

MESSAGE N° 60

18 mars 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi concernant le
financement des mesures de nature
pédago-thérapeutique dispensées
par des prestataires privés agréés**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi donnant la base légale permettant le cofinancement, par l'Etat et les communes, des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés et prises totalement en charge financièrement jusqu'au 31 décembre 2007 par l'assurance-invalidité fédérale (AI).

En raison de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le financement de ces mesures n'est plus, dès le 1^{er} janvier 2008, du ressort de la Confédération. En effet, l'AI se retire complètement de la formation scolaire spéciale, y compris du financement des prestations précitées. Les cantons et les communes doivent en conséquence reprendre à leur charge la totalité des prestations antérieures de l'AI durant une période transitoire de 3 ans, puis mettre en œuvre leur propre concept cantonal à partir de 2011.

Dans la mesure où les communes assument 55% des coûts des services auxiliaires scolaires et 55% des coûts de la formation spéciale dispensée en institutions, la cohérence veut qu'elles prennent aussi en charge le 55% du financement des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés. En effet, le fait de recourir à une clé de financement unique pour toutes les mesures pédago-thérapeutiques s'inscrit dans la logique de la RPT et de l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée adopté le 25 octobre 2007 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), selon lequel les cantons doivent développer une approche globale et cohérente des mesures pédago-thérapeutiques pour les enfants et jeunes de 0 à 20 ans. Ce financement est pris en compte dans le bilan RPT dans le cadre de la répartition canton/communes.

Ce message est structuré de la manière suivante :

1. Contexte et objet du présent message
2. Commentaires des articles
3. Conséquences et incidences diverses
4. Conclusion

1. CONTEXTE ET OBJET DU MESSAGE

Le message N° 18 du 7 mai 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, donnait toutes les informations nécessaires sur le contexte et les incidences financières de la RPT pour le canton. Il n'est en conséquence pas nécessaire de rappeler tous ces éléments. La question de la formation spéciale y était traitée globalement, sans distinction entre les mesures relevant des institutions, des services auxiliaires et des prestataires privés. De plus, par courrier du 8 octobre 2007 adressé à l'ensemble des communes, la Direction

des finances (DFIN) a également donné des informations sur les incidences financières de la RPT pour les communes et ses effets sur le budget 2008 ; le montant des prestations décrites dans le présent message a été incorporé dans les chiffres communiqués par la DFIN. Il était intégré dans la contribution supplémentaire de 3 795 000 francs annoncée pour la rubrique 220.351 du plan comptable des communes, même si l'intitulé de cette rubrique ne mentionne pas explicitement les prestataires privés. Enfin, par lettre du 19 octobre 2007 destinée aux communes et aux services auxiliaires scolaires, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a notamment indiqué que s'agissant des prestataires privés précédemment pris en charge à 100% par l'AI, le financement de leurs prestations devrait être pris en charge conjointement à raison de 55% pour les communes et de 45% pour l'Etat à partir du 1^{er} janvier 2008.

On entend par mesures pédago-thérapeutiques dans la législation actuelle la logopédie, la psychomotricité et l'éducation précoce. Seules la logopédie et l'éducation précoce sont concernées par le présent message, dans la mesure où il n'existe pas dans le canton de psychomotricien privé. Les mesures de logopédie sont prévues comme mesures de préparation à l'école ou comme mesure d'accompagnement au cours de la scolarité. Dans notre canton, la logopédie est dispensée en grande partie par des logopédistes privés pour les enfants en âge non préscolaire (c'est-à-dire avant l'entrée à l'école enfantine) ou non scolaire (avant la fréquentation de l'école obligatoire). Le libre choix des prestataires est garanti jusqu'au 31 décembre 2010. Pour les enfants préscolarisés ou scolarisés, la logopédie est dispensée dans le cadre des services auxiliaires prévus par la loi scolaire et son règlement d'exécution et accessoirement, lorsque la situation le justifie, par des logopédistes indépendants.

