

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Julien Eggenberger et consorts - Quelles garanties pour les prestations transférées au canton dans le domaine de la pédagogie spécialisée ?

Rappel

A la suite de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le domaine de la pédagogie spécialisée (mesures pédagothérapeutiques, institutions pour personnes handicapées, etc.) a été transféré aux cantons. Si ceux-ci assumaient déjà une part de l'offre, ils ont repris la totalité des prestations autrefois financées par l'assurance-invalidité (AI). Depuis 2008, ils sont donc entièrement compétents pour le domaine de la pédagogie spécialisée. La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a adopté le 25 octobre 2007 un accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée afin d'harmoniser quelque peu le secteur. Il définit notamment l'accès à des prestations de base dans toute la Suisse et prévoit en particulier la priorité à la mesure la moins séparative lorsque les conditions le permettent.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le concordat est entré en vigueur dans les cantons qui l'ont ratifié, dont celui de Vaud, le 26 mai 2009. Indépendamment de l'adhésion ou non à ce concordat, tous les cantons doivent développer un concept de pédagogie spécialisée au niveau cantonal pour répondre aux exigences de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés ; LHand), loi qui encourage, entre autres, l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates.

Dès 2008, une disposition transitoire de la Constitution fédérale (art. 197, ch. 2, Cst) garantit la poursuite des prestations de l'assurance-invalidité par les cantons pendant trois ans au minimum jusqu'à définition d'une politique cantonale. Un avant-projet de loi sur la pédagogie spécialisée a été mis en consultation et un projet devra bientôt être présenté par le Conseil d'Etat. Dans l'intervalle, il semble pertinent que ce dernier démontre de quelle manière il a respecté l'exigence constitutionnelle fédérale et quelle est l'évolution des prestations et des moyens dans le domaine de la pédagogie spécialisée.

De plus, le canton de Vaud a commencé à appliquer une politique privilégiant l'intégration dans les classes régulières sans nouveau cadre légal. Il apparaît que les conditions préalables ne sont pas toujours réunies et que des difficultés se posent.

Considérant ce qui précède, nous avons l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1. Les prestations précédemment garanties par l'assurance-invalidité dans le domaine de la pédagogie spécialisée ont-elles été maintenues du point de vue qualitatif et quantitatif ?*
- 2. Des prestations ont-elles été réduites ou supprimées ?*

3. *Des prestations ont-elles été développées ou créées ?*
4. *Quels sont les effectifs des ayants droit à des prestations en institution spécialisée et les montants financiers en question ? Ont-ils évolué sur les dix dernières années ?*
5. *Quels sont les effectifs des ayants droit à des prestations pédaothérapeutiques (logopédie, etc.) et les montants financiers en question ? Ont-ils évolué sur les dix dernières années ?*
6. *Quels sont les effectifs des ayants droit à de prestations d'intégration dans des classes régulières et les montants financiers en question ? Ont-ils évolué sur les dix dernières années ?*
7. *Quel bilan le Conseil d'Etat tire-t-il de l'organisation actuelle dans l'attribution des mesures (délai d'octroi, etc.) ? En particulier, quelles sont les difficultés rencontrées pour assurer ces prestations (pénurie de personnel, formation, financement insuffisant, difficultés organisationnelles, ...) ?*
8. *Quelles difficultés sont actuellement rencontrées dans les classes régulières en lien avec une plus grande intégration des élèves à besoins particuliers "profil AI" ? Le cas échéant, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre ?*
9. *D'autres difficultés apparaissent-elles dans les classes régulières en lien avec une plus grande intégration des élèves à besoins particuliers d'autres profils, notamment sur les questions comportementales ou éducatives ? Le cas échéant, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre ?*
10. *Quelles difficultés sont actuellement rencontrées dans le cadre de l'accueil parascolaire ? Le cas échéant, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre ?*

Réponse du Conseil d'Etat

A titre liminaire, le Conseil d'Etat tient à rappeler que le domaine de la pédagogie spécialisée est actuellement en phase transitoire qui aboutira, pour faire suite à la RPT et à la ratification de l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (ci-après "l'Accord"), à l'adoption d'une loi cantonale sur la pédagogie spécialisée, loi dont l'avant-projet a été mis en consultation. C'est dans le cadre de l'exposé des motifs et projet de loi que le Conseil d'Etat répondra de manière approfondie aux questions de M. le Député Julien Eggenberger. Dès lors, il se contente ici de réponses succinctes, conformément à la Loi sur le Grand Conseil qui dispose à son article 115 qu'une interpellation "consiste en une demande d'explications sur un fait du Gouvernement ou de son administration" les demandes de "dresser un rapport" relevant du postulat (LGC 118).

1. Les prestations précédemment garanties par l'assurance-invalidité dans le domaine de la pédagogie spécialisée ont-elles été maintenues du point de vue qualitatif et quantitatif ?

Ces prestations ont été maintenues, les dispositions en vigueur avant la RPT n'ayant pas connu de changements, ni dans le domaine de l'enseignement spécialisé, ni dans celui des mesures pédao-thérapeutiques (psychologie, logopédie, psychomotricité). Une réserve doit cependant être mise à propos des mesures strictement médicales de logopédie, pour lesquelles une solution est recherchée avec l'assurance invalidité.

2. Des prestations ont-elles été réduites ou supprimées ?

Non.

3. Des prestations ont-elles été développées ou créées ?

Dans le cadre du programme de législature 2007 – 2012 (cf. mesures 1, 5, 7 du chapitre "Politique familiale et cohésion sociale", et mesure 9 du chapitre "formation et culture"), le SESAF a développé des prestations existantes, essentiellement dans 4 domaines :

a) le secteur préscolaire (0-4 ans), éducation précoce spécialisée, logopédie

b) les unités d'accueil temporaire visant à relayer les parents afin qu'ils puissent garder leur enfant dans la famille

c) les mesures de transition entre la scolarité obligatoire et la formation professionnelle AI

d) le soutien aux établissements de la scolarité obligatoire en vue d'accueillir ou de maintenir les élèves en grandes difficultés.

4. Quels sont les effectifs des ayants droit à des prestations en institution spécialisée et les montants financiers en question ? Ont-ils évolué sur les dix dernières années ?

L'Accord ratifié par le Grand Conseil a changé l'approche du champ des ayants droits, passant de la logique de l'assurance sociale, consistant à offrir un droit individuel subjectif à toute personne remplissant les critères de l'assurance, à la logique du "mandat public de formation", qui lie l'octroi de mesures au projet pédagogique de l'enfant / élève. Ainsi, l'évolution des critères d'octroi ne permet-elle pas de comparaisons fines sur 10 ans. Relevons cependant qu'une procédure d'évaluation standardisée des besoins est en cours de déploiement au niveau intercantonal, favorisant une harmonisation des prestations allouées aux enfants ou jeunes en situation de handicap nécessitant des mesures renforcées.

Globalement, l'effectif potentiellement concerné des enfants ou jeunes de 0 à 20 ans, d'environ 165'000, s'est accru de 20'000 ces 10 dernières années. Parmi eux, l'Accord évoque un taux de 2.5% de bénéficiaires de mesures renforcées, soit statistiquement 3300. Le nombre de places dans les 19 institutions ou établissements de pédagogie spécialisées est passé de 1972 à 2025 entre 2004 et 2012 (outre 250 élèves dans les classes officielles de l'enseignement spécialisés – COES –). De plus, c'est surtout dans le secteur post-obligatoire que l'offre s'est renforcée, parallèlement à un certain retrait de l'A.I., ce qui atteste à la fois de la stabilité du secteur institutionnel et des efforts consentis pour promouvoir des solutions intégratives.

5. Quels sont les effectifs des ayants droit à des prestations pédago-thérapeutiques (logopédie, etc.) et les montants financiers en question ? Ont-ils évolué sur les dix dernières années ?

