligatoire intégrative n'en est qu'à ses débuts. Le monde du travail reste lui un casse-tête, les dispositions de la LHand ne portant que sur la Confédération en tant qu'employeur. À cet égard, le rapport conclut que l'objectif de la LHand d'améliorer, en complément des mesures de l'assurance-invalidité, la participation des personnes handicapées, notamment dans les domaines de la formation et de la vie professionnelle, n'est pas encore atteint de manière satisfaisante.

L'évaluation indique en outre que sur le plan fédéral, l'adoption de la LHand n'a engendré que peu de mesures de promotion de l'égalité pour les personnes handicapées qui vont au-delà des domaines expressément réglementés ; sur le plan cantonal, ces mesures font presque complètement défaut. De même, en ce qui concerne l'égalité et la participation so-

²² Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, Integraler Schlussbericht, Berne, août 2015, (<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/schweiz/evaluation-des-behindertengleichstellungsgesetzes.html>) ; version abrégée en français : Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LHand (http://www.buerobass.ch/pdf/2015/GS-EDI_2015_Eval_BehiG_Kurzfassung_bf_f.pdf) [Evaluation LHand]

²³ Évaluation LHand, p. 377, indique aussi les lacunes

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., p. 378

ciale, cette loi a eu relativement peu d'effet sur les mesures de promotion de l'insertion professionnelle et sociale. L'évaluation en conclut que, malgré des avancées importantes telles que l'introduction du budget d'assistance, le droit à l'égalité reste anecdotique dans ces domaines. Dans certains domaines, l'évaluation note une contradiction entre les objectifs et surtout les mesures de la politique d'inclusion fédérale et cantonale et le mandat relatif à l'égalité.

Pour ce qui est des structures et des conditions institutionnelles de la mise en œuvre, on constate que sur le plan fédéral, la promotion spécifique de cette dernière ne s'est vue attribuer qu'un minimum de ressources supplémentaires. À l'exception du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) et du département Égalité de l'association faitière Inclusion Handicap, aucune grande structure décentralisée de services spécialisés dans l'égalité n'a été créée. Par ailleurs, l'ancrage de la mise en œuvre de la LHand dans les structures ordinaires a plus ou moins avancé selon les domaines et les cantons. Il est solide dans la construction et les transports publics, mais dans le domaine de la formation, il ne fait que commencer. De nombreux offices fédéraux obtiennent une bonne note, et on constate de grandes différences selon les cantons et les villes. Les structures de coopération des parties prenantes à la mise en œuvre de la LHand restent très cloisonnées par domaine²⁶. L'évaluation conclut que les structures de mise en œuvre peu développées (ancrage thématique et institutionnel) aux échelons fédéral, cantonal et communal et l'absence d'une loi sur l'égalité des personnes handicapées qui s'inscrirait dans une stratégie globale de la politique en faveur des personnes ayant un handicap entravent la mise en œuvre de la LHand et le développement de l'égalité de ces personnes²⁷.

Pour conclure, les principaux obstacles rencontrés par les personnes handicapées ne relèvent généralement plus, aujourd'hui, de l'accessibilité architecturale. Ils sont plutôt dus à l'inégalité des chances en matière d'accès à une formation adéquate, d'activité professionnelle, de reconnaissance de la part de la société et de participation à la vie sociale.

Les chapitres suivants détaillent les possibilités d'intervention proposées par l'évaluation et qui contribuent à améliorer la mise en œuvre du mandat constitutionnel. Concrètement, il s'agit de mesures relatives à l'ancrage et à la mise en œuvre, à l'information et à la sensibilisation, à l'application du droit, ainsi qu'à la formation et au travail.

3.3.2 Ancrage et mise en œuvre

La mise en œuvre du droit à l'égalité part actuellement du principe que tous les acteurs prennent d'eux-mêmes les mesures nécessaires à la promotion de l'égalité ; le rôle des services spécialisés tels que le BFEH se limite donc à les soutenir et à coordonner les diverses mesures. Cette approche fonctionne lorsque les prescriptions ou les compétences sont claires, mais atteint ses limites là où la loi laisse une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre, et notamment à l'interface entre divers domaines politiques. Ce constat est notamment valable pour le passage de l'école à la formation et à la vie professionnelle, qui occupe une place importante dans le développement continu de l'assurance-invalidité.

Pour renforcer l'ancrage et la mise en œuvre, l'évaluation recommande d'adopter une stratégie globale cohérente qui inclurait les dispositions de la LHand. Cette stratégie devrait fixer des objectifs et des délais concrets dans tous les domaines de la CDPH et définir des mesures organisationnelles pour la mise en œuvre de ces objectifs. De plus, l'évaluation recommande de définir les responsabilités, de développer les connaissances techniques né-

²⁶ Évaluation LHand, version abrégée, p. 56

²⁷ Évaluation LHand, p. 380

cessaires et de créer et renforcer les organes de coordination et les services spécialisés généraux sur le plan fédéral et dans les cantons ainsi que dans les domaines thématiques. Finalement, elle indique que l'accès au droit pour les personnes handicapées pourrait être grandement facilité par des services spécialisés ou des organes de médiation à bas seuil, ainsi que par des organes de conciliation spécialisés et des procédures de médiation.

3.3.3 Information et sensibilisation

Le mandat constitutionnel entend modifier la manière dont sont perçues les personnes handicapées. Or la LHand a peu contribué à renforcer la sensibilisation et à éliminer les préjugés et la stigmatisation. Les campagnes d'informations menées dans le cadre de la LHand peinent à atteindre et à sensibiliser les services spécialisés et les autorités compétentes, la population ainsi que les personnes handicapées elles-mêmes et leurs proches. Les personnes concernées ne connaissent pas suffisamment leurs droits, pas plus que les services spécialisés. Lorsque la LHand contient des dispositions relativement concrètes, les acteurs compétents sont mieux informés, acceptent mieux le mandat et ont en général les connaissances nécessaires. Toutefois, les résultats dépendent en grande partie du domaine concerné. L'évaluation montre également que, s'agissant de la mise en œuvre, il n'est pas toujours facile d'expliquer de quoi il retourne. On a trop peu communiqué et publié d'informations positives relatives à des exemples de bonnes pratiques.