Il convient de financer les prestations couvertes par la logopédie et l'éducation précoce (y compris les frais de transport), antérieurement prises en charge à 100% par l'AI. Le montant total de ces prestations est de 2 405 000 francs. Pour l'année scolaire 2005/06 et pour la logopédie, cela représente 691 enfants suivis par 30 logopédistes privés, soit un montant de 2 188 000 francs.

Les bénéficiaires des prestations couvertes par le projet de loi sont tous les enfants de la naissance à l'âge de 6 ans, qui souffrent de graves difficultés d'élocution. L'intervention du logopédiste comprend l'évaluation, la pose du diagnostic, le suivi thérapeutique en individuel ou en groupe, les conseils, les observations et la guidance parentale. Actuellement, conformément à la convention passée entre la Conférence des Associations Professionnelles Suisses de Logopédistes et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), il est prévu un montant de 360 francs pour l'établissement du bilan initial (100 francs pour une prolongation), 24 francs par quart d'heure pour le travail effectué en présence de l'enfant et pour les entretiens avec les personnes de référence de l'enfant, 18 francs par quart d'heure pour le travail administratif et de préparation lié au traitement.

Les mesures d'éducation précoce sont prévues comme mesures de soutien au développement de l'enfant présentant un retard de développement ou dont le développement est limité ou compromis avant son entrée à l'école obligatoire jusqu'à 7 ans révolus. Dans notre canton, l'éducation précoce est dispensée par le Service éducatif itinérant (SEI) qui fait partie de la Fondation des Buissonnets, et accessoirement par des enseignants spécia-

lisés indépendants. Les prestations du SEI étant incluses dans le message n° 18 du 7 mai 2007, il s'agit d'assurer la base légale au financement des prestations fournies par les intervenants indépendants, au nombre de 10 actuellement.

Ces frais étant jusqu'au 31 décembre 2007 exclusivement pris en charge par l'AI, il convient de créer une base légale formelle, qui permette à l'Etat et aux communes de les prendre en charge dès le 1^{er} janvier 2008, conformément à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ceux-ci étant appelés à assumer notamment l'entière responsabilité en matière de formation scolaire spéciale et de préparation à cette formation.

Consultée, l'Association des communes fribourgeoises a, le 31 janvier 2008, examiné le projet de loi, en émettant des remarques sur le dossier RPT en général et en relevant que l'adaptation des différents tarifs à ceux pratiqués par les Services scolaires auxiliaires était une mesure très satisfaisante. L'Association a relevé le caractère transitoire du projet de loi qui devrait cesser de produire ses effets à fin 2010.

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Art. 1

L'article 1 pose le principe de la prise en charge des frais d'exécution des mesures de nature pédo-thérapeutique dispensées par des prestataires privés qui préparent les enfants qui y ont droit à la préscolarisation et à la scolarisation. Cela signifie que les mesures de même nature dispensées aux enfants fréquentant l'école enfantine ou l'école obligatoire (école primaire et cycle d'orientation) ne sont pas concernées par ce projet de loi, leur financement (par l'Etat et les communes) étant prévu dans d'autres textes. C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi ne concerne que les enfants de 0 à 6 ans pour les logopédistes privés et 0 à 7 ans pour l'éducation précoce. De plus, le projet de loi ne concerne que les prestataires privés, pour l'essentiel des logopédistes et enseignants spécialisés, et non des professionnels relevant d'institutions spécialisées. Cette prise en charge des frais des mesures de nature pédo-thérapeutique devra faire l'objet d'un réexamen en lien avec le projet du Conseil d'Etat d'introduction d'une deuxième année d'école enfantine (message N° 57 du 11 mars 2008 au Grand-Conseil).

Art. 2

Reprenant les dispositions antérieurement prévues dans le règlement fédéral sur l'AI (RAI), le projet de loi décrit (al. 1) les diverses mesures de nature pédo-thérapeutique, afin de limiter la prise en charge financière par les collectivités publiques à certains types de mesures. Ces mesures peuvent par exemple consister en un entraînement auditif ou en un enseignement de la lecture labiale. Il s'agit de mesures qui sont nécessaires à l'acquisition et à la structuration du langage ou à développer (par exemple par de la gymnastique spéciale) la motricité perturbée.