Les règles de financement des prestations de psychologie, psychomotricité, logopédie (PPLS) ont connu trois moments dans leur évolution : avant EtaCom (2005), entre la cantonalisation et la RPT (2008), et la phase transitoire de la RPT. Ceci en attendant leur prochaine intégration dans la Pédagogie spécialisée, conformément à l'Accord. Par conséquent, une comparaison précise sur 10 ans de l'évolution des montants financiers consacrés à ces prestations est pratiquement impossible sans investigations compliquées.

Avant EtaCom, les prestations étaient mise en œuvre à l'initiative des communes, leur distribution était inégalement répartie dans le canton. Alors que depuis lors, tous les enfants de l'école obligatoire et du CIN sont concernés (ratio définissant l'offre : 1 poste de PPLS pour 400 élèves).

Depuis 2005, il n'y a pas eu d'évolution significative : 20% des élèves sont vus par les PPLS en psychologie, psychomotricité ou logopédie et 10% bénéficient d'un suivi régulier (en cas de surcroît de demandes, les enfants sont placés sur liste d'attente pour obtenir un suivi).

Dès 2008, le Canton est chargé de la mise en œuvre de la RPT, les ayants droit pour la logopédie étant dès lors tous les jeunes de 0 à 20 ans qui présentent un grave trouble d'élocution selon les anciens critères de l'AI. Dans la mesure où la Confédération a basculé des ressources correspondant aux prestations offertes aux élèves de 6 à 16 ans, mais que le cercle des bénéficiaires a été élargi aux 0 – 20 ans (en conformité avec l'Accord et pour des raisons d'efficacité thérapeutique), les comparaisons sont particulièrement mal aisées.

En ce qui concerne l'évolution des charges, l'AI. n'a communiqué que partiellement sur les dépenses de la période 2002-2008, et ce sur des bases annuelles, alors que certains bouclements ne sont réglés que plusieurs années après le traitement. Depuis la reprise de la gestion de ces prestations de PPLS par

le Canton, on observe un accroissement des demandes, en particulier pour les enfants de 0 à 4 ans repérés dans les lieux d'accueil, ainsi que pour les jeunes de 16 à 20 ans (notamment pour des traitements de la dyslexie chez des apprentis, ce que ne prévoyait pas l'AI.).

Au plan strictement budgétaire, depuis la RPT, les comptes de l'Office de psychologie scolaire (OPS), y compris la logopédie dispensée par des prestataires indépendant-es. présentent l'évolution suivante, 2008 : 42.2 millions ; 2009 : 44.2 millions 2010 : 45.8 millions 2011 : 48.0 millions. Précisons que pour des raisons de gestion, l'augmentation a pratiquement entièrement été absorbée par des prestations confiées à des logopédistes indépendantes.

6. Quels sont les effectifs des ayants droit à des prestations d'intégration dans des classes régulières et les montants financiers en question ? Ont-ils évolué sur les dix dernières années ?

L'école régulière fonctionne selon un système d'enveloppes déterminant des taux d'encadrement des élèves, marginalement via des enveloppes de périodes d'enseignement additionnelles permettant de faire face à des situations particulières ou soutenir des projets. Ainsi, outre les ressources allouées par la DGEO, le SESAF soutient l'intégration des élèves en difficultés avérées mais sans trouble invalidant, en finançant principalement les classes dites de développement, les enseignants spécialisés itinérants, et le renfort pédagogique. Ces trois modalités de soutien pédagogique représentent une charge de 40.6 millions en 2012. C'est le secteur qui a subi la plus forte croissance, la demande des établissements étant forte.

7. Quel bilan le Conseil d'Etat tire-t-il de l'organisation actuelle dans l'attribution des mesures (délai d'octroi, etc.) ? En particulier, quelles sont les difficultés rencontrées pour assurer ces prestations (pénurie de personnel, formation, financement insuffisant, difficultés organisationnelles, ...) ?

L'octroi des mesures de soutien adéquates requiert un important travail de réseau entre les enseignants, les intervenants spécialisés, les familles et la direction des établissements. Ce travail en équipes pluridisciplinaires constitue l'un des progrès majeurs observés depuis une quinzaine d'années. La future Loi sur la pédagogie spécialisée mettra un accent fort sur la proximité de l'appui aux classes régulières et sur la promotion des modalités de fonctionnement en réseau les plus efficaces, conformément à la volonté du législateur qui a mis l'accent dans la LEO sur le "repérage précoce" (art. 98.5 LEO).