Pour améliorer l'information et la sensibilisation, il faut avant tout définir une vision commune de l'égalité des personnes handicapées. Cela passe notamment par le renforcement cohérent de la visibilité des mesures actuelles ou futures. L'évaluation cite par exemple l'organisation de campagnes de sensibilisation à grande échelle et la sensibilisation des autorités compétentes et des professionnels. De plus, il faut entreprendre un travail d'information qui amènera les intéressés et les professionnels à mieux connaître les droits des personnes handicapées. Il convient ici de veiller à ce que toutes les informations soient diffusées de manière à ce que les personnes handicapées puissent y accéder.

3.3.4 Application du droit et développement

L'évaluation de la LHand montre que les informations et les données relatives aux principaux domaines sont insuffisantes pour évaluer pleinement la mise en œuvre de la loi et ses effets. Le rapport sur la mise en œuvre de la CDPH vient confirmer cette impression. On dispose avant tout d'informations sur les conditions juridiques sur le plan fédéral et, dans une moindre mesure, sur le plan cantonal. Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions ne peut être évaluée que pour certains domaines. Certes, l'Office fédéral de la statistique relève et exploite les données statistiques sur la situation des personnes handicapées depuis 2004 (art. 3, al. 2, let. d, de la loi sur la statistique fédérale, LSF) et la page Internet de la statistique sur l'égalité pour les personnes handicapées contient actuellement plus de 80 indicateurs et diverses analyses. Pourtant, le monitoring et le pilotage réguliers de la mise en œuvre, établis sur la base d'objectifs concrets, font défaut et par conséquent, il est impossible de fixer d'autres objectifs dans le cadre d'une stratégie globale, objectifs qui pourraient faire l'objet d'un monitoring fondée sur des indicateurs mesurables. Le rapport d'évaluation recommande donc de mettre en place un monitoring de la mise en œuvre de la LHand, c.-à-d. un instrument permettant de mesurer, d'évaluer et de développer sa mise en œuvre et ses effets.

3.3.5 Égalité dans les domaines-clés

L'accès à la formation et à la vie professionnelle est un aspect essentiel de la participation sociale des personnes handicapées (art. 1, al. 2, LHand). Mais l'évaluation note que le potentiel d'égalité est encore trop peu exploité pour promouvoir cette participation. Les cantons disposent d'une grande autonomie en matière de formation, malgré l'existence de réglemen-

tations fédérales ou intercantionales, ce qui entrave la mise en œuvre de la LHand. En ce qui concerne la vie professionnelle, la mise en œuvre est entravée par le fait que la LHand ne légifère que pour la Confédération.

Au niveau du **système de formation**²⁸, les choses sont en train d'évoluer pour ce qui est de la prise en compte des compétences et des besoins des personnes handicapées. Ce constat s'applique à l'enseignement obligatoire et post-obligatoire. L'évaluation de la LHand note notamment une évolution sur le plan de la formation post-obligatoire du degré secondaire II. Les acteurs concernés ont pris d'importantes décisions, parfois sous l'influence indirecte de la LHand : ils ont élaboré des bases, relatives par exemple aux possibilités d'intégrer concrètement les personnes handicapées. La notion de compensation des inégalités a clairement gagné en importance, et s'est imposée, ce qui est en soi un succès. Mais la mise en œuvre à grande échelle de la formation post-obligatoire intégrative en tant que partie intégrante des tâches des structures ordinaires n'en est qu'à ses débuts. De nombreuses questions portant sur la mise en œuvre de la compensation des inégalités restent en suspens, notamment en matière de mesures d'encouragement et de procédure de sélection et d'admission. Les intéressés ignorent souvent leurs droits et les possibilités qui s'offrent à eux et les professionnels ne les renseignent pas toujours. Les demandes de compensation des inégalités n'interviennent donc souvent qu'au moment des examens finaux et les possibilités existantes sont trop peu utilisées. Il existe en outre des lacunes lors du passage de l'enseignement obligatoire à l'enseignement post-obligatoire et pour ceux qui ont peu de chances de trouver un emploi sur le marché du travail.

Le **domaine professionnel**²⁹ ne représentait pas une priorité de l'évaluation de la loi, puisque celle-ci ne concerne que la Confédération. Malgré tout, il s'est dégagé des entretiens menés avec les intéressés et les experts que des obstacles subsistaient à divers niveaux, notamment en ce qui concerne l'accès au travail, le temps de travail, la mobilité pour se rendre au travail et le manque de possibilités en matière de formation continue. Les personnes handicapées sont souvent confrontées à des barrières sociales dues notamment aux préjugés et à l'ignorance des employeurs ou des collègues. Les employeurs sont visiblement très réticents à engager des personnes handicapées car ils doutent de leur productivité voire redoutent de les côtoyer. De plus, la situation des personnes souffrant d'un handicap mental ou psychique s'est très peu améliorée, que ce soit du point de vue des possibilités de formation ou de celui de l'insertion professionnelle.

L'évaluation relève enfin que ni la discrimination, ni les pratiques inégalitaires ne sont interdites dans le domaine professionnel, pas plus qu'il n'est obligatoire de prendre des mesures en faveur des personnes handicapées, puisque la LHand ne concerne que la Confédération. Tous les États³⁰ examinés lors de l'évaluation disposent d'une législation réglementant l'égalité dans la vie professionnelle. La CDPH prévoit elle aussi une protection explicite contre la discrimination.

L'évaluation propose donc d'élargir le domaine d'application de la LHand à l'économie privée ainsi qu'aux administrations cantonales et communales et de légiférer sur l'élimination des inégalités. Elle propose également d'envisager de soumettre les grandes entreprises à l'obligation de mettre en place des mesures de promotion et d'engager des personnes handicapées (système de bonus-malus). De plus, les cantons et les communes devraient développer des réglementations équivalentes à la LHand obligeant les autorités et les entreprises de droit public à engager plus de personnes handicapées et à prendre des mesures d'intégration.

²⁸ Évaluation LHand, p. 377

²⁹ Évaluation LHand, p. 373

³⁰ Pour les domaines « vie professionnelle » et « prestations fournies par des particuliers », réglementés par la LHand, l'évaluation a analysé la législation allemande, britannique, française, autrichienne et américaine.

