



Message 2024-DFAC-13

26 novembre 2024

— Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant la loi portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier du 28 octobre 2022 (ci-après AOSH).

Table des matières

—

1	Introduction	2
2	Problématique initiale	2
3	Principes et mécanismes de l'accord	3
4	Situation dans le canton de Fribourg	4
4.1	Scolarisation des élèves fribourgeois en milieu hospitalier hors canton	4
4.2	Prise en charge des coûts de prestations de scolarisation en milieu hospitalier pour les élèves fribourgeois	5
5	Incidences financières	6
6	Incidences sur les bases légales	6
7	Position du Conseil d'Etat	7
8	Conclusion	7

1 Introduction

L'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH) est un nouvel accord de financement entre les cantons. Il est établi dans le cadre de leur collaboration dans le domaine de l'éducation, coordonnée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Le principe de cet accord est de régler l'indemnisation des offres scolaires en milieu hospitalier entre les cantons signataires. Concrètement, ces offres correspondent à la scolarisation d'élèves hospitalisés dans un hôpital ou une clinique, lorsque leur état de santé le permet. Ils et elles suivent leurs cours dans une structure scolaire au sein même de l'établissement de soins. Ces structures scolaires poursuivent des objectifs pédagogiques en concertation avec les services médicaux, infirmiers et thérapeutiques et en lien avec l'enseignant-e de l'école d'origine de l'élève. Cette offre scolaire en milieu hospitalier leur permet de maintenir le lien avec leurs apprentissages malgré une hospitalisation parfois prolongée. Elle leur garantit l'accès à l'éducation et évite qu'ils ou elles soient désavantagés sans nécessité en termes de réussite scolaire. Il existe actuellement en Suisse environ 30 écoles à l'hôpital, de tailles variables.

Selon les principes en vigueur en droit suisse, dans le cadre de la scolarité obligatoire, le canton en charge de la scolarisation d'un-e élève est le canton de résidence de celui ou celle-ci. Au post-obligatoire, c'est le canton où il ou elle a son domicile. Dans certains cas de figure, un élève peut être hospitalisé en-dehors du canton où normalement il ou elle suit sa scolarité, les traitements nécessaires n'étant pas disponibles dans sa région. Ainsi, l'organisation des soins implique que les enfants et adolescent-e-s scolarisés sur le lieu de leur hospitalisation sont parfois issus d'autres cantons ou d'autres régions linguistiques. C'est sur ce cas de figure que porte l'AOSH. Il permet aux cantons de fixer un cadre commun afin de régler la compensation intercantonale des charges relatives à ces écoles en milieu hospitalier.

Partant, l'accord s'applique aux offres relevant de la scolarité obligatoire et du secondaire II dont bénéficient momentanément les élèves hospitalisés dans des établissements situés à l'extérieur du canton où d'ordinaire ils accomplissent leur scolarité.

2 Problématique initiale

Les frais de scolarisation inhérents aux structures scolaires en milieu hospitalier ont longtemps été pris en charge par l'hôpital prestataire, ceci en l'absence de base légale ou convention réglant leur financement dans la plupart des cantons. Jusqu'à récemment, les hôpitaux ne facturaient pas les prestations d'enseignement concernant les élèves hors canton. Toutefois, en raison des besoins de rationalisation des coûts dans le domaine de la santé, la compensation des charges de la scolarisation en milieu hospitalier des élèves hors canton est devenue un sujet politique fédéral et intercantonal.

La plupart des hôpitaux concernés et des cantons prestataires sont dans l'attente d'une solution équitable de financement de leurs prestations scolaires. Afin de régler cette problématique d'envergure nationale, en concertation avec la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS), la CDIP a développé un projet de financement des offres scolaires en milieu hospitalier. Le Secrétariat général de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) a participé, en tant que représentant de la Suisse romande et du Tessin, au groupe de travail mandaté par la CDIP.