Il est aussi prévu (al. 2) que ce soit la DICS qui constate la nécessité de financer ces mesures, le cas d'une invalidité avérée au sens de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, étant réservé. En effet, dans ce cas, c'est-à-dire lorsque les assurés mineurs sans

activité lucrative présentent une atteinte à leur santé physique ou mentale qui provoquera une incapacité de gain totale ou partielle, soit de répondre à la définition d'invalidité, les mesures doivent être octroyées et donc financées par l'Etat et les communes sans qu'il soit nécessaire de décider du financement public ou non de ces mesures.

Art. 3

A titre exceptionnel, lorsque les mesures de logopédie ne peuvent être dispensées par les services auxiliaires scolaires, conformément aux dispositions de la législation scolaire, ou lorsque la thérapie a commencé avant l'entrée à l'école enfantine et/ou à l'école primaire et qu'elle doit être continuée par la même personne pour des motifs thérapeutiques, les enfants fréquentant la préscolarité (école enfantine) ou la scolarité obligatoire (école primaire) pourront bénéficier des mesures de logopédie dispensées par des prestataires privés, couverts en conséquence par le présent projet de loi.

Il en est de même pour les mesures d'éducation précoce, qui pourront être dispensées exceptionnellement et dans des cas particuliers à des enfants déjà préscolarisés ou scolarisés, en limitant toutefois la durée de cette exception à l'âge de 7 ans révolus. Au-delà de cet âge, ce sont les mesures prévues par la législation scolaire et dispensées par les services auxiliaires scolaires qui pourront être octroyées.

Art. 4

De manière à garantir la qualité de l'exécution des mesures de nature pédo-thérapeutique, il est prévu que la DICS mette sur pied une procédure d'agrément des prestataires concernés (al. 1). Le tarif des prestations sera convenu entre la DICS et les prestataires privés.

Art. 5

L'exécution des mesures de nature pédo-thérapeutique par des prestataires privés implique des frais de transport, qui étaient également pris en charge par l'AI. Il convient dès lors de préciser que ces frais de transports sont également pris en charge dès le 1^{er} janvier 2008 par l'Etat et les communes. Seuls bénéficient de transports indemnisés des enfants qui ne peuvent se déplacer de façon autonome. Les conditions de remboursement appliquées jusqu'au 31 décembre 2007 par l'AI et décrites dans la circulaire 4.05 du 1^{er} janvier 2004 de l'OFAS, seront reprises. On estime généralement que l'on peut attendre d'un enfant qu'il accomplisse au maximum 20 minutes de marche pour se rendre chez le prestataire privé. Il est précisé que seuls sont remboursés les frais de transport indispensables pour atteindre le prestataire privé agréé approprié le plus proche. Ainsi, si les personnes qui exercent l'autorité parentale sur l'enfant choisissent un prestataire plus éloigné, les frais supplémentaires qui en résultent seront à leur charge. Seront remboursés les frais qui correspondent aux tarifs des moyens de transport des entreprises publiques pour un trajet direct ; ou les frais du transport effectué par les personnes qui exercent l'autorité parentale. En complément à l'indemnisation des transports de l'enfant, les frais de transport d'un accompagnateur indispensable sont également remboursés.

Art. 6

Dans un souci de parallélisme et de coordination générale des frais en matière d'enseignement spécialisé et de me-

sures d'aide, l'article 6 du projet de loi pose le principe, repris de la législation cantonale d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées, d'une répartition de la contribution des pouvoirs publics à la prise en charge des frais concernés par le projet de loi à raison de 55% à la charge des communes et 45% à la charge de l'Etat.