4 Enjeu de la future politique en faveur des personnes handicapées : l'ancrage en tant que tâche transversale

L'interdiction constitutionnelle de discriminer et le mandat législatif d'élimination des inégalités ont eu pour conséquence d'étendre le champ d'action de la politique en faveur des personnes handicapées. Celle-ci ne porte plus uniquement sur les mesures sociales d'intégration, mais concerne aussi la promotion de l'égalité et les droits des personnes handicapées. La Constitution fédérale et la CDPH, qui concrétise le mandat constitutionnel de promotion de l'égalité, lui donnent un cadre légal. La Confédération et les cantons doivent, dans les limites de leurs compétences respectives, définir une politique axée sur l'autonomie, la non-discrimination, la participation et l'égalité des chances.

Depuis la réorientation de la politique fédérale et cantonale en faveur des personnes handicapées, de grands progrès ont été faits en la matière. On peut notamment citer la LHand et les autres mesures d'amélioration du cadre de l'égalité et de la participation qui en découlent. De même, l'assurance-invalidité a récemment introduit diverses mesures qui ont renforcé la promotion de l'insertion. Sur le plan cantonal, la mise en œuvre des tâches transférées aux cantons en conséquence de la RPT dans le domaine des institutions, à savoir l'encouragement de l'inclusion, est largement terminée, ce qui se traduit par un renforcement de l'égalité et des droits des personnes handicapées. Cependant, la mise en œuvre du mandat de promotion de l'égalité est une tâche permanente et ce n'est là que la première étape.

Cet état des lieux de la politique en faveur des personnes handicapées, réalisé sur la base de l'évaluation de la LHand et du premier rapport de la Suisse sur la Convention de l'ONU, permet d'identifier le chemin qui reste à faire. D'une part, il s'agit d'inscrire les dispositions constitutionnelles dans les divers domaines définis par la répartition des compétences, et notamment de les renforcer et de les mettre en œuvre dans la politique d'intégration fédérale et cantonale visée à l'art. 112b Cst. D'autre part, il s'agit d'appliquer le mandat de promotion de l'égalité à tous les domaines de la vie et ne pas se contenter de mettre en œuvre les dispositions spécifiques de la LHand. Les besoins des personnes handicapées et la promotion de leur égalité et de leur participation à la vie sociale, publique et économique doivent être pris en compte dans tous les domaines et à tous les niveaux de compétences au sens d'un *disability mainstreaming*. Pour ce faire, il convient de définir une vision commune de l'égalité ainsi que les exigences correspondantes. Cela ne vaut pas que pour les acteurs de la politique en faveur des personnes handicapées, mais aussi pour le grand public.

La répartition des compétences et le *disability mainstreaming* entraînent l'obligation de prendre en compte, dans le cadre des compétences et mesures ordinaires, les droits des personnes handicapées dans tous les domaines pertinents. Pour ce faire, il convient d'améliorer les conditions permettant de coordonner les diverses mesures ainsi que la participation et la collaboration des acteurs de ladite politique en général, et dans les domaines thématiques en particulier. En plus de poursuivre et de renforcer les mesures relatives à l'égalité dans les divers champs d'action, la politique en faveur des personnes handicapées doit devenir une tâche transversale et de coordination. La priorité n'est pas de prendre des mesures complémentaires telles que la modification des bases légales, comme l'évaluation le propose, puisqu'il ne sera possible d'évaluer la nécessité et le cadre de ces mesures qu'une fois mise en place la collaboration envisagée.

5 Développement de la politique en faveur des personnes handicapées

Champs d'action, objectifs et mesures

L'objectif premier de la politique en faveur des personnes handicapées est de permettre aux personnes concernées de participer pleinement, sur un pied d'égalité et en toute autonomie à la vie politique, économique, sociale et culturelle. Pour atteindre cet objectif qui constitue une tâche permanente, il s'agit tout d'abord de jeter les bases permettant de positionner ladite politique comme une tâche transversale dans notre système fédéral et de faire en sorte qu'elle soit perçue comme telle.

Dans cette optique, la collaboration entre les différents services de la Confédération d'une part et entre la Confédération et les cantons d'autre part revêt une grande importance. Sur le plan fédéral, la collaboration doit garantir que le partage d'informations et d'expériences entre les services fédéraux soit constant et que la dimension de l'égalité soit prise en compte en amont dans l'élaboration des mesures. Il faut garder à l'esprit que les discriminations peuvent être multiples et penser à garantir échanges et collaboration avec les autres services de la protection contre les discriminations. Pour ce qui est de la collaboration verticale, il s'agit dans un premier temps de coordonner le travail de la Confédération et des cantons et de veiller à la visibilité des activités menées. A plus long terme, l'analyse des données collectées sur ces activités permettra de définir des objectifs communs, qui feront l'objet d'une évaluation régulière. Ainsi conçue, la collaboration entre Confédération et cantons favorise une mise en œuvre cohérente de la politique en faveur des personnes handicapées.

La politique en faveur des personnes handicapées ne se limite toutefois pas aux mesures organisationnelles et institutionnelles destinées à faire de l'égalité une tâche transversale. Elle doit aussi garantir la réalisation des mesures permettant aux porteurs d'un handicap de participer pleinement et sur un pied d'égalité à tous les domaines de la vie sociale, comme le demande la CDPH. Alors que pour certains thèmes, des mesures isolées ou prises dans un domaine réglementaire précis suffisent, d'autres – comme l'accès au travail, à la formation ou à une vie autonome – nécessitent une collaboration interdisciplinaire impliquant divers acteurs. Si, dans le premier cas de figure, le mandat de promotion de l'égalité peut être réalisé en continu, le deuxième implique la priorisation des champs d'action et une mise en œuvre par étapes.

Dans un premier temps, c'est la question de l'égalité dans le monde du travail qui sera approfondie en priorité. Concrètement, il s'agit, pour les activités et les aides financières proposées par le BFEH, de définir des priorités thématiques. Parallèlement, il faudra lancer de nouvelles initiatives pour favoriser l'égalité dans le monde du travail, en coopération avec les acteurs concernés. Enfin, il est prévu de renforcer l'engagement de la Confédération en tant qu'employeur.

Le présent rapport définit quatre champs d'action pour consolider la politique en faveur des personnes handicapées : le premier (Égalité) s'attaque spécifiquement au problème de fond et les trois autres (Mise en réseau, Pilotage et Transparence) visent à créer les conditions pour positionner la politique en faveur des personnes handicapées comme une tâche transversale.

