

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Bernard Borel et consorts - Les enfants en traitement logopédique pris en otage par le DFJC ?

#### **Rappel**

*Depuis le début 2008, en raison de l'acceptation par le peuple de la RPT, les traitements logopédiques des enfants ne sont plus remboursés par l'AI, mais à la charge des cantons. Pendant la période de transition — qui devait durer 3 ans — jusqu'à l'adoption d'une loi sur l'enseignement spécialisé (qui est actuellement en consultation), les traitements doivent être poursuivis en maintenant les critères qui prévalaient avant.*

*Il est bon de rappeler que le suivi logopédique est assuré, dans le canton de Vaud, d'une part, par les services publics liés à l'école représentant quelque 120 EPT (PPLS) et, d'autre part, par des logopédistes privés au nombre de 250.*

*Le nombre de postes publics n'a pas varié sur les trois dernières années et donc l'enveloppe financière liée n'a pratiquement pas changé. En revanche, le nombre de traitement pris en charge dans le privé a augmenté de 21% durant 2010.*

*Sans en analyser les raisons et sans concertation, le DFJC a décidé, comme cela a été communiqué dans une lettre du 25 janvier aux logopédistes indépendants (cf. annexe), que ces derniers devaient introduire un moratoire de trois mois entre l'octroi du droit d'entreprendre un traitement et son début, ainsi que l'obligation d'arrêter pendant trois mois un traitement après deux ans, même si l'indication est reconduite, tout en diminuant le traitement par séance de 60 à 45 minutes.*

*Les données que nous avons pu obtenir montrent que si, peut-être, quelques abus existent dans la manière de facturer de certains praticiens, l'immense majorité d'entre eux travaillent correctement et sont prêts à passer des contrats de prestations avec l'Etat, avec des règles que la nouvelle loi ou son règlement d'application définiront, en conformité à la loi sur les subventions. Parmi ces règles, pourraient figurer des maxima d'enfants pris en charge en fonction du taux de travail et des systèmes de repérage d'enfants avec des difficultés de communication et du langage plus rapides, tout comme l'optimisation du travail de la commission d'octroi du droit aux prestations.*

*Dès lors, se posent les questions suivantes ?*

1. *Comment le CE justifie-t-il que des traitements octroyés — par un organe agréé par leDFJC — ne puissent pas commencer immédiatement ou être prolongés sans délai ?*
2. *Le CE ne considère-t-il pas que les enfants seront les victimes involontaires de cette manière de faire ?*
3. *Le CE n'estime-t-il pas qu'il se décrédibilise aux yeux des parents en agissant de la sorte ?*
4. *Le CE n'a-t-il pas envisagé de demander un crédit additionnel pour 2011, en attendant l'adoption de la nouvelle loi sur l'enseignement spécialisé ?*
5. *Le CE n'envisage-t-il pas d'augmenter les postes publics pour faire face à l'augmentation de situations signalées, qui rendent les parcours scolaires souvent chaotiques si l'aide n'est pas assurée ?*
6. *Le CE peut-il nous fournir son analyse de la raison de l'augmentation des enfants pris en charge en particulier par les logopédistes indépendants ?*
7. *De manière plus générale, le CE peut-il nous indiquer quel est le système de pilotage qu'il entend mettre en place sur le long terme pour réguler la problématique de la demande de prestations en logopédie en lien avec les contraintes budgétaires ?*

*Vu l'urgence de la situation, nous demandons au CE de répondre dans les plus brefs délais.*

## **INTRODUCTION**

Avant de répondre précisément à chacune des questions soulevées par l'interpellation de Monsieur le député Bernard Borel, le Conseil d'Etat souhaite apporter quelques informations nécessaires à la compréhension du contexte relatif à la problématique de la logopédie dans notre canton.

Suite à la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), l'entière responsabilité de la formation scolaire spéciale et des subventions aux institutions pour personnes en situation de handicap a été transférée de la Confédération aux cantons. Les cantons ont repris de l'assurance-invalidité (AI) la totalité de la responsabilité formelle, juridique, ainsi que les montants financiers dévolus à cette politique publique. L'article constitutionnel RPT prévoit par ailleurs une phase transitoire qui impose le maintien du niveau des prestations au moins pendant trois ans et jusqu'à la mise en œuvre d'une base légale cantonale.

D'autre part, le Grand Conseil a ratifié l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée en mai 2009. C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat a mis en consultation l'avant-projet de Loi sur la pédagogie spécialisée (LPS) cet hiver.

