



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

- d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'organisation scolaire (LOS) et de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents (LESEA)
- d'un projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire de 486.080 francs pour l'exercice budgétaire 2009 de l'Etat

(Du 1^{er} juillet 2009)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Les établissements spécialisés pour enfants et adolescents reconnus par le Conseil d'Etat sont au nombre de dix dans notre canton. Trois d'entre eux, subventionnés par l'Al jusqu'à l'introduction de la RPT le 1^{er} janvier 2008, relèvent du DECS. Il s'agit des écoles spécialisées prenant en charge les élèves en situation de handicap (filière 2 de l'ANMEA). Les sept autres institutions subventionnées en partie par l'Office fédéral de la justice (OFJ) sont rattachées au DSAS (filière 4 de l'ANMEA).

Même si le présent projet vise à régler la répartition des frais de scolarisation de tous ces élèves entre les communes et le canton, c'est la situation dans le domaine particulier des écoles spécialisées destinées aux mineurs en situation de handicap qui est à l'origine de cette proposition.

Depuis 1992, la participation financière des communes aux frais de scolarisation de leurs élèves placés en école spécialisée est demeurée au tarif modeste de 10 francs par journée de présence. Par comparaison, les frais de scolarisation en école ordinaire s'élevaient en 2005 à une moyenne de 36.50 francs par jour.

Le 20 août 2008, le Conseil d'Etat a décidé d'adapter le montant de cette participation en adoptant l'article 5a nouveau de son arrêté fixant les modalités de subventionnement des dépenses scolaires (scolarité obligatoire), du 20 décembre 2000.

Le 24 février 2009, se prononçant sur un recours des communes de La Chaux-de-Fonds, du Locle et de Neuchâtel contre cette révision, le Tribunal fédéral a annulé l'article 5a susmentionné (ATF 2C_692/2008).

Dans son Arrêt, le Tribunal fédéral n'a pas pris position sur la question centrale de la constitutionnalité de l'attitude des communes à l'égard de leurs élèves en situation de handicap, respectivement de leurs parents contribuables. Par leur refus de participer aux frais de scolarisation de ces élèves dans la même mesure que pour les élèves

fréquentant l'école ordinaire, les élèves handicapés et leurs parents subissent une discrimination.

Afin de corriger cette situation le Conseil d'Etat vous propose aujourd'hui d'adopter une modification de la Loi sur l'organisation scolaire (LOS) du 28 mars 1984 et de la Loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton (LESEA) du 22 novembre 1967, ainsi qu'un décret octroyant un crédit supplémentaire.

*Concrètement, il s'agit d'ancrer dans la LOS l'obligation pour les communes de participer aux frais de scolarisation de leurs élèves placés dans les classes des établissements spécialisés **dans la même mesure que pour les élèves fréquentant l'école ordinaire.** Les frais liés au handicap seront supportés par le canton.*

Une disposition transitoire est également proposée dans la loi qui vous est soumise pour les factures 2008 encore pendantes auprès de certaines communes en matière de frais de scolarisation de ces élèves. Cet article rappelle que le montant dû pour cette période reste de 10 francs par jour par élève.

Par souci didactique, il est précisé dans un nouvel article 5a LESEA que la participation aux frais de scolarisation des élèves placés dans les classes des écoles et établissements spécialisés n'est pas comprise dans les frais d'exploitation au sens de l'article 3 de cette même loi.

Les modifications législatives que nous vous proposons aujourd'hui d'adopter ne font que concrétiser des exigences constitutionnelles (égalité de traitement, non-discrimination des personnes handicapées) et légales. Elles sont, par ailleurs, cohérentes avec le concordat élaboré par la CDIP en matière de pédagogie spécialisée, concordat dont votre autorité va être saisie sous peu.

Nous proposons en outre de faire entrer en vigueur ces dispositions avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009, afin d'éviter une perte pour le canton de 1.700.000 francs.

Quant au projet de décret portant octroi d'un crédit supplémentaire, compensé, de 486.080 francs, il vise à couvrir les conséquences financières de l'Arrêt du Tribunal fédéral pour les quatre derniers mois de l'année 2008.

1. INTRODUCTION: LES ETABLISSEMENTS SPECIALISES POUR ENFANTS ET ADOLESCENTS

1.1. Généralités

Le canton de Neuchâtel est doté d'un solide réseau d'établissements spécialisés pour enfants et adolescents dont certains sont anciens. Les premiers établissements (Billodes, Dombresson) ont été créés au XIX^e siècle, et l'entrée en vigueur, en 1960, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (AI) a permis de compléter l'équipement existant, avec la création d'institutions spécifiquement destinées aux mineurs en situation de handicap.