Le champ d'action **Égalité** a pour objectif spécifique de promouvoir l'égalité dans certains domaines prioritaires. Cet objectif vient s'ajouter aux mesures déjà prises en faveur de l'intégration des personnes en situation de handicap.

Le champ d'action **Mise en réseau** s'oriente vers l'amélioration de la coordination entre les

acteurs concernés aux niveaux fédéral et cantonal ainsi que vers le renforcement de la participation de ces acteurs à l'élaboration et à la concrétisation de la politique en faveur des personnes handicapées. Pour cela, il s'agit notamment d'améliorer le cadre institutionnel et structurel et de consolider les instruments correspondants.

Le champ d'action **Pilotage** vise à améliorer les instruments du pilotage des mesures existantes de la politique en faveur des personnes handicapées (vue d'ensemble, monitoring et définition des priorités et des objectifs).

Le champ d'action **Transparence** s'attache à renforcer la visibilité des mesures existantes, à renforcer les connaissances des acteurs concernés (y compris les connaissances des personnes handicapées sur leurs droits) et à faire évoluer la manière dont sont perçus les porteurs de handicap.

La politique en faveur des personnes handicapées telle que définie respecte la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons.

5.1 Champ d'action 1 : Égalité

Le champ d'action « Égalité » vise à promouvoir, de manière spécifique et proactive, l'égalité des chances dans certains domaines prioritaires. À ce titre, il élabore des propositions visant à améliorer l'égalité dans différents domaines-clés (cf. 3.3.5). Selon l'évaluation de la LHand et l'avis de divers acteurs centraux, le monde du travail est notamment l'un des domaines où il y a une véritable nécessité d'agir et où la Confédération dispose de réelles capacités d'intervention. C'est la raison pour laquelle, dans une première phase, la politique met l'accent sur le thème de l'égalité dans le monde du travail. Cette thématique prioritaire vient compléter les autres initiatives déjà lancées dans le même domaine (initiative *FKI Plus visant à combattre la pénurie de personnel qualifié*, développement continu de l'AI, Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail) ; elle doit contribuer à promouvoir efficacement l'égalité dans la vie professionnelle, de manière coordonnée avec les autres mesures. Notamment pour ne pas anticiper les résultats de la Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail qui se tiendra en 2017, les mesures proposées ici visent essentiellement à déterminer le degré d'égalité atteint dans le monde du travail, à mettre en évidence les bonnes pratiques, à stimuler le déploiement de nouvelles mesures et de nouveaux instruments ainsi qu'à promouvoir les initiatives et l'engagement spontané des parties prenantes. C'est dans la même optique que le Conseil fédéral s'est engagé à évaluer les recommandations du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) dans son rapport sur le droit à la protection contre la discrimination³¹.

A l'avenir, il s'agira de déterminer d'autres domaines prioritaires dans le cadre d'une collaboration étroite entre la Confédération, les cantons et les intervenants privés (cf. mesures des champs d'action 2-4).

5.1.1 Objectifs et mesures

Objectif 1 : Analyser et approfondir la thématique de l'égalité sur le marché du travail

Jusqu'à présent, les mesures mises en œuvre auprès des employeurs pour supprimer les

³¹ Cf. rapport du Conseil fédéral du 25 mai 2016 sur le droit à la protection contre la discrimination, en réponse au postulat Naef 12.3543 du 14 juin 2012, p. 21

entraves à l'emploi qui touchent les personnes handicapées restent rares. Par conséquent, un premier objectif du champ d'action Égalité est de montrer l'importance que revêt l'égalité dans le monde du travail, d'indiquer des mesures concrètes pour améliorer l'accès au monde du travail et de consolider la collaboration entre les acteurs concernés. Il faut en outre renforcer l'engagement de la Confédération en tant qu'employeur.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre l'objectif en question :

- **Lancement du programme « Égalité et travail »** par le BFEH (*mesure 1*) : le programme a pour but de renforcer les effets de la LHand dans le domaine du travail et de contribuer à améliorer l'accès au monde du travail. Concrètement, il s'agit d'inscrire le thème « Égalité et travail » ainsi que les mesures à prendre à l'agenda de l'administration fédérale, et de renforcer l'efficacité des mesures et le transfert de connaissances dans ce domaine. Pour ce faire, il est prévu non seulement d'intensifier les échanges sur le plan fédéral, mais aussi d'élaborer des documents de référence, de mettre en place et diffuser des bonnes pratiques ou encore de mener des projets ou de soutenir des projets de tiers. Le lancement d'un programme dédié va de pair avec une orientation générale du BFEH sur ce domaine thématique : toutes ses activités se concentreront sur le monde du travail (information, conseil, mise en œuvre et financement). Pour une efficacité maximale, il est essentiel de collaborer avec les acteurs extérieurs à l'administration. Le programme doit donc en particulier veiller à ce que les principaux acteurs concernés s'engagent à promouvoir l'égalité des personnes handicapées sur le marché du travail. Autrement dit, il faut que les principaux acteurs aux niveaux fédéral et cantonal, des organisations de personnes handicapées et des partenaires sociaux – apportent leur pierre à l'édifice.
- **Renforcement de l'engagement de la Confédération en tant qu'employeur** (*mesure 2*) : la LHand oblige la Confédération (et seulement la Confédération) à assurer des chances égales aux personnes handicapées dans l'engagement de son personnel, l'idée étant que la Confédération assume un rôle de modèle dans ce domaine. Même si l'évaluation de la LHand n'a pas porté sur le domaine du travail, elle a tout de même permis de constater que l'espoir de voir cette loi inciter les employeurs publics et privés à adopter un rôle exemplaire ne s'est pas réalisé. C'est la raison pour laquelle la présente mesure entend renforcer le rôle joué par la Confédération en tant qu'employeur. Avant toute chose, cela implique une évaluation de l'application de la LHand par la Confédération en tant qu'employeur : l'analyse doit montrer dans quelle mesure la Confédération répond à son mandat légal de promotion de l'égalité dans le domaine du personnel. Il s'agit, d'une part, d'évaluer l'efficacité des mesures d'insertion professionnelle prises par la Confédération et, d'autre part, d'analyser la garantie d'égalité des chances inscrite dans la LHand (art. 13 LHand). L'évaluation permettra d'indiquer les possibilités d'amélioration au niveau fédéral et de définir de nouvelles mesures. Dans un deuxième temps, les résultats obtenus, notamment les bonnes pratiques identifiées, seront communiqués aux employeurs publics (cantons) et privés.

