



## **Prise de position du Conseil suisse de la science**

### **Procédure de consultation sur l'initiative parlementaire 19.401 « Pour un renforcement des soins infirmiers, une sécurité des patients accrue et une meilleure qualité des soins »**

Contre-projet indirect à l'initiative populaire 18.079 « Pour des soins infirmiers forts »

12.08.2019 / acc, bm, nua

---

Monsieur le Président de la Commission Thomas de Courten,  
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,  
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil suisse de la science (CSS) vous remercie de l'opportunité qui lui est faite de se prononcer dans le cadre de la consultation. Le contenu de la présente prise de position a été élaboré en concertation avec des membres spécialisés dans les questions de politique de la santé du Conseil. La prise de position est, de ce fait, avalisée par le Président du CSS, l'ensemble du Conseil ne se réunissant pas avant la fin du délai de consultation.

#### **Préambule**

Les soins infirmiers font l'objet de débats nourris, tant dans l'arène politique que publique. Le secteur des soins souffre d'une pénurie de personnel soignant dont les causes sont multiples. Il y a d'abord les départs naturels à la retraite, phénomène accentué par l'augmentation de la population âgée. Parallèlement, et depuis de nombreuses années, la Suisse peine à former suffisamment de personnel soignant qualifié ; le taux de couverture des besoins en infirmiers diplômés de niveau tertiaire n'est que de 43.1%<sup>1</sup>. Le secteur est également confronté à un taux élevé de personnel soignant qui quitte précocement la profession<sup>2</sup>. La pénibilité physique et psychique du travail, les difficultés à concilier les horaires de travail avec la vie familiale ainsi que le manque de reconnaissance sont les principales causes d'abandon de la profession. De ce fait, la pénurie de personnel soignant risque de s'aggraver dans les prochaines années, avec pour conséquence une péjoration de la qualité de la prise en charge des soins.

#### **Analyse des forces et faiblesses du projet**

Le CSS salue le projet d'initiative parlementaire proposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN). Le projet comporte différents points intéressants et qui suivent, en partie, les revendications du comité d'initiative « Pour des soins infirmiers forts »<sup>3</sup>. Globalement, le projet vise à assurer la qualité de la formation, à augmenter les places de formation et conjointement à accroître l'attrait de la profession.

---

<sup>1</sup> Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et Organisation faïtière nationale du monde du travail en santé (OdASanté), Besoins en effectifs dans les professions de la santé, Rapport national 2016, Besoins de relève et mesures visant à garantir des effectifs suffisants au plan national, publication disponible au format PDF en français et allemand sous [www.gdk-cds.ch](http://www.gdk-cds.ch) et [www.odasanté.ch](http://www.odasanté.ch), p.47

<sup>2</sup> Idem, pp. 34, 41-42.

<sup>3</sup> L'Association suisse des infirmiers et infirmières (ASI) a lancé l'initiative populaire 18.079 « Pour des soins infirmiers forts » le 17 janvier 2017. L'initiative a abouti formellement le 29 novembre 2017 avec 114 078 signatures valables.

Le CSS est sensible à l'argumentaire selon lequel il ne faut pas accorder dans la Constitution fédérale de statut privilégié à une seule catégorie professionnelle. C'est pourquoi le CSS est d'avis que le projet présenté par la CSSS-CN offre une solution équilibrée permettant de contourner l'inscription dans la Constitution tout en répondant aux revendications principales du comité d'initiative.

#### *Nouvelle loi : la loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers*

Le contenu de l'avant-projet de loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers (ci-après avant-projet de loi fédérale) est dans son ensemble positif. Toutefois, sur le plan formel, une modification – même limitée dans le temps – de la loi fédérale sur les professions de la santé (LPSan) et des autres bases légales concernées semble préférable à la création d'une nouvelle loi « ad hoc » de portée sectorielle.

#### *Autonomie du personnel infirmier*

Le projet permet une meilleure autonomie du personnel soignant en inscrivant dans la loi la définition des domaines d'action relevant de la responsabilité du personnel infirmier (modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie). Le personnel infirmier pourra dès lors exécuter des prestations de soins (soins de base notamment) sans la prescription ou le mandat d'un médecin. Le CSS salue ce point qui rejoint l'une de ses recommandations au Conseil fédéral pour le message FRI 2021–2024<sup>4</sup>.

#### *Reconnaissance des diplômes délivrés selon l'ancien droit*

Le projet vise une reconnaissance et la création d'une offre de passerelle pour les infirmiers titulaires d'un diplôme intercantonal de niveau I délivré selon l'ancien droit ainsi que pour les personnes ayant obtenu un certificat de capacité d'infirmier assistant Croix-Rouge suisse (art. 73a, de la loi fédérale sur la formation professionnelle). Cette mesure permettra donc d'intégrer ces titres de formation dans le système actuel de formation et offrira au personnel soignant de nouvelles possibilités de développement professionnel tout en palliant potentiellement au manque de personnel qualifié.

#### *Concept de formation pour la création de nouvelle place de formation pratique*

L'implémentation d'un concept de formation dans le projet de loi est une démarche intéressante (art. 3 et 4, de l'avant-projet de loi fédérale). Cependant, les critères fondamentaux du concept de formation ne sont pas définis dans la loi, ce qui est regrettable. Sous la forme actuelle, le projet donne donc aux cantons la compétence de fixer les critères permettant de calculer les capacités de formations des organisations qui emploient des infirmiers ; il existe ainsi un risque que les critères diffèrent sensiblement d'un canton à l'autre et en fonction de l'établissement concerné. Pour assurer qu'une place de formation pratique en hôpital soit équivalente à une autre en établissement médico-social, des critères minimaux devraient ainsi être inscrits dans la loi afin de garantir la qualité de la formation pratique.

#### *Aides à la formation dans les filières en soins infirmiers ES ou HES*

Concernant l'encouragement à l'accès à une filière de formation en soins infirmiers ES ou une filière d'études en soins infirmiers HES (art. 6, de l'avant-projet de loi fédérale), il semble judicieux de faire la distinction entre les deux catégories d'étudiants: les étudiants suivant le cursus de soins infirmiers comme « première formation », les étudiants potentiels qui travaillent déjà dans le système des soins et qui souhaitent se perfectionner, les personnes désireuses de se réorienter ainsi que les personnes souhaitant réintégrer la profession.

Il est opportun que les cantons encouragent, par des aides directes, le personnel soignant en emploi afin que celui-ci puisse se perfectionner et/ou acquérir une formation supérieure successive, notamment grâce aux nouvelles passerelles qui seront mises en place dans un délai de deux ans après l'entrée en

---

<sup>4</sup> Le CSS a notamment émis comme recommandation que «les bases légales soient adaptées pour accorder plus de compétences aux professionnels des soins dans certaines conditions». Recommandations du Conseil suisse de la science (CSS) pour le message FRI 2021–2024, Analyse des objectifs et recommandations d'action à l'attention de la Confédération, entériné par le Conseil le 8 octobre 2018, porté à la connaissance du Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> mai 2019. Le document est disponible sur le site web du Conseil suisse de la science sous publications (<https://www.swir.ch/fr/publications>).

vigueur du présent projet<sup>5</sup>. Il existe, en effet, des difficultés auxquelles doivent faire face les individus en emploi pour recommencer une formation, en particulier, si ces derniers ont des obligations d'assistance et d'entretien envers un conjoint et/ou des enfants.

De même, il est souhaitable que des aides à la réinsertion professionnelle soient octroyées au personnel soignant qui a cessé son activité professionnelle pendant une période conséquente. Le public cible de telles mesures sont notamment les personnes ayant suspendu et/ou cessé leur activité professionnelle afin de réaliser des tâches d'éducation et/ou d'assistance à un proche (proche aidant). Ainsi, une aide pour financer leur réinsertion est une piste sérieuse à envisager afin de combler le manque d'effectifs. Des cours visant à la réinsertion professionnelle sont nécessaires puisque le domaine des soins est un environnement très évolutif<sup>6</sup>.

En revanche, allouer des aides à la formation aux étudiants qui suivent, en tant que « première formation », la filière d'étude ES ou HES conduirait à introduire une disparité entre les branches d'études. Le problème du financement de la formation existe dans toutes les filières d'études. Dans ce cas d'espèce, c'est le système des bourses – qui n'est certes pas équivalent d'un canton à l'autre – qui devrait prendre en charge cette problématique. Privilégier les étudiants qui choisissent la filière de soins infirmiers n'est donc pas une démarche équitable vis-à-vis des autres étudiants. De plus, l'art. 6, al. 2, de l'avant-projet de loi fédérale laisse une grande latitude aux cantons quant aux conditions d'octroi ainsi que l'étendue des aides. De ce fait, des risques sérieux existent, comme dans le système des bourses, que de grandes disparités entre cantons apparaissent, ce qui est contre-productif.

De surcroît, il n'est pas certain que l'apport d'aides financières pour cette catégorie d'étudiants (première formation) joue un rôle déterminant dans le choix des études. Il est important de souligner que l'attrait de la profession auprès des jeunes générations passe avant tout par les conditions-cadres en emploi, à savoir, les conditions salariales, la reconnaissance de la profession, la possibilité de travailler à temps partiel ainsi qu'une meilleure conciliation du temps de travail avec la vie privée. Ce sont, par ailleurs le manque de ces conditions-cadres, qui causent, entre autres, les départs précoces de la profession.<sup>7</sup> De plus, les départs de la profession pourraient encore augmenter si les jeunes étudiants sont encouragés financièrement durant leurs années de formation, puis oubliés une fois leur diplôme obtenu.

Sans oublier qu'une meilleure reconnaissance du rôle des infirmiers en tant qu'acteur à part entière dans le système de santé doit être promue. La création de vocations auprès des jeunes ne sera effective que quand la profession de soins infirmiers ne sera plus cantonnée dans l'imaginaire collectif au rôle d'assistant, mais valorisée tout autant que les autres professions de la santé.

### Financement

La stratégie de financement doit être plus stable, tant dans l'intérêt de la Confédération que dans celui des cantons. Les crédits alloués sont, en effet, prévus pour une durée limitée à 8 ans. Il est vrai que l'avant-projet de loi prévoit à son art. 9 une évaluation quantitative des places de formation pratique mises en place pour aider le Parlement à décider d'une éventuelle prolongation de la validité de la loi. Aujourd'hui déjà, on voit combien il est difficile pour les cantons concernés de renoncer à la contribution fédérale spécifique pour le « Programme spécial en médecine humaine », au départ prévu pour une durée unique de quatre années.

### Impact sur le message FRI 2021-2024

Il est important que les subventions à des fins de formation réservées à une seule profession, tel que prévu dans le présent projet, n'entrent pas en concurrence avec les subventions fédérales de base aux hautes écoles dans le cadre du message FRI 2021–2024. Il s'agit d'éviter d'autres précédents susceptibles de limiter à terme la marge de manœuvre et l'autonomie des hautes écoles.

---

<sup>5</sup> Nouvel art. 73a de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle

<sup>6</sup> Par exemple, le canton du Valais en collaboration avec l'Association suisse des infirmiers et infirmières (ASI) a organisé dès le mois de septembre 2019 des cours de réinsertion professionnelle afin que les participants remettent à jour leurs connaissances.

<sup>7</sup> Lobsiger, M. & Kägi, W. (2016), Analyse der Strukturhebung und Berechnung von Knappheitsindikatoren zum Gesundheitspersonal (Obsan Dossier 53). Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium;

Promotion de l'efficacité dans le domaine des soins médicaux de base

Tout projet enclin à promouvoir la bonne coordination entre les différentes professions de la santé doit être encouragé.

**Le Conseil suisse de la science formule les recommandations suivantes à l'attention du Parlement:**

- Réaliser les modifications légales au sein de la LPSan et les autres bases légales concernées, plutôt que de créer un nouvel acte législatif ;
- Cibler les contributions d'aides à la formation au personnel soignant qui souhaite entreprendre une formation continue et/ou acquérir une formation supérieure successive ;
- Inclure dans les contributions d'aide à la formation des aides à la réinsertion professionnelle dans le domaine des soins ;
- Améliorer et définir les critères du concept de formation afin d'assurer une harmonisation des critères de qualité entre cantons et entre institutions de formation pratique ;
- Assurer la stabilité du financement des places de formation sans porter atteinte aux contributions de base aux hautes écoles au titre de la LEHE.

Pour les commentaires par articles, veuillez vous référer au formulaire annexé au présent courrier.

En espérant que cette intervention vous sera utile, nous vous adressons, Monsieur le Président de la Commission Thomas de Courten, Mesdames et Messieurs membres de la Commission, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.



Gerd Folkers  
Président du CSS

Pour toutes informations, prière de contacter :

Conseil suisse de la Science, Secrétariat  
Einsteinstrasse 2, CH-3003 Bern  
Tel.: +41 58 463 00 48  
Fax: +41 58 463 95 47

[praesidium@swr.admin.ch](mailto:praesidium@swr.admin.ch)