Actuellement, les établissements spécialisés pour enfants et adolescents reconnus par le Conseil d'Etat sont au nombre de dix dans notre canton. Regroupés au sein des filières 2 et 4 de l'Association neuchâteloise des maisons pour enfants, adolescents et adultes (ANMEA), ces établissements sont les suivants:

Filière 2 de l'ANMEA

- Centre pédagogique de Malvilliers (CPM);
- Le secteur "enfance et adolescence" du Centre régional d'apprentissages spécialisés Berne, Jura, Neuchâtel (CERAS);

- Le secteur "enfance et adolescence" de la fondation Les Perce-Neige.

Filière 4 de l'ANMEA

- Centre pédagogique "Les Billodes" (Le Locle);
- Sombaille Jeunesse (La Chaux-de-Fonds);
- CPTD (Fondation Borel – Centre pédagogique et thérapeutique, Dombresson);
- Fondation Carrefour;
- Fondation J. & M. Sandoz (Le Locle);
- Fondation "l'Enfant c'est la vie";
- Fondation Jeanne Antide (La Chaux-de-Fonds).

Les institutions de la filière 2 ont à l'origine pour mission d'accueillir et de scolariser des enfants en situation de handicap au sens de l'AI. Elles étaient financées, pour moitié environ, par l'AI jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); dès l'année 2008, les financements fédéraux ont été repris intégralement en charge par le canton. Ces établissements dépendent depuis lors du département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS), par l'office de l'enseignement spécialisé (OES), ceci depuis le 1^{er} janvier 2008.

Par ailleurs, bénéficiant de subventions de l'Office fédéral de la justice (OFJ), les institutions regroupées au sein de la filière 4 de l'ANMEA ont pour mandat d'accueillir et de scolariser des mineurs placés par les services de protection de l'enfance (autorité tutélaire, offices des mineurs, ...), souvent en raison d'un déficit parental, d'échec scolaire, voire d'exclusion scolaire, de difficultés comportementales récurrentes, pour avoir été victimes d'abus divers ou avoir commis des délits. Ces établissements sont sous la responsabilité du département de la santé et des affaires sociales (DSAS), par le service des établissements spécialisés (SDES); lorsque les enfants sont scolarisés dans des classes propres à l'établissement, le DECS exerce les tâches qui sont les siennes en matière de contrôle pédagogique et de subventionnement des traitements du corps enseignant.

Plusieurs de ces institutions disposent de classes dites internes. C'est le cas, tout particulièrement, des institutions pour mineurs handicapés (filière 2); les classes et élèves de ces institutions qui sont intégrés dans des écoles «ordinaires» continuent, financièrement et pédagogiquement, à dépendre de ces écoles spécialisées.

De leur côté, les institutions dites OFJ (filière 4) scolarisent également en partie des enfants et des adolescents dans des classes internes, même si, dans ce type d'établissements, une part des élèves est scolarisée dans les classes communales des communes voisines. Pour l'année scolaire 2008-2009, ce sont en tout 394 élèves qui sont concernés.

Ecoles spécialisées: effectifs au début de l'année scolaire 2008-2009 (source: statistiques du bureau de l'informatique scolaire)

	Classes	Elèves
CERAS (La Chaux-de-Fonds)	10	78
CPM	8	68
Perce-Neige - La Chaux-de-Fonds	12	56
Perce-Neige – Neuchâtel	23	97
Perce-Neige -«Clos Rousseau»	7	19
Billodes (Le Locle)	3	27
Fondation Borel (Dombresson)	5	31
Fondation Carrefour (Travers)	1	7
Fondation Sandoz (Le Locle)	1	11
Total	70	394

NB: Les fondations «Sombaille Jeunesse», «Jeanne Antide» et «L'enfant c'est la vie» n'ont pas de classes internes et scolarisent tous les jeunes au sein de l'école ordinaire.

Bien que les établissements spécialisés concernés aient des tâches qui vont très largement au-delà de la seule scolarisation des enfants et adolescents qui leur sont confiés, la suite du présent rapport se borne à cette dernière question.

1.2. Objet du présent rapport

L'enjeu du présent rapport est la question des responsabilités des collectivités publiques – canton et communes – en ce qui concerne la prise en charge du coût de la scolarisation des enfants et adolescents accueillis en institutions.

L'offre scolaire spécialisée, plus onéreuse que l'école «ordinaire», est destinée à des enfants qui, en raison de leur situation de handicap ou de leurs difficultés socio-comportementales, ne peuvent être scolarisés dans des classes du système régulier. Il n'en demeure pas moins que ces enfants et adolescents sont des élèves comme les autres et bénéficient des mêmes droits constitutionnels que tous les élèves, dont celui à un enseignement correspondant à leurs besoins et capacités. Ce volet doit être assumé financièrement par les partenaires traditionnels de l'école que sont les communes et le canton.