Objectif 2 : Renforcer la dimension égalitaire des mesures d'insertion professionnelle

Un deuxième objectif du champ d'action Égalité consiste à mieux positionner les mesures de promotion de l'égalité comme un instrument complémentaire de l'encouragement de l'insertion professionnelle. L'idée est ici de prendre en compte la dimension égalitaire dans toutes les mesures en cours ou planifiées.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre l'objectif en question :

- **Approfondissement des questions relevant de l'égalité dans le cadre de la Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail de 2017 (mesure 3) :** trois conférences consacrées à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap sont prévues en 2017, avec pour objectif de mettre en évidence des possibilités d'amélioration dans ce domaine. Parmi les questions qui seront abordées, citons notamment la politique sociale et éducative, domaine où il s'agit de montrer que des stratégies cantonales d'insertion cohérentes améliorent les chances des personnes handicapées d'accéder au marché primaire du travail et d'y rester. Les exemples qui seront présentés pour illustrer la mise en œuvre des mesures doivent notamment permettre d'aborder et d'approfondir l'impact de la compensation des inégalités sur les chances d'insertion professionnelle. Autre sujet de discussion : l'environnement de travail favorable aux personnes ayant un handicap (*disability-friendly workspace*), soit la possibilité de créer un environnement de travail inclusif via l'adaptation de facteurs sociaux et structurels, dans l'optique de favoriser la participation des personnes handicapées au marché du travail. La stratégie d'insertion des personnes handicapées en vigueur dans l'administration fédérale constitue ici un exemple concret d'application. Les trois conférences doivent déboucher sur l'adoption d'un plan directeur proposant des mesures concrètes en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Toutes les mesures concernant l'égalité peuvent s'inscrire en complément du programme « Égalité et travail » ou y être intégrées.
- **Prise en considération de la dimension égalitaire dans d'autres activités et instruments de promotion de l'insertion professionnelle (mesure 4) :** la dimension égalitaire doit être prise en compte autant que faire se peut dans les activités futures, notamment dans le cadre de l'initiative *FKI Plus* visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Par ailleurs, il faut examiner quelle place la question de l'égalité pourra occuper dans la collaboration interinstitutionnelle (CII).

5.2 Champ d'action 2 : Mise en réseau

En ce qui concerne la concrétisation de la politique d'égalité en faveur des personnes handicapées, l'évaluation de la LHand a révélé un manque de cohérence et d'instruments de coordination entre les différents acteurs. L'égalité est une problématique abordée trop souvent de manière isolée, alors qu'elle devrait faire l'objet d'une approche globale. Le champ d'action Mise en réseau entend améliorer la collaboration entre les acteurs impliqués. Mais cela ne suffira pas pour faire de la politique en faveur des personnes handicapées une vaste tâche transversale de la Confédération et des cantons. Pour aller dans ce sens, il faut adopter une approche globale misant sur la prise en compte des questions d'égalité partout et dans toutes les phases des projets. Dans cette optique, le champ d'action Mise en réseau vise notamment à impliquer toujours davantage de nouveaux acteurs issus de divers domaines politiques et à encourager la prise de mesures systématiques en faveur de l'égalité dans ces domaines. La Confédération et les cantons ont besoin de partager informations et expériences, ce que demande d'ailleurs la CDPH, qui prévoit la création d'un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à l'application de la convention au niveau national (art. 33).

5.2.1 Objectifs et mesures

Objectif 3 : Améliorer et institutionnaliser la coordination entre les principaux acteurs de la politique en faveur des personnes handicapées

Un premier objectif du champ d'action Mise en réseau consiste à assurer une meilleure con-

nexion interdisciplinaire entre les services qui assument d'ores et déjà des compétences centrales en matière de politique d'égalité ou de politique en faveur des personnes handicapées, ainsi qu'à encourager et à institutionnaliser le partage d'informations et d'expériences. Il s'agit notamment de tenir compte des interfaces qui existent tant sur le plan horizontal que vertical. Renforcer la collaboration permet par ailleurs de mieux coordonner les activités à tous les niveaux et dans tous les domaines, et de définir une vision commune de la politique en faveur des personnes handicapées pour en faire une tâche transversale.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre l'objectif en question :

- **Renforcement de la coordination horizontale au niveau fédéral (mesure 5) :** actuellement, il n'existe pas de dispositif de coordination interdisciplinaire reliant tous les services de la Confédération en charge de la politique en faveur des personnes handicapées. Le mandat du BFEH se limite à la coordination des services qui sont spécifiquement compétents en matière d'égalité. Le BFEH et l'OFAS, qui est compétent en matière d'assurance-invalidité, collaborent étroitement. Dans le cadre du présent champ d'action, il est proposé d'élargir le mandat du BFEH et de confier à ce dernier la coordination de toutes les mesures prises par la Confédération en matière de politique en faveur des personnes handicapées. Le but est de garantir un partage d'informations et d'expériences constant entre les services fédéraux et permettre d'aborder d'autres thèmes pertinents et d'impliquer d'autres services. Comme la compétence matérielle pour les questions relevant de la politique en faveur des personnes handicapées est du ressort de différents départements ou offices fédéraux, il est indispensable de les associer étroitement pour assurer une bonne coordination. La proposition est donc de mettre sur pied un groupe de travail interdépartemental dédié à la politique en faveur des personnes handicapées, qui apporterait un soutien matériel au BFEH et dont la mission consisterait à garantir une vue d'ensemble des activités relatives à la politique en faveur des personnes handicapées et, par là même, une prise en compte précoce des évolutions en la matière au sein de l'administration fédérale.
- **Renforcement de la coordination verticale (mesure 6) :** la Confédération et les cantons sont responsables de différents thèmes relevant de la politique en faveur des personnes handicapées, lesquels relèvent de différents domaines politiques. Malgré l'existence de nombreuses interfaces, la coordination interdisciplinaire entre Confédération et cantons n'en est encore qu'à ses balbutiements. Pour que la politique en faveur des personnes handicapées devienne effectivement une tâche transversale de la Confédération et des cantons, il convient de renforcer la collaboration entre ces deux échelons. La collaboration informelle actuellement en vigueur entre les services compétents ne garantit pas l'implication de tous les services concernés au vu de l'ampleur du sujet. Par conséquent, il faut examiner la possibilité de désigner un service cantonal comme interlocuteur de la Confédération pour les questions relevant de la politique en faveur des personnes handicapées, à l'image de ce qui existe déjà dans d'autres domaines transversaux impliquant Confédération et cantons (politique de l'enfance et de la jeunesse ou politique d'intégration, p. ex.). Un tel interlocuteur représenterait par ailleurs un atout supplémentaire, puisqu'il pourrait idéalement officier comme interface entre les différents acteurs cantonaux et communaux et, ainsi, faciliter aussi la coordination horizontale au niveau cantonal. Cet aspect doit faire l'objet d'une discussion plus poussée avec les cantons.

Objectif 4 : Encourager l'implication d'autres acteurs issus de divers domaines politiques, et notamment de personnes handicapées

Tâche transversale, la politique en faveur des personnes handicapées concerne de nom-

breux acteurs issus de divers domaines politiques. Le présent objectif consiste à renforcer l'implication de ces acteurs dans l'élaboration et l'application de ladite politique. Pour ce faire, il faut consolider les mesures existantes et en prendre de nouvelles. Aucune politique cohérente ne saurait être mise en place sans l'implication des acteurs concernés, notamment des personnes en situation de handicap et des organisations qui les représentent.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre l'objectif en question :

- **Prise en compte de la dimension égalitaire dans les mesures de la Confédération** (mesure 7) : toutes les mesures de la Confédération en lien avec la politique en faveur des personnes handicapées doivent prendre en considération les droits des intéressés. Ce principe n'est pas nouveau, mais il n'est que partiellement appliqué aujourd'hui. Les mesures prévues pour renforcer la coordination et le partage d'informations sur le plan horizontal sont une bonne base de travail pour améliorer et pérenniser la prise en compte de ces droits. En effet, plus une nouvelle activité est planifiée tôt, plus il est possible de tenir compte de la dimension égalitaire dans sa réalisation. Qui plus est, le fait de connaître en amont les activités planifiées permet de déterminer très tôt s'il faut impliquer d'autres acteurs. Enfin, le GTI PH doit permettre d'identifier à temps les mesures nécessaires. A noter que la dimension égalitaire doit aussi être prise en considération dans le domaine des aides financières et des indemnités versées pour soutenir des mesures spécifiques en faveur des personnes en situation de handicap : il s'agit de s'assurer que les moyens financiers engagés dans le cadre des dispositions légales contribuent de manière optimale à la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes handicapées, c'est-à-dire à la promotion de l'égalité.
- **Réalisation d'autres mesures interdisciplinaires** (mesure 8) : en collaborant plus étroitement, la Confédération, les cantons et la société civile peuvent identifier les thèmes partagés. Ces entités ont tout intérêt à lancer régulièrement des mesures communes et interdisciplinaires (programmes, projets, conférences) dans les domaines prioritaires de la politique en faveur des personnes handicapées, afin d'intensifier le partage d'informations et d'expériences, et de développer par la même occasion les compétences matérielles des acteurs impliqués.

5.3 Champ d'action 3 : Pilotage

L'évaluation de la LHand montre qu'il manque un controlling de la mise en œuvre de l'égalité des personnes handicapées ; il en va logiquement de même pour la politique en faveur des personnes handicapées, de sorte que son évolution ne peut pas être évaluée, ou seulement partiellement, dans certains domaines. Il est donc difficile d'identifier les défis à relever et de définir des objectifs. Le champ d'action Pilotage vise la mise en place d'un monitoring, telle que recommandée dans le rapport d'évaluation, afin d'améliorer le pilotage de la politique en faveur des personnes handicapées (cf. 3.3.4 Application du droit et développement). Pour ce faire, il faut commencer par recenser les mesures déjà planifiées ou réalisées. Le monitoring peut également rappeler aux acteurs centraux (décideurs, services spécialisés et autorités) leur compétence dans ce domaine, ou les inciter à l'exercer, mais aussi renforcer la perception de l'égalité des personnes handicapées comme tâche transversale. À moyen terme, un tel instrument de pilotage jettera également les bases nécessaires à la définition d'objectifs supplémentaires pour la politique en faveur des personnes handicapées. Dans ce sens, le champ d'action Pilotage s'inscrit aussi dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 31 CDPH, notamment en termes de collecte d'informations pertinentes permettant d'évaluer et de renforcer la mise en œuvre de l'égalité des personnes handicapées.

5.3.1 Objectifs et mesures

Objectif 5 : Mesurer et promouvoir la mise en œuvre de l'égalité des personnes handicapées

La mise en œuvre cohérente de l'égalité appelle l'existence de bases de données complètes et actuelles. Il s'agit notamment d'agréger les données issues de statistiques à disposition afin de disposer d'une vue d'ensemble des mesures existantes, d'identifier les principales lacunes et de jeter les bases d'un monitoring de la mise en œuvre de l'égalité. Pour ce faire, il faudrait, dans la mesure du possible, disposer des données relatives à la mise en œuvre de l'égalité dans certains domaines spécifiques.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre l'objectif en question :