La logopédie est l'une des prestations de pédagogie spécialisée prises en charge par le canton. Sa particularité repose dans le fait que trois prestataires différents peuvent la dispenser en tant que mesure de pédagogie spécialisée : les logopédistes en milieu scolaire, employés de l'Etat (88,5 ETP en 2010) intégrés à l'Office de psychologie scolaire (psychologie, psychomotricité et logopédie en milieu

scolaire, dits PPLS), les logopédistes employés par des institutions subventionnées d'enseignement spécialisé (36,5 ETP en 2010) et des logopédistes indépendants (256 pers. en 2010). Le coût total de la logopédie dispensée dans le canton représente un montant de CHF 32 millions sur un budget global dévolu à la pédagogie spécialisée de CHF 220 millions.

La problématique posée par M. le Député Bernard Borel est liée à une explosion des coûts de la logopédie indépendante en 2010, de CHF 11,34 millions en 2009 à CHF 13,38 millions en 2010. Il faut relever que cette tendance avait été observée sur une période de cinq ans avant la reprise de cette tâche par le canton. Une telle augmentation des coûts avait pu être contenue par le canton pour les années 2008 et 2009. La reprise de l'augmentation en 2010 a nécessité une demande de crédit supplémentaire entièrement compensé de CHF1'865'200 et suscité un dépassement de CHF467'395.

Compte tenu de cet état de fait, le Conseil d'Etat a dû réagir le plus rapidement possible de manière à contenir les coûts de cette prestation et à respecter le budget 2011. C'est dans ce contexte que le Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF) a pris une décision le 25 janvier 2011 de nature à empêcher un nouveau dépassement du budget, à savoir l'instauration d'un délai de trois mois entre la délivrance de l'autorisation de prise en charge et le début de celle-ci. Compte tenu des fortes réactions que cette décision a suscitées, le SESAF, après consultation de la Cheffe du DFJC, a décidé de suspendre cette décision qui ne sera pas reconduite sous cette forme.

En parallèle, une réflexion de fond sur la problématique des coûts liés à la logopédie a été lancée en concertation, notamment, avec les partenaires de ce secteur. Le DFJC et les différents partenaires ont mené une analyse du phénomène et tenté d'en définir les causes. Plusieurs hypothèses ont été étudiées et des pistes de travail définies. Ces éléments sont présentés dans le détail de la réponse à la question 6 de la présente interpellation. Ce travail de fond a permis au DFJC de prendre une série de décisions qui sont développées en réponse à la question 7 et qui remplacent la décision suspendue.

## **QUESTION 1**

S'appuyant sur le fait que des listes d'attente existent auprès des logopédistes en milieu scolaire, il paraissait possible de créer des listes d'attente auprès des logopédistes indépendants. Ce d'autant plus que cette décision avait un effet limité dans le temps. Comme précisé plus haut, compte tenu des nombreuses réactions qu'elle a suscitées, cette mesure a été suspendue le 14 février.

## **QUESTION 2**

Tout d'abord, il convient de rappeler qu'un temps d'attente existe auprès des logopédistes en milieu scolaire, même si les professionnels PPLS tentent de le limiter au maximum, et que cette attente n'a jamais fait l'objet de protestations importantes.

Un délai d'attente raisonnable apparaît acceptable au Conseil d'Etat.

Cependant, c'est pour éviter l'apparition de ce sentiment que la mesure a été suspendue et ne sera pas réintroduite telle quelle.

### **QUESTION 3**

Le Conseil d'Etat doit à la fois mettre en œuvre la politique publique d'appui à la scolarisation d'enfants et de jeunes en difficulté et développer cette politique selon le principe d'économicité et d'efficience, ceci dans un cadre budgétaire défini par le Grand Conseil. Par conséquent, il n'estime pas que la mise en œuvre de ces principes le décrédibilise.

### **QUESTION 4**

Le Conseil d'Etat est informé des risques financiers liés à la problématique des prestations de logopédie, notamment auprès des logopédistes indépendants, risques d'autant plus élevés que les circonstances rappelées ci-dessus ont conduit à la suspension des mesures annoncées le 25 janvier.

La demande éventuelle d'un crédit supplémentaire suivra la procédure habituelle, cas échéant.

### **QUESTION 5**

Le Conseil d'Etat examinera cette question dans le cadre des procédures budgétaires .

### **QUESTION 6**

Il est possible de proposer un certain nombre d'hypothèses permettant d'expliquer le phénomène d'augmentation des coûts bien qu'on ait peu de recul et de données chiffrées concernant cette problématique (6 ans pour les PPLS et 3 ans pour la logopédie indépendante, puisque l'AI n'a pu donner que les chiffres des années 2004, 2005 et 2006).