Un avant-projet d'AOSH a été mis en consultation par la CDIP du 15 juin au 15 décembre 2021. La Commission des affaires extérieures du Grand Conseil du canton de Fribourg avait alors été impliquée dans la préparation de la réponse du Conseil d'Etat à cette consultation. L'accord finalisé a ensuite été adopté le 28 octobre 2022 par l'Assemblée plénière CDIP, avant d'être transmis aux cantons en 2023 pour ratification. Le Comité de la CDIP mettra l'accord en vigueur lorsqu'au moins six cantons y auront adhéré. A ce jour, les cantons de UR, TG et ZH ont ratifié l'accord ; trois autres cantons, dont le nôtre, sont en train de préparer leur adhésion.

Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS), dans l'ensemble de la Suisse en 2020, environ 105 000 enfants ou adolescents (0-14 ans) ont été hospitalisés dans leur canton et environ 29 000 hors canton. Les hospitalisations hors canton duraient en moyenne 5,6 jours. La durée moyenne change en fonction des types de prise en charge et des types d'hôpitaux : en pédiatrie, la durée moyenne était de 7,2 jours (pour environ 7900 élèves), dans les cliniques de réadaptation, de 29 jours (environ 160 élèves) et dans les cliniques psychiatriques, de 66 jours (environ 220 élèves). Les raisons des hospitalisations sont très variables, allant de blessures à des maladies chroniques (comme l'asthme, le diabète ou certains cancers).

L'ensemble des enfants et adolescent-e-s hospitalisés n'est pas concerné par l'école en milieu hospitalier. La scolarisation de la plupart des élèves, en particulier pour des courts séjours, peut généralement s'organiser directement avec l'enseignant-e de la classe d'origine, sans passer par une école à l'hôpital. Pour d'autres, leurs conditions de santé ne leur permettent pas de suivre des apprentissages.

3 Principes et mécanismes de l'accord

L'AOSH fonctionne selon un système à la carte (voir schéma). Les cantons signataires disposant d'écoles à l'hôpital annoncent leurs offres. Ces offres sont recensées dans l'annexe de l'AOSH gérée par la CDIP. Le canton fournisseur de prestations scolaires à l'hôpital choisit l'offre qu'il souhaite intégrer à l'AOSH et il fixe le tarif de cette offre (forfait horaire). Les autres cantons signataires peuvent choisir les offres qu'ils souhaitent utiliser et déclarer leur disposition à payer. Cela permet, d'une part, de laisser le choix aux cantons d'accueil de décider quelle(s) offre(s) ils souhaitent soumettre à l'accord et, d'autre part, de laisser aux cantons signataires le choix des offres qu'ils souhaitent potentiellement utiliser.

L'AOSH ne définit pas le moment à partir duquel l'enfant ou le jeune commence à fréquenter l'école à l'hôpital. Ceci relève d'une décision médicale. Il règle en revanche la question de l'obligation de paiement, laquelle débute après un délai de carence (en principe, de prestations scolaires effectuées, mais non facturées) de sept jours. Dans certains cas, le délai de carence ne s'applique pas, par exemple lorsque la durée d'hospitalisation totale prévue est d'au moins deux semaines ou en cas d'hospitalisation répétée due à la même maladie.

Indépendamment des dispositions de l'AOSH, le canton d'accueil a la responsabilité d'assurer la gestion des écoles à l'hôpital situées sur son territoire. L'accord ne s'applique pas au coût de l'hébergement, de la restauration et des traitements médicaux administrés aux élèves hospitalisés.

Si le canton débiteur n'a pas déclaré sa disposition à payer pour une certaine offre scolaire (soit parce qu'il n'a pas adhéré à l'accord, soit parce qu'il n'a pas retenu cette offre en particulier), il est tenu de fournir une garantie de paiement à l'école de l'hôpital avant l'admission de l'élève.

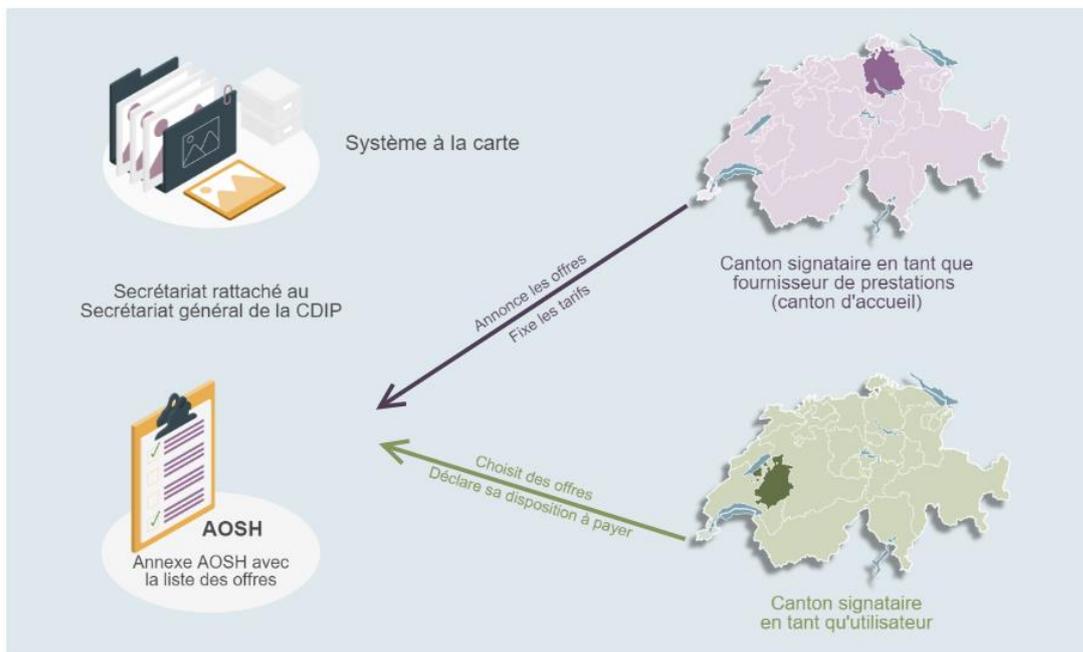


Schéma 1 : fonctionnement de l'AOSH - Illustration CDIP

4 Situation dans le canton de Fribourg

4.1 Scolarisation des élèves fribourgeois en milieu hospitalier hors canton

Dans la pratique, le canton de Fribourg est directement concerné par la scolarisation d'élèves en milieu hospitalier en tant que canton débiteur. Il n'existe pas d'école en milieu hospitalier sur son territoire, au-delà des appuis individuels organisés par la DFAC soit à l'Hôpital cantonal Fribourg (HFR), soit au Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), soit encore à la maison (cas de leucémie, par exemple). Le canton de Fribourg n'est donc pas un canton d'accueil. Il est en revanche un canton débiteur.

La scolarisation d'élèves fribourgeois en milieu hospitalier hors canton concerne principalement la scolarité obligatoire. Les directions d'école du post-obligatoire, professionnel ou académique, n'ont pas signalé de cas concernés par cette situation au cours de ces dernières années. Cela s'explique notamment par le degré d'autonomie de ces élèves, qui facilite la mise en place d'une solution directement avec l'enseignant-e d'origine. Depuis quelques années, cette autonomie est favorisée par les moyens numériques permettant des enseignements à distance. En effet, des alternatives technologiques se développent afin de permettre aux élèves de maintenir le contact avec leur enseignant-e, en leur donnant la possibilité de rester connectés à distance aux apprentissages de leur classe d'origine. Du côté germanophone, la plupart des cycles d'orientation disposent d'une tablette par élève. En cas d'hospitalisation, l'enseignant-e peut ainsi facilement transmettre ses instructions et les documents à l'élève. C'est également le cas pour les élèves du post-obligatoire, grâce au programme BYOD qui implique que chaque élève possède son propre appareil numérique. En outre, certains hôpitaux, comme les HUG et le CHUV, disposent également de robots permettant à un élève hospitalisé ou maintenu durablement à domicile en raison d'une maladie de suivre les cours à distance dans sa classe d'origine. Ces différentes solutions maintiennent l'élève en lien avec son enseignant-e et intégré avec ses camarades. Elles ne sont pas possibles dans toutes les situations et ne remplacent pas automatiquement les services d'une école à l'hôpital.

Pour les élèves fribourgeois, les établissements de soins hors canton proposant une offre scolaire en milieu hospitalier sont principalement les hôpitaux zurichoïses (Schweizerisches Epilepsie-Zentrum, Universitäts-Kinderspital), le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) (VD), les Hôpitaux universitaires genevois (HUG) (GE), l'Universitäre Psychiatrische Dienste AG Bern (UPD) (BE), la Kinder Klinik de l'hôpital de l'Ile (BE) et le Centre suisse des

paraplégiques (LU). À noter que ce sont les spécialisations médicales requises qui déterminent fondamentalement le lieu d'hospitalisation. Ainsi, les hôpitaux de Suisse alémanique accueillent parfois des enfants et adolescent-e-s de la partie francophone du canton et inversement. Le critère prioritaire n'est pas celui de la langue, mais bien celui des soins médicaux appropriés.

Au niveau des bases légales, la situation de la scolarisation d'élèves hors canton en milieu hospitalier est couverte par loi scolaire (LS) et son règlement (RLS) pour la scolarité obligatoire. S'agissant des élèves hospitalisés ou en convalescence, le RLS indique que « l'élève hospitalisé-e ou en convalescence pour une longue période reçoit un enseignement adapté aux circonstances, organisé par la direction d'établissement en collaboration avec les parents et les instances médicales concernées » (LS art. 100 al. 1). L'article 13 alinéa 2 LS règle la scolarisation hors canton et dispose que « la fréquentation d'une école située dans un autre canton ainsi que l'accueil d'élèves issus d'autres cantons sont réglés par conventions intercantionales ». Au niveau post-obligatoire académique, l'article 69 de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) dispose que « L'Etat peut prendre en charge, en tout ou partie, l'écolage pour la fréquentation d'une école du degré secondaire supérieur hors du canton lorsque des circonstances particulières le justifient. Les dispositions des accords intercantonaux demeurent réservées. ». Pour la formation professionnelle, la loi sur la formation professionnelle LFP prévoit que « Les centres de formation professionnelle assurent l'enseignement obligatoire défini par les ordonnances sur la formation professionnelle initiale [...], sous réserve des accords intercantonaux et d'autres conventions de prestations. » (art. 13 al. 2 LFP). En outre, « L'Etat peut participer également au financement de projets ou de toute autre mesure découlant d'accords ou de conventions et s'inscrivant dans la coopération intercantonale en matière de formation professionnelle. » (art. 63 al. 2 LFP). Les bases légales permettent ainsi de scolariser des élèves fribourgeois dans une structure scolaire hospitalière d'un autre canton, pour autant que cela soit réglé par une convention ou un accord intercantonal.

4.2 Prise en charge des coûts de prestations de scolarisation en milieu hospitalier pour les élèves fribourgeois

Depuis plusieurs années, les services de l'enseignement obligatoire ont reçu des demandes de garanties de prise en charge des coûts ou des factures pour la couverture des frais de scolarisation en milieu hospitalier d'établissements zurichois. En l'absence d'une convention exigée par les bases légales et d'une information préalable, le canton de Fribourg a d'abord refusé ces demandes. Ce refus a été contesté par les hôpitaux zurichois. Le canton de Fribourg étant responsable de s'assurer que les élèves fribourgeois bénéficient d'un enseignement, la DFAC a finalement accepté de payer les prestations d'école à l'hôpital dans ces structures zurichoises. Elle a toutefois demandé à clarifier les prestations prises en charge et les modalités de financement. Un accord ad intérim a été signé avec les hôpitaux du canton de Zürich (Kinderspital et le Schweizerisches Epilepsie-Zentrum). Celui-ci règle la disposition à payer du canton de Fribourg dans l'attente d'une résolution dans le cadre de l'AOSH.

En parallèle, le Conseil d'Etat a approuvé le mandat de prestation entre l'UPD et l'Etat de Fribourg pour la prise en charge pédopsychiatrique stationnaire des enfants et adolescent-e-s germanophones. Celui-ci est entré en vigueur en septembre 2022 et donnait réponse au mandat du Grand Conseil 2021-GC-85. Pour la partie scolarisation, le mandat spécifie que la procédure de garantie de paiement sera remplacée par le dispositif de l'AOSH dès son entrée en vigueur, respectivement dès que les cantons de Berne et Fribourg y auront adhéré. Selon les données à disposition, le nombre de cas concernés par ce mandat de prestation est de 7 à 14 élèves concernés, pour un coût annuel lié à la scolarisation estimé à un montant d'environ 165 000 francs par année.

Depuis le moment où le canton a convenu provisoirement ces facturations avec les hôpitaux zurichois et bernois, un montant annuel de 50 000 francs a été inscrit au budget de l'Etat, position IPCS 3200/3611.000 « Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton ».

Dans la réalité, le canton de Fribourg a payé des factures comme suit :

- > Pour l'année civile 2022, 4 élèves étaient concernés pour un montant total de 77 560 francs (somme qui a ensuite fait l'objet d'une répartition entre le canton et les communes ; base légale : loi sur la scolarité obligatoire art. 66 et art. 67 al 1 litt f pour le primaire et art. 71 et art. 72 al 1 litt f pour le cycle d'orientation ; RSF 411.0.1) ;
- > Pour l'année civile 2023, 5 élèves étaient concernés pour un montant total de 42 760 francs (idem) ;

> Pour l'année civile 2024, 2 élèves sont actuellement concernés, pour un montant qui n'est pas définitif.

A noter que le montant total découle principalement de la durée d'hospitalisation, plus que du fait du nombre d'enfants concernés.

D'autres hôpitaux universitaires et cliniques suisses commencent également à demander le financement des frais de scolarisation en milieu hospitalier par les cantons de domicile des élèves.

Le CHUV et les HUG n'ont jusqu'ici pas facturé leurs prestations d'école à l'hôpital. Selon les contacts intercantonaux avec Genève et Vaud, les HUG continueront ainsi, contrairement au canton de Vaud qui facturera dorénavant aux cantons débiteurs. Le canton de Vaud ne souhaite toutefois pas ratifier l'AOSH et est entré en contact avec le canton de Fribourg afin de signer un accord administratif bilatéral entre le Département vaudois de l'enseignement et de la formation professionnelle et la Direction fribourgeoise de la formation et des affaires culturelles. L'offre du CHUV en matière de scolarisation en milieu hospitalier concerne entre 25 et 40 élèves par année. L'accord administratif proposé détermine une contribution annuelle reflétant non pas un forfait horaire à la prestation comme le règle l'AOSH, mais au contraire un forfait basé sur le nombre moyen de prestations par enfant durant les trois dernières années, multiplié par le nombre moyen d'enfants des trois années considérées, produit auquel s'applique un tarif de 200 francs par cas tout inclus.

5 Incidences financières

L'entrée en vigueur de l'AOSH n'entraînera pas une hausse du nombre d'hospitalisations d'élèves. Pressé par les hôpitaux zurichois et bernois, le canton de Fribourg finance d'ores et déjà les écolages y relatifs. D'autres hôpitaux pourraient commencer à proposer et facturer des offres par l'intermédiaire de cet accord. L'hospitalisation d'élèves fribourgeois se fait essentiellement dans les institutions de soins citées précédemment.

Les prévisions financières se basent sur le nombre de cas observés au cours de ces dernières années. Le budget annuel de l'Etat intègre déjà un montant annuel de 50 000 francs. Dans les comptes 2021 à 2023, le canton a déboursé entre 42 000 et 77 000 francs pour la scolarisation des élèves hospitalisés, avec une refacturation pour moitié à la commune responsable. Sur la base des chiffres des années civiles 2020 à 2023, le canton devrait indemniser le CHUV à raison de quelque 28 800 francs.

Le montant annuel prévu actuellement, en prenant en compte la refacturation pour moitié aux communes, permet de couvrir les factures estimées au titre de l'AOSH et au titre de l'accord avec le canton de Vaud. En raison du caractère imprévisible des hospitalisations, ces estimations sont soumises à des fluctuations selon les années, en fonction du nombre de cas et de leur durée de séjour.

6 Incidences sur les bases légales

L'adhésion à l'AOSH et la signature de la convention administrative avec le canton de Vaud ne nécessitent pas d'adaptation des bases légales en vigueur.

7 Position du Conseil d'Etat

L'école à l'hôpital est une offre essentielle pour les élèves fribourgeois. Elle soutient dans la mesure du possible leur réintégration dans leur classe d'origine. Elle maintient un lien avec leurs apprentissages, aspect important de la vie des jeunes patient-e-s pour se projeter vers l'avenir et sortir du quotidien hospitalier.

Le Conseil d'Etat a répondu à la consultation sur l'AOSH le 23 novembre 2021 et a approuvé l'avant-projet d'accord.

Le 12 juillet 2021, la DFAC avait invité la Commission des affaires extérieures CAE à prendre position dans le cadre de la préparation de la réponse du Conseil d'Etat à la consultation relative à l'AOSH. Le Secrétariat général de la DFAC a présenté la version de l'AOSH mise en consultation en séance du 17 septembre 2021 de la CAE. Suite à cette présentation, en date du 28 septembre 2021, la Commission a transmis ses observations dans le formulaire de réponse et donné un préavis favorable. En particulier, les membres de la commission avaient jugé essentiel de mettre le bien-être de l'enfant au centre du dispositif entourant cet accord. A ce titre, elle souhaitait rendre la DFAC attentive à ce que les enfants hospitalisés puissent bénéficier d'un enseignement scolaire dans leur langue maternelle, ce qui ne figure pas explicitement dans l'accord mais peut s'organiser au cas par cas en fonction des situations individuelles et des contacts à distance avec la classe de scolarisation ordinaire rendus possible par la numérisation, tout en gardant à l'esprit le fait que le choix de l'hôpital dépend de décisions médicales et non pas des autorités scolaires. Les membres de la CAE se questionnaient également sur la répartition des contributions à l'interne du canton, entre l'Etat et les communes, à savoir si l'Etat allait refacturer une partie des frais aux communes, cas échéant selon quelle répartition. La CAE concluait que, pour l'ensemble des membres de la commission, cet accord revêt une grande importance pour le développement et le bien-être des enfants malheureusement hospitalisés pour une longue durée.

Etant donné ce qui précède, le Conseil d'Etat est favorable à l'adhésion à l'AOSH sous sa forme définitive. En raison de la grande hétérogénéité des offres proposées dans ce domaine, la compensation des charges dans le cadre d'un système « à la carte » offre une solution pragmatique intercantonale pour régler la prise en charge des frais de scolarisation en milieu hospitalier. La participation du canton de Fribourg à cet accord clarifie le principe de l'admission, les tarifs en vigueur et les prestations facturées par rapport à la situation actuelle. Même si tous les cantons ne souhaitent pas adhérer dans l'immédiat, elle permet une base de travail pour les discussions avec les cantons hors accord. Quoiqu'il en soit, si le canton de Fribourg refusait d'adhérer à l'AOSH, aucune prise en charge des frais de scolarisation dans les hôpitaux de Suisse alémanique, fréquentés aussi par des élèves de la partie francophone du canton, ne serait assurée ; le canton devrait alors négocier chaque situation particulière avant que l'élève puisse bénéficier des prestations de scolarisation à l'hôpital.

Le Conseil d'Etat entend également faire signer par la DFAC la convention administrative avec le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle du canton de Vaud, qui ne souhaite pas adhérer à l'AOSH. Le CHUV accueille de nombreux élèves francophones et il est là aussi nécessaire de clarifier les prestations scolaires et leur facturation.

8 Conclusion

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à ratifier l'adhésion du canton de Fribourg à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH).

Annexes :

- > Loi d'adhésion à l'accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier (AOSH)
- > Texte de l'accord
- > Commentaire du texte de l'accord