En ce sens, il incombe aux communes d'assumer une part des frais de scolarisation de tous leurs ressortissants, et ce quel que soit le lieu de scolarisation – qu'il s'agisse d'une classe ordinaire, d'une classe spéciale ou d'une classe interne à un établissement spécialisé de la filière 2 ou 4.

Par le présent projet, nous visons à mettre un terme aux disparités criantes existant entre les élèves de l'école ordinaire et ceux qui fréquentent les classes internes des établissements spécialisés.

La situation actuelle est en effet particulièrement discriminatoire : il n'est facturé aux communes qu'une participation de 10 francs par élève par jour de présence, montant qui ne correspond pas du tout au coût actuel de l'école ordinaire (environ 35 francs), et ce modeste montant est lui-même contesté par les villes et la commune de Val-de-Travers. Ces dernières ont en effet refusé de s'acquitter de leur dû pour 2008, contrairement à toutes les autres communes; de ce fait, sur un total facturé aux communes de 567.330 francs, seuls 228.560 francs ont été payés (situation au 18 juin 2009).

Enfin, il faut relever que le présent projet ne remet aucunement en cause la clé de répartition financière adoptée dans le cadre du désenchevêtrement 2, **à savoir la prise en charge par le canton de l'ensemble des coûts additionnels relevant d'une prise en charge spécialisée, y compris les frais d'exploitation des établissements spécialisés concernés.** Or, ces montants représentent la grande partie du coût total moyen (environ 4/5).

2. FINANCEMENT DE LA SCOLARISATION DES ELEVES DES CLASSES DES ECOLES SPECIALISEES (FILIERE 2)

2.1. Problématique

C'est la situation dans le domaine particulier des écoles spécialisées destinées aux mineurs en situation de handicap qui est à l'origine de la proposition de révision législative qui est aujourd'hui faite au Grand Conseil.

Actuellement, la scolarisation de ces élèves est financée par le canton et, dans une modeste mesure, par les communes. Ces dernières doivent payer, en effet, un montant

de 10 francs par élève par jour d'école pour la scolarisation de leurs ressortissants dans les écoles spécialisées pour mineurs handicapés; il s'agit de ce que, dans la terminologie administrative neuchâteloise, l'on appelait les «subsidés scolaires AI».

Cette participation était, et est, prélevée en application de règles fédérales, abrogées au 1^{er} janvier 2008, mais que le canton doit continuer à appliquer dans le cadre de la RPT pour la période transitoire 2008-2010, soit notamment l'ancien article 19, alinéa 2 de la Loi fédérale sur l'assurance invalidité du 19 juin 1959, qui exige des communes et des cantons qu'ils payent, pour les enfants handicapés scolarisés en école spécialisée, une somme égale à ce qu'ils payent pour un enfant scolarisé dans les écoles communales ou intercommunales. Cette participation des communes était de 5 francs par jour jusqu'en 1983, de 8 francs par jour de 1984 à 1991 et elle a passé à 10 francs en 1992; depuis lors, elle n'a plus été adaptée, alors que le coût moyen d'un élève fréquentant l'école «ordinaire» a continué à croître.

C'est dans le cadre des travaux de mise en oeuvre de la RPT dans le domaine de la pédagogie spécialisée, et bien que la mesure ne puisse pas être considérée en elle-même comme une conséquence de la RPT, que l'attention du Conseil d'Etat a été attirée sur ce qu'il peut convenir de qualifier de négligence, soit le fait que, depuis plus de quinze ans, la loi fédérale n'avait pas été respectée, ni le droit constitutionnel à l'égalité de traitement entre élèves qui la sous-tend, dans la mesure où le montant à charge des communes n'avait pas été adapté à l'évolution des coûts. De fait, cette revalorisation aurait pu et dû intervenir bien avant l'entrée en force de la RPT. Si tel n'a pas été le cas, cela tient à l'ancienne imbrication des responsabilités et des financements entre le canton et la Confédération, ainsi qu'entre les différents départements concernés, situation dans laquelle l'anomalie que constituait la trop faible participation financière des communes n'avait pas été décelée.

Le 20 août 2008, et après avoir informé et consulté les communes, le Conseil d'Etat a inscrit cette revalorisation et son mode de calcul dans un article 5a, nouveau, de son arrêté fixant les modalités de subventionnement des dépenses scolaires (scolarité obligatoire), du 20 décembre 2000.