8. Quelles difficultés sont actuellement rencontrées dans les classes régulières en lien avec une plus grande intégration des élèves à besoins particuliers "profil AI" ? Le cas échéant, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre ?

Concernant les effets de l'intégration dans l'école régulière d'élèves ayant des troubles invalidants avérés, une étude est en cours sur les quelque 800 situations répertoriées. Cette étude est conduite avec le concours de l'Unité de recherche pour le pilotage des systèmes pédagogiques (URSP). Une seconde recherche conduite avec la Haute école pédagogique (HEP) devra également permettre une appréciation objective de la situation. Dans cette attente, le département veille à ce que les solutions intégratives conviennent aussi bien à l'élève bénéficiaire qu'à son entourage et à la classe dans laquelle il/elle est scolarisé-e.

9. D'autres difficultés apparaissent-elles dans les classes régulières en lien avec une plus grande intégration des élèves à besoins particuliers d'autres profils, notamment sur les questions comportementales ou éducatives ? Le cas échéant, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre ?

L'intégration d'enfants en situation de handicap (sourds, aveugles, hémiplégiques, trisomiques) n'est clairement pas la principale source des difficultés de l'école. Celle-ci est par ailleurs confrontée au défi de scolariser des élèves ayant des troubles du comportement, mais qui ne relèvent, le plus souvent, pas

du SESAF et qu'il n'est ni aisé ni pertinent de trop "cataloguer". La recherche et la pratique privilégient en effet la réflexion sur le dispositif pédagogique ou pédago-thérapeutique le plus efficace pour permettre à l'élève de progresser, plutôt que sur un lourd travail d'étiquetage. Sans négliger l'importance d'identifier les besoins de l'enfant / élève et l'origine de écueils qu'il rencontre, le département s'attache en outre à distinguer entre "situation de handicap" et "comportement problématique". A cette fin, il étudie diverses solutions dont la mise en place d'une offre socio-éducative en milieu scolaire spécifique.

10. Quelles difficultés sont actuellement rencontrées dans le cadre de l'accueil parascolaire ? Le cas échéant, quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre ?

Les enfants qui fréquentent l'école régulière peuvent, selon l'offre existante, être accueillis dans des structures parascolaires. Jusqu'à 12 ans, cet accueil est régi par la loi sur l'accueil de jour des enfants. Cette loi est complétée par les cadres de référence pour l'accueil collectif préscolaire et parascolaire, ainsi que pour l'accueil familial qui permettent de poser les conditions nécessaires pour un accueil de qualité pour tout enfant accueilli. La LAJE prévoit que des enfants peuvent nécessiter un encadrement particulier, notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental, psychique, sensoriel ou instrumental, ou de troubles du comportement ou retard du développement et que cet encadrement peut être subventionné par le département (art. 52, al. 1 LAJE). Des structures d'accueil spécialement destinées à de tels enfants peuvent aussi être subventionnées par le département. On peut relever ici qu'avec l'augmentation sensible du nombre de places dans les lieux d'accueil de la petite enfance, les éducatrices repèrent des besoins qui ne seraient autrefois apparus qu'en début de scolarité. En conséquence, le département a renforcé ses efforts dans les domaines de l'appui à la parentalité (via le SPJ), la promotion de la santé et la prévention (via l'Unité PSPS et l'OPS), ainsi qu'en augmentant les ressources dévolues à l'éducation précoce spécialisée (SEI), l'aide à l'intégration préscolaire dans les lieux d'accueil, la relève parentale dans les unités d'accueil temporaire (UAT) financés par le SESAF (OES) et prodigués pour l'essentiel via des institutions spécialisées.

Avec la mise en oeuvre de l'article 63a de la Constitution vaudoise, l'accueil parascolaire proposé aux familles sera développé. Le Conseil d'Etat restera attentif dans ce contexte à la situation des enfants nécessitant un encadrement particulier dans les structures qui seront mises en place.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 novembre 2012.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean