

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Jobin – Sauvegarder les prérogatives des prestataires privés en matière de pédagogie spécialisée

Rappel

Ayant pris connaissance de l'avant-projet du Règlement d'application de la Loi sur la pédagogie spécialisée (RLPS et commentaire), je souhaite que le Conseil d'Etat précise ses intentions et ses objectifs sur les objets ci-dessous.

Le 1^{er} septembre 2015, le Grand Conseil a adopté la Loi sur la pédagogie spécialisée (LPS) dont l'article 23 alinéa 1 précise : " Dans le cadre de la planification cantonale, le service peut déléguer des tâches aux logopédistes, aux psychologues et aux psychomotriciens privés nécessaires pour couvrir les besoins et compléter l'offre publique. " Or, l'avant-projet du règlement d'application prévoit, à l'article 53 alinéa 1 : " Pour les prestations de psychologie, de psychomotricité et de logopédie, seules celles concernant les enfants en âge préscolaire et les élèves de la scolarité post-obligatoire peuvent être déléguées à des prestataires indépendants. Il en va de même pour la logopédie concernant les enfants fréquentant une école privée au sens de l'article 27 alinéa 6 de la loi. "

Dès lors, nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Pourquoi cherche-t-il à restreindre la liberté de recourir à des prestataires indépendants, contrairement à ce que prévoit la loi ?*
- 2. Pourquoi, dans le commentaire du règlement d'application, estime-t-il qu'il n'est " pas souhaitable " de continuer avec des prestataires publics et privés ?*
- 3. L'apport de professionnels hors du cadre scolaire n'est-il pas également profitable aux élèves en difficulté ?*
- 4. Par ailleurs, l'article 62 alinéa 5 du règlement d'application prévoit que la haute surveillance des prestataires soit exercée par le département et le service en charge de la pédagogie spécialisée (Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, Service de l'enseignement spécialisé et appui à la formation (SESAP), Office de l'enseignement spécialisé (OES)). Puisque le département décide lui-même des modalités de surveillance et des exigences de qualité (RLPS article 62 alinéa 4) et qu'il effectue lui-même les contrôles, le Conseil d'Etat ne craint-il pas une trop grande concentration des pouvoirs puisqu'il n'y a pas d'instance de contrôle extérieure au Département de la formation, de la jeunesse et de la culture ?*
- 5. Le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture ne tend-il pas ainsi à étendre ses prérogatives et à restreindre l'exercice des prestataires privés ?*
- 6. Le Conseil d'Etat pourrait-il se prononcer sur la possibilité d'engager des personnes indépendantes de l'Etat pour décider des modalités de surveillance et des exigences de qualité et pour effectuer des contrôles ?*

Réponse du Conseil d'Etat

I. Introduction et contexte

Suite à la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), intervenue au 1^{er} janvier 2008, l'entière responsabilité de la formation scolaire spéciale et des subventions aux institutions pour personnes handicapées a été transférée de la Confédération aux cantons. Une disposition transitoire de la Constitution fédérale (art. 197, ch.2) garantit le maintien des prestations de l'Assurance-Invalidité (AI) par les cantons pendant trois ans au minimum, mais en tous les cas jusqu'à ce que ces derniers disposent de leur propre stratégie. Cette période transitoire court ainsi pour le Canton de Vaud jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} septembre 2015 sur la pédagogie spécialisée (LPS) et de son règlement d'application. Celle-ci a été reportée au 1^{er} août 2019 pour donner le temps aux acteurs concernés par la prise en charge des élèves de la scolarité ordinaire en difficulté d'intégration ou en décrochage de fédérer les compétences en vue de développer une vision 360° comprenant, entre autres, les prestations de pédagogie spécialisée, lesquelles s'inscriront dans un concept cantonal.

Avant l'entrée en vigueur de la RPT, il existait trois types d'offre de logopédie :

- L'Etat proposait et finançait les prestations de logopédie en milieu scolaire via des postes à l'organigramme, une partie des traitements étant refacturés à l'AI, s'ils correspondaient aux critères de cette assurance.
- L'AI finançait des prestations de logopédie dans le cadre des mesures de formation scolaire spéciale, pour les assurés atteints de graves difficultés d'élocution. Ces prestations étaient proposées par des logopédistes indépendants qui recevaient les enfants hors du cadre scolaire. Il s'agissait dans ce cas d'une prestation d'assurance, ainsi le logopédiste traitant était mandaté directement par les parents ou par le jeune et l'assurance (en l'occurrence l'AI) finançait cette prestation si les conditions étaient remplies.
- Les prestations de logopédie en institution par des logopédistes travaillant dans des institutions privées reconnues d'utilité publique : ces prestations sont incluses dans la prise en charge globale du jeune par l'institution.

Suite à la RPT et durant la période transitoire, les prestations de logopédie auprès de prestataires indépendants sont désormais remboursées par l'Etat de Vaud. La logopédie indépendante est régie par l'arrêté du 5 décembre 2007 réglant, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi cantonale relative à la pédagogie spécialisée, l'octroi et le financement par le Canton de Vaud des prestations de logopédie dispensées par des logopédistes indépendants (ALogo).

Du fait de la RPT, l'Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (A-CDPS, RSV 47.91 ; ci-après : l'Accord intercantonal) consacre en particulier le principe selon lequel la pédagogie spécialisée fait désormais partie du mandat public de formation, ce qui représente un changement notable, à savoir le passage d'une logique d'assurance à une logique de formation. La réponse aux questions posées dépend en grande partie de ce changement de paradigme.

II. Réponses aux questions

1. Pourquoi cherche-t-il à restreindre la liberté de recourir à des prestataires indépendants, contrairement à ce que prévoit la loi ?

La LPS prévoit le maintien de la coexistence de deux statuts : public et privé. Au sens de l'article 23 LPS, le recours à des logopédistes, psychomotriciens et psychologues privés dépend, d'une part, de l'existence d'un besoin identifié par la planification cantonale, pour autant, d'autre part, qu'il ne puisse pas être couvert par l'offre publique. Le recours éventuel à la logopédie indépendante est donc subsidiaire à l'offre publique.

L'avant-projet de règlement d'application de la LPS mis en consultation prévoyait d'organiser cette coexistence en répartissant l'intervention des logopédistes indépendant-e-s et des logopédistes employé-e-s de l'Etat par secteurs d'intervention, les logopédistes employé-e-s de l'Etat se verraient confier les prestations au profit des élèves scolarisés dans les établissements de la scolarité obligatoire (4-16 ans), les logopédistes indépendant-e-s pouvant intervenir auprès des enfants préscolaires (2-4 ans), des élèves de la scolarité postobligatoire (16-20 ans) et des élèves scolarisés dans les écoles privées non subventionnées.

Cette délimitation des activités ne tendant pas à remettre en cause l'existence de prestataires privés était conforme à la loi.

Toutefois, l'analyse des résultats de la consultation d'une part, les besoins croissants en logopédie d'autre part, amènent l'autorité cantonale à reconsidérer cette délimitation.

2. Pourquoi, dans le commentaire du règlement d'application, estime-t-il qu'il n'est " pas souhaitable " de continuer avec des prestataires publics et privés ?

La délimitation des activités telle que proposée dans le cadre de l'avant-projet de règlement ayant été largement remise en question dans le cadre du retour de consultation, la réflexion est reprise, en particulier concernant les élèves de la scolarité obligatoire, dans le cadre des travaux en lien avec l'établissement du concept 360. C'est dès lors dans ce cadre que la question de l'opportunité du maintien de la mixité de prestataires, publics et privés, pour les élèves de la scolarité obligatoire sera examinée avec attention.

3. L'apport de professionnels hors du cadre scolaire n'est-il pas également profitable aux élèves en difficulté ?

La question de l'apport des professionnels hors du cadre scolaire sera également un élément intégré à la réflexion qui sera menée dans le cadre des travaux d'élaboration du concept 360°. Il s'agira de trouver le juste équilibre dans la répartition de cet apport afin d'assurer une offre équitable sur l'ensemble du territoire cantonal.

4. Par ailleurs, l'art. 62, al. 5 du règlement d'application prévoit que la haute surveillance des prestataires soit exercée par le département et le service en charge de la pédagogie spécialisée (Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), Service de l'enseignement spécialisée et de l'appui à la formation (SESAF), Office de l'enseignement spécialisé (OES)). Puisque le département décide lui-même des modalités de surveillance et des exigences de qualité (art. 62, al. 4 RLPS) et qu'il effectue lui-même les contrôles, le Conseil d'Etat ne crie-t-il pas une trop grande concentration des pouvoirs, puisqu'il n'y a pas d'instance de contrôle extérieure au Département de la formation, de la jeunesse et de la culture ?