2.2. L'arrêt du Tribunal fédéral à l'origine du projet

Le 24 février 2009, se prononçant sur un recours des communes de La Chaux-de-Fonds, du Locle et de Neuchâtel contre cette révision, le Tribunal fédéral a annulé l'article 5a susmentionné (ATF 2C_692/2008). Il a notamment considéré que cette disposition violait l'article 3 de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton (LESEA), du 22 novembre 1967, disposition révisée dans le cadre du deuxième désenchevêtrement des tâches entre les communes et les cantons dont la première phrase de l'alinéa premier est libellée en ces termes: «Les frais d'exploitation inhérents à la prise en charge d'enfants ou d'adolescents domiciliés dans le canton sont supportés par l'Etat».

Le Tribunal fédéral a pris cette décision alors que les frais «ordinaires» d'instruction publique n'étaient pas concernés par le désenchevêtrement, seuls les frais d'exploitation des établissements spécialisés ayant été cantonalisés et étant couverts par l'article 3 LESEA. Or, les frais dont il est question ici ne sont pas inclus dans les frais d'exploitation au sens de cet article.

Cet élément est notamment confirmé par le fait que la législation sur les mesures en faveur des invalides, à laquelle les écoles spécialisées de la filière 2 de l'ANMEA sont également soumises, n'a pas été révisée lors du deuxième désenchevêtrement (voir également le rapport du Conseil d'Etat 04.033). Or, le règlement d'exécution de la loi sur les mesures en faveur des invalides, du 29 mars 1989, prévoit, en son article 25, alinéa 2, lettre b, que «les sommes versées par le canton et les communes à titre de participation aux frais d'instruction publique» constituent, pour ces établissements, des

recettes. Celles-ci sont déduites des frais d'exploitation pris en charge par l'Etat lors du calcul de ces derniers (article 17 dudit règlement).

Finalement, dans son arrêt, le Tribunal fédéral n'a pas non plus pris position sur la question centrale suivante: la constitutionnalité de l'attitude des communes à l'égard de leurs élèves en situation de handicap, respectivement de leurs parents contribuables. Par leur refus de participer aux frais de scolarisation de ces élèves dans la même mesure que pour les élèves fréquentant l'école ordinaire, les élèves handicapés et leurs parents sont discriminés, ce qui est contraire notamment à l'article 36 de la Constitution neuchâteloise selon lequel: «L'Etat et les communes prennent des mesures en vue de compenser les inégalités qui frappent les personnes handicapées et de favoriser leur intégration économique et sociale».

Afin de corriger cette situation tant sous l'angle juridique que financier, le Conseil d'Etat vous propose aujourd'hui d'adopter une modification de la LOS et de la LESEA, ainsi qu'un décret octroyant un crédit supplémentaire.

3. LE SYSTEME PROPOSE : UNE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR L'ORGANISATION SCOLAIRE ET DE LA LOI SUR LES ETABLISSEMENTS SPECIALISES

3.1. Généralités

Les modifications législatives que nous vous proposons aujourd'hui d'adopter ne font que concrétiser des exigences constitutionnelles (égalité de traitement, non-discrimination des personnes handicapées) et légales, dont une exigence déjà ancienne que notre canton n'a jusqu'ici que très mal respectée: les communes doivent contribuer aux coûts de la scolarisation de leurs ressortissants scolarisés en école spécialisée à hauteur de ce qu'elles payent normalement pour la scolarisation de leurs autres ressortissants mineurs qui fréquentent l'école ordinaire.

Il convient en premier lieu d'insister sur le fait qu'il ne s'agit aucunement de faire payer aux communes les surcoûts qu'engendre une scolarisation spécialisée par rapport à une scolarisation ordinaire: les enfants et les adolescents concernés ont besoin d'un encadrement beaucoup plus important que ce n'est le cas dans les classes ordinaires, et le surcoût engendré par cet état de fait continuera à être à charge du canton. En effet, ce qui a été décidé dans le cadre du deuxième volet du désenchevêtrement entre l'Etat et les communes (rapport 04.033), à savoir la couverture par l'Etat de l'intégralité des déficits («charges d'exploitation») des établissements spécialisés, n'est pas remis en cause ici. Les communes ne seront pas appelées, pour les enfants en difficulté, à faire plus qu'elles ne font pour les enfants pouvant fréquenter normalement l'enseignement.

Autrement dit, le deuxième désenchevêtrement n'a pas libéré les communes de l'obligation de scolariser leurs ressortissants: ce sont les surcoûts induits par le handicap et/ou les difficultés socio-comportementales (hébergement, encadrement socio-éducatif, thérapies diverses, effectifs des classes très réduits,...) qui ont été cantonalisés. Preuve en est le fait que, entre 2005 et 2008, les communes n'ont jamais contesté le paiement des anciens «subsidés scolaires AI», et que la législation sur l'intégration des invalides mentionnée sous le point 2.2 n'a pas été révisée lors de l'entrée en vigueur du deuxième désenchevêtrement, en 2005.

Très concrètement, il faut signaler que le coût moyen par enfant en école spécialisée est, en 2009, de 271 francs par jour. La différence entre ce montant et le coût moyen d'un élève à l'école ordinaire continuera à être à la charge de l'Etat cantonal, ainsi que cela a été voulu dans le cadre du deuxième désenchevêtrement.

Le coût moyen par élève en école spécialisée (effectifs et BU 2009, en francs)

Année réf. BU 2009	Total des charges	Nombre d'élèves ou jeunes suivis en ambulatoire	Coût journalier par élève,
CERAS	7.441.120	200	186
CPM	5.885.579	70	420
Perce-Neige	13.087.000	217	301
Coût moyen	26.413.699	487	271

Remarques :

Le prix moyen journalier varie d'une école spécialisée à l'autre:

- concernant le CERAS, les prestations incluent l'école et les suivis ambulatoires octroyés aux enfants et jeunes du canton;
- concernant le CPM, les prestations incluent l'école mais également un internat ouvert 365 jours par an;
- concernant les Perce-Neige, les prestations incluent à la fois l'école, les suivis ambulatoires et l'internat. Le coût de l'internat est pondéré par le nombre élevé d'élèves externes ou de suivis ambulatoires. Il n'est pas pris en compte le Service Educatif Itinérant (SEI) qui offre des prestations en éducation précoce spécialisée s'adressant à des enfants de 0 à 6 ans.

Les établissements spécialisés de la filière 4 ayant des classes internes ne peuvent être comparés directement avec la structure des écoles spécialisées puisque ceux-ci ont une organisation avant tout basée sur l'offre éducative et l'internat ouvert toute l'année.

Toutefois, un prix de journée est établi dans le cadre de la convention régissant les placements institutionnels intercantonaux (CIIS).

Pour 2009, le prix de journée officiellement reconnu est de:

- Fondation les Billodes: 273 francs,
- Fondation Borel: 283 francs.

Les Fondations Carrefour et Sandoz ont une offre scolaire réduite s'adressant à des adolescents. Leur mission principale consiste à l'accompagnement éducatif spécialisé des jeunes confiés et leur organisation spécifique ne permet pas de citer un prix de journée signifiant dans notre problématique (essentiel des coûts inhérents à leur offre éducative).

3.2. Article premier : adjonction d'un nouvel article 45a de la loi sur l'organisation scolaire (LOS)

Le premier alinéa consacre le principe selon lequel les communes participent aux frais de scolarisation de leurs ressortissants en école ou en établissement spécialisés à hauteur de leur participation pour les élèves en âge de scolarité obligatoire qui fréquentent les écoles communales ordinaires.

Cette coresponsabilité des communes est déjà inscrite, au niveau des principes, dans la LOS dans la mesure où cette dernière, aux articles 28 à 32, stipule expressément que «l'Etat, *en collaboration avec les communes*, assure des prestations de conseils à l'ensemble des élèves et un appui à ceux qui se trouvent en difficultés». Cette disposition désigne, notamment, ces formes de scolarisation particulière que sont les classes spéciales ou celles des écoles et établissements spécialisés pour enfants et adolescents (article 32 LOS).

La coresponsabilité des communes en matière scolaire ressort également de l'article 25 du règlement d'exécution de la loi sur les mesures en faveur des invalides, selon lequel, à l'alinéa 2, lettre *b*, «les sommes versées par le canton *et les communes* à titre de participation aux frais d'instruction publique» constituent, pour les établissements spécialisés concernés, des recettes.

On peut ajouter à ces considérations le fait que les communes se facturent régulièrement entre elles des émoluments basés sur les coûts effectifs lorsqu'un enfant est scolarisé dans une commune autre que celle de son domicile. De la même manière, pour certaines des institutions dites OFJ (filière 4) dans lesquelles les enfants sont scolarisés dans les écoles communales proches, et non dans l'institution même, les écoles régulières facturent à l'institution un écolage basé sur les coûts réels, montant que l'institution refacture ensuite aux communes de domicile légal des enfants.

Enfin, et surtout, indépendamment des considérations financières, le système auquel nous proposons aujourd'hui à votre autorité de donner une base légale répondant aux exigences du Tribunal fédéral aura pour effet de voir les communes faire, pour leurs ressortissants qui ont besoin d'une scolarisation en école ou établissement spécialisés, autant qu'elles font pour les élèves en école ordinaire. Outre le fait que cet engagement est conforme au droit à l'égalité de traitement et à la non-discrimination des élèves en école ou établissement spécialisé, les parents des élèves concernés payent leurs impôts communaux au même titre que les autres parents. Ils sont ainsi en droit d'attendre de leur commune qu'elle utilise une partie de leurs impôts pour la scolarisation de leurs enfants en difficultés.