- **Amélioration du pilotage de la politique en faveur des personnes handicapées** (*mesure 9*) : cette mesure prévoit que le BFEH, service responsable de la coordination (cf. *mesure 6*), élabore, sur la base des activités réalisées, un instrument de pilotage de la politique en collaboration avec les services fédéraux concernés, les cantons et les organisations de personnes handicapées. Cet instrument doit permettre de garantir la collecte systématique d'informations sur les activités relevant de la politique en faveur des personnes handicapées, ainsi que leur traitement. Il s'agit dans un premier temps d'élaborer une vue d'ensemble sommaire dans un nombre limité de domaines, puis de se concentrer sur quelques grands thèmes (comme la vie professionnelle p. ex.). À moyen terme, l'instrument doit permettre de définir des objectifs dans différents sous-domaines spécifiques. Concrètement, il convient de définir des indicateurs permettant de documenter les activités relatives à la politique en faveur des personnes handicapées dans les domaines principaux et d'observer les évolutions correspondantes. L'instrument peut par ailleurs inciter au développement de plans d'action (définition des mesures prioritaires et des calendriers correspondants) et permettre de faire avancer proactivement certains dossiers relevant de la politique en faveur des personnes handicapées. Enfin, il peut également permettre d'adapter les enquêtes en cours de réalisation (cf. *mesure 10*).
- **Amélioration des bases de décisions / de données et de leur analyse** (*mesure 10*) : le pilotage exploite les données et statistiques existantes, ce qui permet aussi d'évaluer dans quelle mesure les instruments à disposition doivent être adaptés dans l'optique de la politique en faveur des personnes handicapées. De la même manière, lors de l'adaptation d'une base de données ou d'une statistique ayant une importance pour la politique en faveur des personnes handicapées, on évaluera aussi dans quelle mesure il est possible de renforcer son utilité pour ladite politique. Le projet de documentation des décisions de justice et des actes législatifs cantonaux et fédéraux en rapport avec l'égalité est pour sa part déjà bien avancé.
- **Prise en compte de l'égalité dans les activités de recherche** (*mesure 11*) : pour disposer de connaissances supplémentaires, on prendra aussi en compte les résultats des activités de recherche de la Confédération. Pour ce faire, les services fédéraux traitant de thèmes liés à la politique en faveur des personnes handicapées doivent veiller à tenir compte des éventuels liens avec ladite politique lorsqu'ils effectuent et commandent des activités de recherche ou qu'ils soutiennent les activités de recherche de tiers. Cette mesure peut être réalisée dans le cadre du groupe de travail interdépartemental dédié à la politique en faveur des personnes handicapées.

5.4 Champ d'action 4 : Transparence

L'évaluation de la LHand montre que les connaissances des intéressés et des services spécialisés, en particulier sur les questions d'égalité, sont limitées et que généralement, les gens sont peu sensibilisés aux droits des personnes handicapées (cf. 3.3.3 Information et sensibilisation). Les informations de référence ne sont pas assez connues et les exemples de bonnes pratiques pas assez visibles. D'une manière générale, le handicap est perçu comme un déficit. L'amélioration de l'information est donc un enjeu fondamental et l'un des fondements d'une politique globale en faveur des personnes handicapées. Le champ d'action Transparence vise ainsi à améliorer la visibilité de ce qui a déjà été réalisé, à améliorer la perception des personnes handicapées et à renforcer les connaissances des personnes concernées et des services spécialisés. L'accessibilité à Internet revêt une importance majeure dans ce contexte. Le champ d'action Transparence a également pour objectif de poursuivre la mise en œuvre des art. 8 et 9 CDPH, lesquels entendent garantir la sensibilisation de la société, le respect des droits et de la dignité des personnes handicapées, ainsi que l'accès à l'information.

5.4.1 Objectifs et mesures

Objectif 6 : Faire connaître les mesures existantes

Il s'agit d'une part d'améliorer l'information relative à la politique en faveur des personnes handicapées et de transmettre des connaissances, afin de contribuer à promouvoir les compétences relatives à ladite politique. D'autre part, il faut aussi faire connaître les mesures existantes et les bonnes pratiques, afin d'illustrer la mise en œuvre de la politique.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre l'objectif en question :

- **Collecte et diffusion des informations à disposition** (*mesure 12*) : il serait envisageable, pour présenter la politique en faveur des personnes handicapées dans toute sa diversité, pour communiquer les bonnes pratiques permettant de promouvoir les droits des personnes handicapées et pour encourager la réalisation d'autres mesures, de créer une plateforme d'information (portail) sur la politique en faveur des personnes handicapées. Une telle plateforme pourrait en effet permettre, par la communication des informations de référence et la présentation des activités réalisées, d'informer et de sensibiliser la population sans qu'il soit nécessaire d'organiser de campagnes d'information. L'idée serait de mettre à disposition, par étapes, une vue d'ensemble des mesures réalisées dans l'ensemble des domaines liés à la politique en faveur des personnes handicapées. Cette vue d'ensemble se fonderait sur l'état des lieux des activités relevant de ladite politique qui devrait être réalisé dans le cadre de la création d'un instrument de pilotage (cf. *mesure 9*). Dans les domaines définis par la Confédération ou les cantons comme prioritaires, une telle plateforme d'information pourrait en outre permettre de garantir l'accès à des informations plus approfondies. La création et l'exploitation de la plateforme appelle la collaboration sur le fond de la Confédération et des cantons, raison pour laquelle le BFEH devrait évaluer en détail l'opportunité d'une telle plateforme avec les cantons.

Objectif 7 : Renforcer l'accessibilité

Dans notre société de l'information, l'accès aux nouvelles offres d'information et de communication représente un enjeu capital. L'inclusion numérique garantit aux personnes en situation de handicap l'accès à l'information et aux prestations ; elle représente, au vu de l'omniprésence des TIC dans tous les domaines de la vie courante, une condition essentielle de la participation des personnes handicapées, notamment dans le monde du travail et dans

le secteur de la formation. Le renforcement de l'inclusion numérique représente donc le deuxième objectif du champ d'action Transparence.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre l'objectif en question :

- **Maintien du service E-Accessibility (mesure 13) :**
le Conseil fédéral a décidé de créer un service spécialisé, le service E-Accessibility, dédié à la mise en œuvre du plan d'action éponyme 2015-2017. Rattaché au DFI (BFEH), le service est responsable de la mise en œuvre du plan d'action, et notamment de l'élaboration de recommandations et de documents de référence qui doivent permettre d'inscrire les exigences correspondantes dans les procédures et les structures régulières. Parallèlement, le service fournit des prestations de conseil, de coordination et de soutien dans le domaine de l'accessibilité numérique aux départements et aux unités administratives de la Confédération. La mise en œuvre du plan d'action se déroule comme prévu ; en 2016, les deux principaux jalons ont été l'élaboration d'un rapport sur l'assurance-qualité et la création d'un document relatif à la mise en œuvre des exigences en matière d'accessibilité numérique dans les départements. Le rapport, réalisé par le groupe de travail interdépartemental *Internet-Barrierefreiheit*, conclut que le maintien du service une fois le plan d'action terminé constitue une condition-clé pour garantir durablement les compétences en matière d'accessibilité numérique. Il s'agit principalement de continuer à mettre l'expertise en la matière à la disposition de tous les départements et à assurer la coordination des différents projets de renforcement de l'accessibilité numérique au sein de l'administration fédérale. S'agissant de la politique en faveur des personnes handicapées, le service est en outre chargé de garantir la prise en compte des thèmes relatifs à l'accessibilité numérique lors de l'élaboration et de la réalisation de programmes et de projets visant à promouvoir l'égalité ; il transmet par ailleurs aux autorités et aux particuliers les connaissances acquises et met à leur disposition les instruments mis au point.

Objectif 8 : Sensibiliser la population et promouvoir une image positive des personnes handicapées

Les personnes handicapées restent confrontées aux perceptions négatives et aux préjugés concernant le handicap. Pour y remédier, il s'agit de remplacer la perception du handicap comme un déficit par une perception axée sur les compétences des personnes handicapées.

Les mesures suivantes doivent permettre d'atteindre l'objectif en question :

- **Intégration des personnes handicapées dans les mesures de communication (mesure 14) :** il s'agit de donner plus de visibilité aux personnes en situation de handicap dans la communication. Tous les services fédéraux qui réalisent des activités de communication, et notamment des campagnes, doivent être incités à y présenter des personnes handicapées, comme partie intégrante de la société. Cette mesure doit s'inscrire dans le cadre des mesures de communication prévues ; c'est le Groupe de travail interdépartemental dédié aux personnes handicapées qui évalue les possibilités dans ce domaine.
- **Orientation accrue des stratégies de communication vers les compétences (mesure 15) :** il convient de renforcer l'utilisation des activités de communication sur des thèmes relevant de la politique en faveur des personnes handicapées pour promouvoir une image positive des personnes handicapées. Les informations diffusées sur la plateforme précitée (cf. *mesure 12*) représentent une possibilité de modifier la perception des personnes handicapées, souvent basée sur des préjugés. Il convient

par ailleurs d'éviter les représentations du handicap comme un déficit dans les futures activités de communication de la Confédération. L'impact de cette mesure pourrait être renforcé si les organisations de personnes handicapées en faisaient de même dans leurs campagnes d'information et de sensibilisation financées par la Confédération (promotion d'une orientation compétences).

6 Prochaines étapes et définition des priorités

Une fois que le Conseil fédéral aura pris connaissance du rapport, le DFI discutera des mesures proposées avec les organisations, les associations et les cantons. Les discussions concernant les mesures proposées pour le domaine « Égalité et travail » auront lieu dans le cadre de la conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail. Le DFI élaborera ensuite un rapport de suivi fondé sur le résultat de ces discussions et le transmettra au Conseil fédéral à l'automne 2017.

7 Conclusions

Le développement de la politique en faveur des personnes handicapées a pour principal enjeu de faire de l'égalité un thème transversal. La Confédération et les cantons doivent systématiquement tenir compte de leur mandat de promotion de l'égalité dans toutes leurs tâches.

Pour ce faire, ils doivent coopérer plus étroitement dans le cadre de la politique en faveur des personnes handicapées. En effet, une collaboration renforcée ne facilite pas seulement la coordination des mesures mises en œuvre par les deux acteurs dans le cadre de leurs compétences respectives, mais permet de prendre en compte suffisamment tôt les aspects liés à l'égalité dans de nombreux domaines-clé réglementaires et de la vie courante. Enfin, une meilleure mise en réseau des acteurs et un renforcement des échanges permettent de faire connaître les mesures existantes, d'identifier les lacunes et de définir des objectifs pour la suite.

Il ne s'agit pas seulement d'améliorer le cadre, il est aussi capital de renforcer l'ancrage du mandat de promotion de l'égalité dans certains domaines thématiques. L'orientation proposée (vie professionnelle) permet d'aborder un thème révélateur de l'acceptation sociale des personnes handicapées³². C'est aussi un domaine où il y a une véritable nécessité d'agir et où la Confédération dispose de réelles capacités d'intervention. Le renforcement des conditions-cadres, et notamment de la mise en réseau des acteurs et du pilotage tel que prévu, vont permettre d'identifier dans quels domaines il faudra renforcer l'égalité dans une étape ultérieure.

Les mesures prévues visent à jeter les bases d'une politique proactive, globale et cohérente en faveur des personnes handicapées et à contribuer durablement à poursuivre la mise en œuvre de la CDPH.

³² Message LHand, p. 1616

Annexe : Vue d'ensemble des mesures

Champ d'action 1 : Égalité

Objectif 1 : Analyser et approfondir la thématique de l'égalité des chances sur le marché du travail

Mesure 1 : Lancement du programme « Égalité et travail »

Mesure 2 : Renforcement de l'engagement de la Confédération en tant qu'employeur

Objectif 2 : Renforcer la dimension égalitaire des mesures d'insertion professionnelle

Mesure 3 : Approfondissement des questions relevant de l'égalité dans le cadre de la Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail de 2017

Mesure 4 : Prise en considération de la dimension égalitaire dans d'autres activités et instruments de promotion de l'insertion professionnelle

Champ d'action 2 : Mise en réseau

Objectif 3 : Améliorer et institutionnaliser la coordination entre les principaux acteurs de la politique en faveur des personnes handicapées

Mesure 5 : Renforcement de la coordination horizontale au niveau fédéral

Mesure 6 : Renforcement de la coordination verticale

Objectif 4 : Encourager la participation d'autres acteurs issus de divers domaines politiques, notamment de personnes handicapées

Mesure 7 : Prise en compte de la dimension égalitaire dans les mesures de la Confédération

Mesure 8 : Réalisation d'autres mesures interdisciplinaires

Champ d'action 3 : Pilotage

Objectif 5 : Mesurer et promouvoir la mise en œuvre de l'égalité des personnes handicapées

Mesure 9 : Amélioration du pilotage de la politique en faveur des personnes handicapées

Mesure 10 : Amélioration des bases de décisions / de données et leur analyse

Mesure 11 : Prise en compte de l'égalité dans les activités de recherche

Champ d'action 4 : Transparence

Objectif 6 : Faire connaître les mesures existantes

Mesure 12 : Collecte et diffusion des informations à disposition

Objectif 7 : Renforcer l'accessibilité

Mesure 13 : Maintien du service E-Accessibility

Objectif 8 : Sensibiliser la population et promouvoir une image positive des personnes handicapées

Mesure 14 : Intégration des personnes handicapées dans les mesures de communication

Mesure 15 : Orientation accrue des stratégies de communication vers les compétences