

Thème clé RPT 16 Septembre 2004

## Formation spéciale

**Réglementation actuelle:** tâche commune, contributions financières individuelles et collectives de l'AI, selon la LAI

**Nouvelle réglementation:** tâche cantonale, retrait complet de l'AI du cofinancement

**Volume financier:** 731 millions de francs (année 2002: charges supplémentaires pour les cantons)

**Modification** nécessaire, nouv. al. 3 de l'art. 62 Cst. et disposition transitoire

**Constitutionnelle:** teneur de l'art. 62, al. 3, Cst. et disposition transitoire

**Art. 62, al. 3**

<sup>3</sup> Les cantons pouvoient à une formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur 20<sup>e</sup> anniversaire.

### ***Disposition transitoire de l'art. 197, ch. 2, ad art. 62 (Instruction publique)***

Dès l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les cantons assument les prestations actuelles de l'assurance-invalidité en matière de formation scolaire spéciale (y compris l'éducation pédago-thérapeutique précoce selon l'art. 19 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité) jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie en faveur de la formation scolaire spéciale, qui doit être approuvée, mais au minimum pendant trois ans.

## 1. Situation initiale

Bénéficient d'une formation scolaire spéciale les enfants et adolescents handicapés qui ne peuvent pas suivre l'école publique ou qui ne pourraient le faire qu'au prix d'un effort disproportionné. Cette formation spéciale comprend aussi des prestations d'éducation précoce, des mesures de nature pédaogo-thérapeutique, la nourriture et le logement, ainsi que les transports. En vertu de l'art. 19 de la Constitution actuelle, le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti. Par ailleurs, selon l'art. 62, al. 1, Cst., l'instruction publique est du ressort des cantons. Ceux-ci pourvoient donc à un enseignement de base suffisant. A l'heure actuelle, ce droit fondamental à un enseignement de base suffisant et gratuit s'applique en principe déjà aux personnes handicapées.

L'AI participe actuellement aux frais de formation spéciale à hauteur de 50 % dans le domaine scolaire. L'art. 19 LAI en définit les prestations individuelles<sup>1</sup>. Les prestations collectives de l'AI pour la formation scolaire spéciale prennent la forme de subventions pour la construction des institutions bénéficiaires d'une part (art. 73, al. 1, LAI), pour l'exploitation de celles-ci d'autre part (art. 73, al. 2, let. a, LAI).

## 2. Nouvelle solution offerte par la RPT

L'AI se retire complètement du cofinancement des prestations individuelles et collectives dans le domaine de la formation spéciale, dont les cantons assumeront désormais l'entière responsabilité matérielle et financière. Les établissements de formation spéciale font partie des «institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées» pour lesquelles la Confédération peut obliger les cantons à collaborer en vertu de l'art. 48a, al. 1, Cst.

La Constitution fédérale donne une base juridique au droit individuel à la formation scolaire spéciale que doivent assumer les cantons. Ceux-ci financent entièrement cette formation, en ce sens qu'ils prennent à leur charge les prestations individuelles à fournir aux enfants et adolescents handicapés, aussi bien que les prestations collectives aux institutions correspondantes. Les cantons assument ainsi toute la responsabilité allant du niveau préscolaire jusqu'à la fin de la formation spéciale. La RPT concerne ainsi les mesures prévues par l'art. 19 LAI.

L'attribution aux cantons d'une responsabilité matérielle et financière totale en matière de formation spéciale facilite la réalisation d'une approche intégrative de la promotion et de l'instruction des enfants et adolescents handicapés. La distinction actuelle, d'ailleurs souvent artificielle, entre les personnes ayant droit à l'AI et celles n'y ayant pas droit est de ce fait caduque.

- **Délimitation du sujet par rapport à l'intégration professionnelle**

Le désenchevêtrement des tâches est sans incidence sur les mesures de formation professionnelle relevant de l'art. 16 LAI. La suppression des subventions de construction et d'exploitation accordées aux institutions offrant des prestations de réadaptation professionnelle est prise en compte dans le calcul des tarifs sous la forme d'intérêts et d'amortissements.

---

<sup>1</sup> Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, RS 831.20

- **Rapports avec la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)**

La loi sur l'égalité pour les handicapés est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Son art. 20 oblige les cantons à veiller à ce que les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement de base adapté à leurs besoins spécifiques. Avec la RPT, la prétention individuelle à une formation spéciale, déjà reconnue au niveau cantonal, trouve une base constitutionnelle explicite. Les cantons doivent encourager l'intégration dans l'école régulière pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant ou de l'adolescent handicapé. La LHand ne précise pas à quels organes cantonaux il revient de prendre des décisions dans ce domaine. Elle se contente de confier un mandat global aux cantons, compte tenu de leur souveraineté en matière d'instruction publique.

La plupart des cantons reconsidèrent actuellement leurs plans stratégiques à la lumière des expériences réalisées jusqu'à présent et remanient les directives. On observe les tendances suivantes:

- L'intégration est un principe qui implique une collaboration renforcée entre les écoles standard et les institutions de formation spéciale.
- Outre la question du placement, la qualité de la formation et les processus d'apprentissage passent au premier plan.
- L'intégration ne peut pas se réaliser de façon ponctuelle; elle est impensable sans développement scolaire.
- L'intégration n'est de loin pas encore réglée au niveau secondaire I.

Il existe un réseau de langue allemande et un réseau de langue française pour la formation scolaire intégrative. Il reste à poursuivre et développer la collaboration intercantonale au sein de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP). Pour ce faire, il faudra revoir la réglementation de la formation en pédagogie curative et l'intégrer à la systématique de formation générale.

Les offres dans le domaine de la formation spéciale doivent être harmonisées entre elles dans le cadre de la *Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)*. Conformément aux objectifs fixés par la CIIS, la promotion d'institutions de qualité fait également partie de cette coordination.

### **3. Questions/Objections fréquentes**

#### **Question/Objection**

Les organisations de défense des personnes handicapées craignent un démantèlement brutal et un éparpillement arbitraire des prestations.

#### **Notre réponse**

Aujourd'hui déjà, la formation spéciale est en principe une tâche cantonale. La RPT met fin au cofinancement de l'AI, tandis que la prétention individuelle à une formation spéciale, déjà reconnue au niveau cantonal, trouve une base constitutionnelle explicite. En outre, les cantons ont le mandat constitutionnel de s'acquitter des tâches qui leur ont été confiées dans le domaine de la formation spéciale. S'ils remplissent ce mandat, tout démantèlement brutal ou fractionnement des prestations est exclu.

### **Question/Objection**

En cas d'acceptation, le projet RPT de réforme du fédéralisme aboutira à ce qu'on ait autant de solutions différentes que de cantons – comme dans l'instruction publique.

### **Notre réponse**

La cantonalisation des secteurs de tâches conduit à un élargissement voulu des approches. Les cantons disposeront à l'avenir d'une certaine marge de manœuvre pour adopter des solutions adaptées au contexte local et des modèles inédits. La réglementation de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, qui fait également partie du projet RPT, amènera les cantons à coordonner leurs besoins sur le plan régional. Mais une collaboration intercantonale performante devrait diminuer à terme le nombre d'approches différentes. Les cantons ont d'ailleurs pris conscience du changement de mentalité nécessaire. La CDIP devra assumer un rôle de coordination accru dans le domaine de la formation spéciale et a déjà pris de premières mesures dans ce sens.

### **Question/Objection**

Les formulations "formation spéciale suffisante" et "au plus tard jusqu'à leur 20<sup>e</sup> anniversaire" sont très ouvertes et soulèvent bien des questions.

### **Notre réponse**

La formation spéciale est déjà du ressort des cantons, souverains en matière d'instruction publique. Le transfert aux cantons de la compétence financière n'affectera aucunement le droit des enfants handicapés à une formation spéciale tenant compte de leurs besoins particuliers. A ce propos, le nouvel art. 62, al. 3., Cst., fait office de garde-fous. Le droit fondamental à un enseignement de base suffisant et gratuit est d'ailleurs garanti à l'art. 19 Cst. Par respect de la souveraineté cantonale en la matière, le droit fédéral se contente de confier aux cantons un mandat global. Quant à la formulation "au plus tard jusqu'à leur 20<sup>e</sup> anniversaire", elle vise à protéger les années comprises entre le 16<sup>e</sup> et le 20<sup>e</sup> anniversaire. Cette disposition pourvoit à ce que les cantons prennent bel et bien en charge la période actuellement couverte par l'Al. En outre, la disposition transitoire adoptée par le Parlement dans le domaine de la formation spéciale garantit que le passage s'effectuera sans heurt sur le plan financier.

### **Question/Objection**

La réforme de la péréquation financière vise essentiellement à faire des économies. L'organisation de projet RPT en attend des "gains d'efficacité" de l'ordre de 2,5 milliards de francs.

### **Notre réponse**

Des gains d'efficacité peuvent être obtenus de deux manières, soit en fournissant davantage de prestations qu'actuellement avec les mêmes ressources ou en fournissant la même quantité de prestations qu'aujourd'hui avec moins de ressources. Le passage à la RPT sera une opération neutre pour la Confédération et les cantons pris globalement, autrement dit on ne fera pas d'économies dans l'opération. On peut néanmoins s'attendre à moyen et à long terme à ce que la répartition plus claire des compétences entre la Confédération et les cantons ainsi que l'optimisation des processus aboutissent à des gains d'efficacité. En ce qui concerne la formation spéciale, le dossier ne sera plus traité à la fois par la Confédéra-

tion et les cantons, dont la compétence exclusive se prêtera à la recherche de solutions novatrices et adaptées au contexte local.

### **Question/Objection**

Il faudra fournir aux autorités la preuve de la nécessité des offres mises en place par les institutions sociales. Or les cantons ne sont pas à même d'en juger.

### **Notre réponse**

La RPT ne remet pas en cause la nécessité des offres émanant des institutions sociales. Les cantons ont le mandat constitutionnel de mener à bien les tâches qui leur sont attribuées par la nouvelle répartition des tâches. Aujourd'hui déjà, ils participent à l'exécution des tâches dans le domaine de la sécurité sociale et disposent dans une large mesure des compétences organisationnelles, administratives ou matérielles nécessaires. La RPT vise à supprimer les coûteux double-emplois et les tracasseries administratives actuelles. La nouvelle répartition des tâches exigera inévitablement des adaptations à l'échelon cantonal. Le deuxième message relatif à la RPT y reviendra en détail pour chaque groupe de tâches. Ajoutons qu'un autre instrument de la RPT vise à garantir la bonne exécution des tâches, à savoir la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Elle permet aux cantons d'acquérir les compétences qui leur feraient défaut ou de compléter l'offre manquante, dans le domaine des institutions de formation spéciale p. ex., en s'adressant à un autre canton, ainsi que d'organiser des filières de formation communes et donc moins onéreuses.

### **Question/Objection**

De nombreux cantons aux finances précaires sont tentés aujourd'hui de déléguer certaines tâches aux communes, au nom du principe du «pollueur payeur». Le risque existe que l'on procède ainsi avec les personnes ayant des obligations d'assistance. Dans les communes financièrement faibles, les proches seraient par exemple davantage mis à contribution.

### **Notre réponse**

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches ne pourra déployer tout son potentiel d'efficacité que si les cantons instaurent des systèmes péréquatifs similaires quant à leur conception et leur fonctionnement. Le principe de subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale doivent donc aussi contribuer à des transferts au sein des cantons, afin que les tâches soient toujours accomplies à l'échelon s'y prêtant le mieux. Ainsi la cantonalisation des tâches n'aboutira pas à un transfert de charges aux communes (communalisation) sans ressources financières suffisantes.

Un soutien financier par les parents dans le domaine de la formation spéciale serait contraire à la notion de gratuité de l'instruction publique. La Constitution garantit la prise en charge par les cantons des surcoûts occasionnés par le handicap (art. 62, al. 3 [nouveau] Cst., en relation avec l'art. 19 Cst.).