L'alinéa 2 de l'article 45a LOS prévoit que le calcul détaillé de la contribution à charge des communes se fera sur la base de données comptables neutres, soit des données publiées annuellement par l'Office fédéral de la statistique (OFS) relativement aux dépenses publiques d'éducation pour les divers ordres d'enseignement (préscolaire, primaire, secondaire 1), déduction faite bien évidemment des subventions cantonales sur les traitements du corps enseignant.

3.3. Article 2 : adjonction d'un nouvel article 5a de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents (LESEA)

La disposition proposée ici n'a qu'une vertu didactique, ayant été rendue nécessaire par l'arrêt du Tribunal fédéral à l'origine du présent rapport (cf. supra point 2.2). Elle rappelle que la participation des communes aux frais de scolarisation de leurs ressortissants en école ou établissement spécialisés n'est pas comprise dans les frais d'exploitation au sens de l'article 3 LESEA, et est régie par la législation scolaire, dont l'article mentionné sous rubrique précédente.

3.4. Article 4 : entrée en vigueur rétroactive de la loi et disposition transitoire

Sur délégation du Conseil d'Etat, la cheffe du DECS a signé, le 22 janvier 2009, un engagement de l'Etat (garanties de déficit pour l'année 2009) envers les trois écoles spécialisées dépendant du DECS (filière 2). Le montant total des trois garanties signées est de 22.373.500 francs, correspondant au budget 2009 adopté par le Grand Conseil (6202, 365374).

La décision du Tribunal fédéral a pour conséquence que ces garanties seront insuffisantes, vu que le budget 2009 prenait en considération un montant journalier moyen de 30 francs au lieu de 10 francs (participation des communes).

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat propose au premier alinéa de cette disposition de faire entrer en vigueur le présent projet avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009. Dans le cas contraire, la perte pour les écoles spécialisées du canton s'élèverait pour l'année 2009 à 1.700.000 francs (projection selon chiffres 2008).

Le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il a dûment informé les communes bien avant août 2008 de la perspective d'une revalorisation de leur participation aux frais de scolarisation de leurs ressortissants en école spécialisée. Cette information a notamment été communiquée dans le cadre de l'élaboration de l'article 5a annulé par le Tribunal fédéral.

De plus, et surtout, les communes ne seront appelées à payer leur participation pour l'année civile 2009 qu'en mai 2010; elles ont donc le temps d'intégrer cette donnée nouvelle dans l'élaboration de leurs budgets.

Finalement, cette entrée en vigueur rétroactive ne constitue pas une violation du principe de la non-rétroactivité des lois. La rétroactivité n'est interdite et constitutive de violation de droits fondamentaux que s'il s'agit d'un cas de rétroactivité proprement dite.

En l'espèce, vu que nous sommes dans une situation de fait née dans le passé, qui perdure et se poursuivra après l'entrée en vigueur du présent projet, nous sommes dans un cas de rétroactivité improprement dite. Or, celle-ci est parfaitement admissible selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral.

Quant à la disposition transitoire proposée à l'alinéa 3, elle permet à la fois de lever toute ambiguïté concernant l'obligation actuelle des communes de s'acquitter d'une participation financière pour les frais de scolarité de leurs ressortissants en écoles ou établissements spécialisés, et de confirmer que le montant de cette participation, pour les factures 2008 encore pendantes en 2009, est maintenu à 10 francs par jour par élève concerné.

A ce jour, cet alinéa concerne les trois villes et la commune de Val-de-Travers qui, contrairement à toutes les autres communes du canton, ont refusé de s'acquitter, en 2009, des sommes à leur charge pour l'exercice 2008.

Cette solution a été choisie de préférence à celle qui eût consisté à compenser la créance sur des subventions accordées à ces quatre communes, comme la législation l'eût permis, mais qui aurait pu déboucher sur une nouvelle procédure judiciaire.

4. CREDIT SUPPLEMENTAIRE

4.1. Montant nécessaire pour faire face aux conséquences de l'Arrêt du Tribunal fédéral

Dans la pratique, les sommes dues aux écoles spécialisées (filière 2) par les communes au titre de leur participation aux frais de scolarisation de leurs ressortissants en école spécialisée sont payées l'année civile suivante: en avril 2009, les communes ont ainsi été appelées à payer les sommes dues pour 2008, sur la base de l'ancien tarif, jamais contesté auparavant, de 10 francs par jour.