Pour la logopédie indépendante, le passage, en 2008, de l'AI au Canton a changé les règles d'accès à la prestation et le périmètre des bénéficiaires :

1. Les ayant droits ne sont plus seulement les enfants assurés AI, mais tous les enfants vivant dans le Canton. (Pour avoir droit à l'AI il fallait que les parents suisses de l'enfant soient assurés lors de la survenance du handicap ou, pour les étrangers, qu'ils soient assurés depuis un an au moins lors de la survenance du handicap).
2. Cette prestation peut être demandée à un service régional. Le fait de s'adresser à un service d'Etat plutôt qu'à l'Assurance Invalidité a allégé concrètement et psychologiquement la démarche, car, solliciter l'Assurance Invalidité pouvait être vécu comme stigmatisant par certains parents. Ils évitaient ainsi de faire la demande ou décidaient de ne pas consulter chez un indépendant.
3. Le périmètre de l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, désignant les enfants et jeunes de 0 à 20 ans comme les bénéficiaires potentiels de ces prestations, a favorisé l'accès à la logopédie pour les enfants de moins de quatre ans car l'AI n'octroyait que peu de traitements pour les jeunes enfants et les parents étaient réticents à s'adresser à elle pour un enfant de cet âge. L'Accord a aussi ouvert la possibilité d'accéder à la prestation à des jeunes de plus de 15 ans qui n'y avaient pas droit du temps de l'AI. En effet, sous le régime AI, un jeune en formation ne pouvait prétendre à une prise en charge logopédique pendant sa formation que si son handicap avait déjà été reconnu et traité pendant la scolarité obligatoire. L'abolition de cette condition permet de traiter des jeunes, principalement dyslexiques, lorsqu'ils rencontrent notamment des difficultés pour obtenir leur CFC. Ces nouvelles possibilités commencent à être bien connues des professionnels et

des familles qui sollicitent de plus en plus les services régionaux qui peuvent maintenant répondre positivement à la demande.

4. L'accès ouvert à tous et non stigmatisant à une prestation chez les indépendants, comme chez les PPLS, a mené certains parents à s'adresser directement à un indépendant espérant ainsi que leur enfant serait pris en charge plus rapidement et plus intensivement que dans les services régionaux où il y a des listes d'attente et où les PPLS ne sont pas autorisés, en principe, à suivre les enfants en traitement individuel deux fois par semaines.

Il convient de rappeler ici que nous observons une tendance régulière à l'augmentation des prestations chez les logopédistes indépendants et les PPLS, ceci dès avant la RPT. Cet accroissement se voit notamment au niveau de la facturation à l'AI (augmentation de 33,75% entre 2004 et 2006, chiffre important, même s'il faut tenir compte du fait que cette augmentation ne signifie pas que l'on est face à un accroissement de 33,75% de prestations, car les services communaux, puis cantonaux ont commencé à facturer systématiquement leurs prestations à l'AI en 2003 ce que beaucoup ne faisaient pas avant).

Cet accroissement des prises en charge est dû notamment à une meilleure formation des pédiatres à la détection des troubles du langage et de la communication chez leurs très jeunes patients et à une attention plus importante des enseignants et des maîtres d'apprentissages aux difficultés d'apprentissages des élèves et des apprenants et, de manière générale, à une plus grande inquiétude des familles autour du développement de leurs enfants qui les pousse à aller demander un bilan rapidement et à faire appel aux aides disponibles.

## QUESTION 7

Les prestations de logopédie indépendante sont actuellement gérées selon un dispositif provisoire pour une période transitoire. Pour ce qui concerne la logopédie indépendante, les règles qualitatives et quantitatives qui régissent l'accès à la prestation sont encore celles contenues dans la Loi AI et ses circulaires. La logique qui prévalait alors était une logique d'assurance et donc de besoin. Ce n'était pas une logique de prestation publique soumise à des contraintes d'équité et d'économicité. Ce décalage est la principale raison pour laquelle nous nous trouvons dans cette situation aujourd'hui.

Avec la mise en œuvre de l'Arrêté réglant durant les années 2008 à 2010 l'octroi et le financement par le Canton de Vaud des prestations de logopédie dispensées par des logopédistes indépendants (ALogo), le Canton a donné un cadre à cette phase transitoire. L'ALogo a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2013.

Sur la base de l'ALogo, le SESAF a mis en place les directives à l'adresse des logopédistes indépendants et des autres partenaires, accessibles sur le site du SESAF : <http://www.vd.ch/logo-ind>.

Le DFJC examine un certain nombre de pistes et de mesures pour répondre à la situation, dont certaines pourront être mises en œuvre rapidement et d'autres dans le cadre de l'introduction de la nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée. Au moment de la rédaction de cette réponse, ces mesures sont en discussion auprès des associations représentatives des logopédistes.

Mesures pouvant être mises en œuvre rapidement soit au 1<sup>er</sup> juillet 2011, d'entente avec les partenaires :

- **Plafonner la somme totale facturable à l'Etat annuellement par un logopédiste indépendant et/ou un cabinet** : limiter le nombre de minutes octroyables par logopédiste à 1665 heures annuelles de consultations, sachant qu'il y a habituellement une différence de 25% entre l'octroyé et le facturé, on peut s'attendre à ce qu'un logopédiste facture

effectivement 1150 heures de consultation. Cette décision implique d'une part que les logopédistes indépendants qui partagent leur temps de travail avec un emploi salarié annoncent leur taux de travail en tant que salarié et que, inversement, chaque collaborateur de l'Etat remplisse une demande d'"activité auxiliaire" (LPers, art. 51) et, d'autre part, que le nombre de minutes octroyables, additionné au taux de travail salarié, ne pourra en aucun cas dépasser un 100%.

- **Revoir le système des bilans :** Actuellement, une autorisation de bilan est donnée pour 3 séances, qui ne font pas partie du traitement. Dès la rentrée scolaire 2011, l'autorisation de bilan permet 5 séances. La facturation des séances réelles se fait au moment de la demande de traitement au prix de la consultation habituelle de 60 ou 45 minutes et seulement s'il y a demande de traitement, ces séances sont donc intégrées dans le nombre de séances octroyées. Cela signifie que le bilan est à la charge des parents s'il ne débouche pas sur un traitement. Les logopédistes s'efforcent de limiter le nombre de séances lorsqu'ils identifient qu'un traitement n'est pas nécessaire. On prévoit une exception à ce principe pour les enfants en âge préscolaire, parce qu'ils ne peuvent obtenir de bilan gratuit chez un PPLS, on assure le remboursement de deux séances de bilan permettant d'évaluer si le diagnostic entre dans la liste des troubles donnant droit à un remboursement. En cas d'octroi de traitement, pour les enfants en âge préscolaire également, le nombre de séances utilisées pour le bilan entre dans le nombre de séances ensuite octroyées. Dans tous les cas, l'octroi commence à la date de réception de la demande de bilan par le secrétariat régional.

Mesures globales de pilotage qui pourront être mises en place à court ou à moyen terme:

- **Critères pour établir le degré d'urgence :** dans l'attente des résultats d'expertise sur la question de l'urgence (cf point suivant), il est proposé de prioriser des troubles du langage oral, base du développement de toute communication et apprentissage, en assurant la prise en charge sans délai des enfants de moins de 6 ans et des enfants souffrant de bégaiement non physiologique.
- **Définition de la durée admise des traitements et instruments diagnostiques standardisés :** ces deux domaines, incluant également le critère d'urgence, doivent être traités ensemble sous la houlette d'experts reconnus. Un mandat doit être établi. L'objectif est la mise en œuvre au moment de la mise en place de la LPS et de son règlement.
- **Limiter les nouvelles reconnaissances des logopédistes indépendants,** selon deux critères
  - une limitation selon l'expérience préalable : deux ans au moins comme employé , cette mesure pourrait être mise en œuvre rapidement mais nécessite la modification de l'ALogo
  - une limitation selon la localisation (critères régions PPLS) et la population (nombre d'enfants de la région) la mise en œuvre de cette mesure peut être prévue progressivement dès 2012.
- **Objectiver les besoins en logopédie et gérer les octrois en fonction des besoins admis et des ressources disponibles:**
  - partir du calcul des besoins logopédiques pour le Canton (incluant logopédie indépendante, PPLS et institutions) en fonction de la prévalence reconnue scientifiquement au niveau européen des troubles du langage
  - gérer les autorisations de traitement en fonction de quotas de minutes de traitements déterminés pour chaque trouble.

Mise en œuvre : construction d'un budget logopédique 2013 prenant en compte les ressources

disponibles et les besoins admis.

Par ailleurs, le SESAF, dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi sur la pédagogie spécialisée, pourra, en collaboration avec les directions de l'enseignement, poursuivre et intensifier la collaboration entre PPLS, notamment logopédistes, et enseignants afin de permettre une meilleure anticipation et une meilleure sélection des situations qui nécessitent une intervention de spécialiste.

## **CONCLUSION**

En conclusion, le Conseil d'Etat est pleinement conscient des difficultés liées à la phase transitoire post RPT dans le domaine de la logopédie. Il constate que les moyens dévolus à cette prestation n'ont jamais été aussi importants dans le Canton. Il relève, par ailleurs, comme cela est précisé au point 3 de la réponse à la question 6, que les montants transférés par la Confédération ne correspondent plus au périmètre défini par l'article constitutionnel RPT.

Il restera vigilant quant à l'évolution de la situation, comme le montrent les mesures prises par le DFJC. Une régulation à moyen terme de l'octroi des prestations de logopédie, comme de l'ensemble des prestations de pédagogie spécialisée, pourra être assurée dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée, en parallèle avec la loi sur l'enseignement obligatoire.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 juin 2011.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*