Art. 7

La répartition intercommunale s'opère également conformément au système éprouvé dans la législation précitée, soit pour 50% au prorata de la population dite légale de chaque commune et pour 50% en proportion inverse de leur classification. En principe, les clés de répartition basées sur ces critères péréquatifs sont désormais prohibées, compte tenu de l'introduction de la nouvelle péréquation financière, qui s'accompagnera de l'élimination de tous les éléments péréquatifs dans les clés de répartition des pots communs dès le 1^{er} janvier 2011. Cependant, vu le caractère temporaire de la loi proposée (cf. commentaire ci-dessous de l'article 8), l'on peut estimer que cette clé peut être encore utilisée pour la période 2008–2010.

Art. 8

L'entrée en vigueur de cette loi est fixée impérativement au 1^{er} janvier 2008, en application des engagements que le canton a pris dans le cadre de la RPT. Elle sera, par nature, limitée dans le temps et sera abrogée au moment où le canton disposera de sa propre stratégie en la matière (cf. art. 197 al. 2 de la Constitution fédérale). En effet, dans la mesure où le nouveau concept cantonal intégrera sans doute toutes les mesures de nature pédagogique thérapeutiques et se traduira par une nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée en 2011, le présent projet de loi aura une durée limitée à 3 ans. Aucune date n'a été indiquée afin d'éviter tout vide juridique si l'introduction de la nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée devait prendre quelques mois de retard.

3. CONSÉQUENCES ET INCIDENCES DIVERSES

3.1 Conséquences financières et en personnel

La part totale des prestations à financer est de 2 405 000 francs. Le 91% de ce chiffre (soit 2 188 000 francs) concerne la logopédie. Le solde se répartit entre les transports et les intervenants en éducation précoce. La part (55%) à charge des communes est de 1 322 750 francs. L'Etat prend à sa charge le 45%, soit 1 082 250 francs.

Il est rappelé que les prestations des thérapeutes privés ont été incluses dans les réflexions menées lors de l'élaboration du message no 18 du 7 mai 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, et que le montant de 1 323 000 francs est intégré dans les chiffres communiqués aux communes par la DFIN en date du 8 octobre 2007. Le projet de loi n'entraîne donc pas de charges supplémentaires autres que celles qui ont déjà été annoncées dans le cadre des travaux RPT.

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas de conséquence en termes de personnel. Il n'exige ni engagements supplémentaires ni suppressions de postes.

3.2 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il se traduit, aussi bien pour l'Etat que les communes, par une obligation de participer au financement de mesures qui, jusqu'au 31 décembre 2007, étaient entièrement payées ou remboursées par l'AI, mais ne charge ou ne décharge aucun des deux niveaux cantonal et communal par rapport à l'autre.

3.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Selon l'article 64 Cst., l'Etat et les communes pourvoient à un enseignement de base obligatoire et gratuit ouvert à tous les enfants, en tenant compte des aptitudes de chacun. De plus, selon l'article 63 Cst., l'Etat et les communes vouent une attention particulière aux personnes vulnérables ou dépendantes. Le projet de loi qui vous est soumis est donc conforme à la constitution cantonale et au droit fédéral. Enfin, il ne se pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité.

3.4 Soumission au référendum législatif

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

4. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 60

18. März 2008

des Staatsrates an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen

Hiermit legen wir Ihnen einen Gesetzesentwurf vor, der die Rechtsgrundlage für eine Kofinanzierung der von privaten Leistungsanbietern erbrachten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen durch Staat und Gemeinden schafft. Bis zum 31. Dezember 2007 wurden diese Leistungen vollumfänglich von der Invalidenversicherung (IV) finanziert.

Infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) obliegt die Finanzierung dieser Massnahmen seit dem 1. Januar 2008 nicht mehr dem Bund. Die IV zieht sich vollständig aus dem Sonderschulwesen zurück, übernimmt also auch nicht mehr die Finanzierung der erwähnten Leistungen. Die Kantone und die Gemeinden müssen somit während einer dreijährigen Übergangszeit die gesamten, bisher von der IV getragenen Leistungen übernehmen und anschliessend ab 2011 ihr eigenes kantonales Sonderschulkonzept umsetzen.