Or, l'arrêté du Conseil d'Etat annulé par le Tribunal fédéral aurait dû entrer en vigueur le 18 août 2008. Son annulation a pour conséquence que le montant prévu de 30 francs par journée de présence demeure à 10 francs. L'Arrêt du Tribunal fédéral entraîne donc une diminution des recettes escomptées entre le 18 août et le 31 décembre 2008 de 486.080 francs, soit la différence entre le montant attendu sur la base de 30.- par jour (729.120 francs) et la somme facturée sur la base de 10 francs par jour (243.040 francs).

4.2. Modalités d'octroi du crédit supplémentaire objet du présent décret

Le Conseil d'Etat vous propose donc aujourd'hui un décret destiné à permettre aux écoles spécialisées de faire face aux conséquences de l'arrêt du Tribunal fédéral pour l'année 2008.

Le montant que nous vous proposons d'accorder par le présent décret s'élève à 486.080 francs. Ce montant est plus que compensé par la diminution de la part Etat aux charges des établissements spécialisés de la filière ANMEA 4, relevant du service des établissements spécialisés, suite à l'introduction qui est proposée par le présent rapport, dès l'année 2009, d'une participation financière des communes au financement de ce type d'institutions, participation dont le montant est estimé à 554.800 francs, somme qui sera demandée aux communes en 2010, mais imputées aux comptes 2009 de l'Etat en vertu du principe d'échéance.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POUR L'ETAT

Le crédit supplémentaire demandé est, si le Grand Conseil accepte les révisions législatives que nous lui proposons, entièrement compensé. En vertu du principe d'échéance, qui s'appliquerait ici, ce crédit n'aura donc pas d'impact sur les comptes 2009 de l'Etat.

Au cas où le Grand Conseil refusait l'alinéa troisième de l'article 4 que nous lui proposons, par contre, il manquera aux écoles spécialisées concernées, pour boucler leurs comptes 2008, un montant de 338.770 francs, soit les sommes que les villes et la commune de Val-de-Travers ont refusé de payer pour 2008. Il ne faut, alors, pas exclure que l'Etat soit, juridiquement, contraint de se substituer aux communes défallantes et que le montant en question vienne grever les comptes 2009 de l'Etat.

Si le Grand Conseil refuse le principe de rétroactivité que nous lui proposons (art. 4¹), les écoles spécialisées auront besoin, pour l'exercice 2009, de subventions supplémentaires égales à ce qu'elles avaient budgété pour l'exercice 2009 sur la base de l'arrêté invalidé par le Tribunal fédéral, soit 1.700.000 de francs, qui pourraient venir grever les comptes 2009 de l'Etat. Inversement, si le principe de rétroactivité était approuvé par le Grand Conseil, les comptes 2009 de l'Etat seraient allégés de 368.640 francs, soit la différence (6.50 francs par élève par jour) entre le tarif prévu par l'arrêté invalidé par le Tribunal fédéral (30 francs par jour) et le tarif proposé dans le présent rapport (voir ci-dessous, chap. 6), dans la mesure où les subventions promises aux écoles spécialisées pour l'exercice 2009 reposaient sur l'hypothèse d'une participation communale à hauteur de 30 francs par jour.

Pour les exercices 2010 et suivants, les conséquences d'un refus des révisions législatives proposées se chiffrent à 2.625.555 francs, en admettant que les communes refuseront désormais toutes de payer l'ancienne somme de 10 francs par jour par élève.

6. CONSÉQUENCES POUR LES COMMUNES

Selon l'édition 2005 des *Dépenses publiques d'éducation* de l'Office fédéral de la statistique¹, en admettant l'hypothèse de 200 jours d'école par an et en incluant l'école enfantine, le coût ordinaire par élève à charge des communes est de 14 frs. 90 pour l'école enfantine, 35 frs. 40 pour l'école primaire et 45.60 francs pour l'école secondaire.

En cas d'acceptation du présent projet, le coût annuel supplémentaire pour les communes peut être évalué à 1.503.425 francs (2.070.755 francs moins 567.330 francs)

¹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/22/publ.Document.103969.pdf>

pour les élèves des écoles spécialisées (filière 2) et à 554.800 francs (76 élèves) pour les élèves des classes internes des établissements spécialisés (filière 4).

Notre calcul indicatif retient le montant de 36.50 francs par jour à charge des communes. Les 2.070.755 francs correspondent au nombre de journées actuelles valorisé au tarif moyen de 36.50 francs. Pour les écoles spécialisées recevant des mineurs handicapés, nous nous basons sur les budgets 2009 de ces établissements. Pour les écoles spécialisées dites OFJ, nous nous basons sur la dernière édition du *Memento statistique de l'école neuchâteloise*, qui porte un total de 76 élèves fréquentant des classes internes.

Il convient de relever que les chiffres de l'OFS n'intègrent que très partiellement les amortissements et les charges d'entretien.

Le coût moyen par élève (2005, en francs)

		Préscolaire	Primaire	Sec. 1	Total
Charges de personnel	Etat	1898	3585	4638	3758
	Communes	2565	5843	7431	6000
	Total	4463	9428	12069	9757
	Communes, par jour	12.8	29.2	37.1	30
Biens / services	Etat	0	0	0	0
	Communes	421	1247	1688	1302
	Total	421	1247	1688	1302
	Communes, par jour	2.1	6.2	8.4	6.5
Total	Etat	1898	3585	4638	3758
	Communes	2986	7090	9119	7302
	Total	4884	10674	13757	11060
	Communes, par jour	14.9	35.4	45.6	36.5

Les conséquences financières pour les communes (budgets 2010 des communes)

Ecoles spécialisées ANMEA 2	2.070.755
+ Ecoles spécialisées ANMEA 4	+ 554.800
=Total	=2.625.555
- Charge actuelle (10.-/jour)	-567.330
Soit surcoût pour les communes	= 2.058.225

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Conformément à l'article 4 de la Loi sur les finances, vu que le présent décret représente une dépense unique non renouvelable inférieure à 5.000.000 de francs, seule la majorité simple est requise.

8. CONCLUSION

Nous vous invitons, Madame la présidente, Mesdames, Messieurs, à adopter le projet de loi et le projet de décret qui vous sont soumis pour les deux raisons suivantes.

En premier lieu, il y a bien évidemment un enjeu financier pour l'Etat, dont nous vous avons exposé les composantes; nous n'y revenons pas.

En second lieu, il s'agit, dans le respect de la répartition actuelle des compétences entre les communes et l'Etat en matière d'organisation scolaire, de corriger une situation qui aurait pu et dû l'être il y a longtemps: les enfants en difficultés ou en situation de

handicap sont des élèves au même titre que les enfants qui peuvent suivre normalement l'enseignement; à ce titre, les communes doivent assumer leurs responsabilités pour ces enfants dans une mesure égale à ce qu'elles font pour les élèves fréquentant les écoles communales ordinaires.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1^{er} juillet 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
J. STUDER

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Loi portant modification de la loi sur l'organisation scolaire (LOS) et de la loi sur les établissements spécialisés pour enfants et adolescents (LESEA)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 1^{er} juillet 2009,
décète:

Article premier La loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984, est modifiée comme suit :

Art. 45a (nouveau)

Elèves en école ou
en établissement
spécialisés

¹La participation des communes aux frais de scolarisation de leurs ressortissants en école ou en établissement spécialisés est égale aux dépenses qu'elles engagent pour les élèves en âge de scolarité obligatoire au sens de la présente loi.

²Le montant de la participation communale est déterminé, pour chaque degré d'enseignement, annuellement sur la base de la dernière version disponible des données publiées par l'office fédéral de la statistique relativement aux dépenses publiques d'éducation.

Art. 2 La loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton (LESEA), du 22 novembre 1967, est modifiée comme suit :

Art. 5a (nouveau)

c) frais de
scolarisation

La participation des communes aux frais de scolarisation de leurs ressortissants en école ou en établissement spécialisés n'est pas comprise dans les frais d'exploitation au sens de l'article 3 et est régie par la législation scolaire, en particulier l'article 45a de la loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984.

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 ¹La présente loi entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Pour les coûts engendrés en 2008 et facturés aux communes en 2009, la participation de ces dernières aux frais de scolarisation de leurs ressortissants en école spécialisée relevant antérieurement de la législation fédérale sur l'assurance-invalidité est maintenue à 10 francs par élève par jour d'école.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Décret
portant octroi d'un crédit supplémentaire de 486.080 francs
pour l'exercice budgétaire 2009 de l'Etat

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 57 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

vu l'arrêt du Tribunal fédéral du 24 février 2009 (2C_692/2008);

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 1^{er} juillet 2009,

décète:

Article premier ¹Un crédit supplémentaire de 486.080 francs, destiné à faire face aux conséquences de l'Arrêt du Tribunal fédéral du 24 février 2009 (ATF 2C_692/2008), est accordé au Conseil d'Etat.

²Ce crédit figurera dans les comptes 2009 de l'office de l'enseignement spécialisé, sous rubrique 364374 «Institutions OES (ex AI) dans le canton».

Art. 2 Le montant de 486.080 francs est compensé de la manière suivante:

Service des établissements spécialisés

365360 «Institutions dans le canton pour mineurs»

– 486.080 francs

Art. 3 ¹ Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

²Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,