La haute surveillance est, pour les entités délégataires de tâches publiques, le pendant du contrôle hiérarchique exercé par l'autorité d'engagement sur les collaborateurs étatiques. La haute surveillance s'exerce principalement en lien avec la loi sur les subventions afin de s'assurer de la bonne utilisation de la subvention et relève, à ce titre, de la compétence du département qui octroie ladite subvention, voire par délégation, du service concerné. Cette manière de faire, prévue par la LPS, s'applique également aux établissements de pédagogie spécialisée.

L'Accord intercantonal prévoit de même une mission de surveillance des cantons quant à la qualité des prestations effectuées par des prestataires externes. En effet, le fait que la pédagogie spécialisée fasse partie intégrante du système public de formation implique que le Canton pourvoie une formation spéciale suffisante, soit en la dispensant lui-même de manière directe, soit en déléguant cette tâche à des prestataires privés. Dans ce cas, le Canton a la responsabilité d'exercer ses compétences de surveillance afin de garantir la qualité des prestations prodiguées. (Commentaire des dispositions, Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007, CDIP, p. 11 - commentaire de l'article 6). Le département, respectivement le service en charge de la pédagogie spécialisée, est le mieux à même de s'assurer d'une qualité équivalente entre les prestations effectuées par les professionnel-le-s étatiques et celles déléguées aux prestataires privés.

A noter, pour le surplus, que les commissions de gestion et des finances sont compétentes pour exercer un contrôle des entités délégataires des tâches publiques, au même titre que celui qu'elles effectuent au sein de l'Etat.

5. Le DFJC ne tend-il pas ainsi à étendre ses prérogatives et à restreindre l'exercice des prestataires privés ?

Le Canton a le devoir de proposer l'offre de pédagogie spécialisée correspondant aux besoins éducatifs avérés (Commentaire des dispositions de l'Accord du 25 octobre 2007, ad articles 6). Ainsi, si l'offre étatique est insuffisante en vertu de la planification établie, le canton peut la compléter en déléguant des tâches à des prestataires privés (art. 23 LPS).

Le département reste ainsi seul responsable des prestations de pédagogie spécialisée, et en particulier de celles de logopédie, qu'il les exerce lui-même ou par délégation. Cette prérogative ne peut être, de ce fait, ni étendue, ni restreinte.

6. Le Conseil d'Etat pourrait-il se prononcer sur la possibilité d'engager des personnes indépendantes de l'Etat pour décider des modalités de surveillance et des exigences de qualité et pour effectuer des contrôles ?

Sur cette question, il convient de se référer à la réponse à la question 4. Ainsi, les modalités de contrôle, y compris l'entité compétente, sont celles imposées par la loi sur les subventions pour toutes les entités subventionnées (art. 27). Par ailleurs, les exigences de qualité doivent être uniformisées au niveau intercantonal et tendre à garantir que soient proposées des prestations de même nature et de même qualité, que celles-ci soient dispensées par un prestataire étatique ou privé. Engager des personnes indépendantes dans ce cadre ne garantirait pas d'atteindre cette uniformité.

En revanche, dans le cadre de la commission de référence en matière de logopédie, l'intervention de personnes indépendantes sera possible afin de remplir les missions ressortant de l'article 8 LPS, en particulier de définir le contour des règles de l'art de la profession et de participer à l'établissement des directives-métier du service.

III. Conclusions

L'Accord intercantonal prévoit une approche consolidée de la pédagogie spécialisée en regroupant les prestations dites pédo-thérapeutiques et les prestations d'enseignement spécialisé. Pour concrétiser cette volonté, le dispositif vaudois de pédagogie spécialisée a prévu le regroupement de ces prestations au sein de directions cantonale et régionales et a mis l'accent sur les collaborations et la coordination des prestations, afin d'améliorer l'efficacité du dispositif tout en veillant à une répartition équitable et juste de l'offre sur l'ensemble du territoire cantonal.

Ce sont ces principes et la capacité à maîtriser les coûts qui fonderont les réflexions qui doivent être menées pour permettre la mise en œuvre des prestations de pédagogie spécialisée dans le cadre du concept 360°.

Le calendrier permettant la mise en œuvre de la LPS au 1^{er} août 2019 prévoit une mise en consultation simultanée du concept cantonal 360 et du règlement d'application de la loi sur la pédagogie spécialisée (RLPS) d'ici au terme de l'année 2018.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 octobre 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean