



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Marc-Antoine Gamba

2014-CE-27

Comment faire respecter les lois et les principes éthiques de notre canton et de notre pays par les grands groupes de pharmacie ?

I. Question

Au vu des évolutions stratégiques de certains groupes de pharmacie (ex. le refus récent de former des assistants en pharmacie, en Suisse) appartenant souvent à des multinationales étrangères, des appels à boycotter les pharmacies de groupe ne pensant qu'à leurs intérêts directs se font entendre dans notre canton.

Je me dois de réagir en tant que professionnel de la santé et comme membre du parti PDC qui cherche toujours des solutions aux problèmes et soutient notre belle jeunesse.

Mes questions au Conseil d'Etat sont:

1. Les pharmaciens font partie des professions médicales universitaires selon le droit fédéral. Pour accomplir leur travail de professionnel de la santé, ils ont absolument besoin d'être soutenus par des assistant(e)s en pharmacie formés dans le cadre d'un apprentissage reconnu par un certificat fédéral de capacité. Est-ce que les «chaînes» de pharmacies répondent toujours aux exigences et/ou aux obligations légales cantonales et nationales de la profession de pharmacien ?
2. En Suisse, l'implication des entreprises dans la formation professionnelle est une obligation éthique. Le Conseil d'Etat a-t-il pris ou prendra-t-il position avec les responsables de l'entreprise concernée fribourgeoise à l'origine ?
3. Il n'est pas correct que l'effort de formation ne soit assumé que par une partie des pharmaciens dont l'éthique professionnelle les pousse à contribuer à la tâche de formation, alors que d'autres ne font que profiter du personnel formé dont ils ont besoin. Dans la mesure où une pharmacie ou une chaîne de pharmacies ne souhaite pas contribuer à la formation des futurs collaborateurs ou collaboratrices, notamment pour des raisons économiques, ne serait-il pas judicieux de lier l'octroi d'une autorisation d'exploitation d'une pharmacie à l'obligation de formation, ou par défaut au paiement d'une taxe pour contribuer à sa formation de base ?
4. Le système français avec attribution de secteur géographique pour chaque pharmacie et pharmacien, me semble une bonne solution. Dans les chaînes de pharmacies, peut-on protéger et/ou garantir, dans l'intérêt public, la liberté du pharmacien-responsable d'exercer sa profession en son âme et conscience sans influence de l'investisseur, du propriétaire ou des économistes peu intéressés au monde de la santé mais par contre par la maximalisation des bénéfices ?
5. Peut-on, par une définition plus précise des conditions d'autorisation d'exploiter une pharmacie, dans le cadre de la marge de manœuvre cantonale, introduire des normes relatives au service public et au social devant être assurées par les pharmacies et pharmaciens ? Ou peut-on, par des

partenariats publics-privés, soutenir l'existence de ce service public menacé par la pression commerciale ?

6. Devrions-nous intervenir auprès de l'état fédéral pour qu'il établisse une base légale permettant de donner un cadre et une mission de santé publique et d'intérêt public supérieur à la profession de pharmacien, sachant qu'actuellement le statut des pharmacies est celui d'un commerce de détail spécialisé entièrement livré aux seules règles de la liberté de commerce ?

Je remercie le Conseil d'Etat de faire la lumière devant cette triste et regrettable évolution.

17 janvier 2014

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle qu'en date du 8 novembre 2013, les médias faisaient état de la décision d'une grande chaîne de pharmacie présente, entre autres, dans le canton de Fribourg, de cesser de former des apprenties assistantes en pharmacie. Cette décision touchait environ 160 places d'apprentissage en Suisse, dont 45 dans notre canton (sur un total de 150).

Suite à cette annonce, le Directeur de l'économie et de l'emploi, soutenu par le Service de la formation professionnelle (SFP), a immédiatement pris contact avec la direction de cette chaîne de pharmacie et une rencontre a pu être organisée le 25 novembre 2013. En parallèle, le SFP prenait contact avec le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI, ainsi qu'avec le secrétariat de la Conférence latine de l'enseignement post-obligatoire CLPO, afin de connaître l'état de la situation dans tous les cantons de Suisse et de coordonner les discussions avec la direction de la chaîne de pharmacie. Egalement concerné (19 apprenties sur un total de 151), le canton du Valais a été convié à la séance du 25 novembre 2013 par l'intermédiaire de son Chef du Département de l'économie, énergie et territoire.

A cette occasion, les cantons de Fribourg et du Valais ont fait valoir de nombreux arguments visant à faire reconsidérer sa décision par la précitée. En particulier, il a été rappelé que :

- > Il est du devoir des entreprises de proposer des places d'apprentissage aux jeunes (aspect social) ;
- > Diverses études démontrent que le fait de former des apprentis demeure rentable pour les entreprises, notamment dans le cadre des formations sur 3 ans. Dans une étude de 2012, le Professeur Stefan C. Wolter, Directeur du Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), relevait que ces conditions générales ont des répercussions favorables pour l'économie toute entière, car elles prédisposent les entreprises à proposer des places d'apprentissage de bonne qualité et en nombre suffisant. Dans le même temps, ce système garantit à tous les jeunes ayant terminé leur scolarité obligatoire en Suisse d'accéder à une formation adaptée qui sera décisive dans leur parcours de formation individuel (aspect économique) ;
- > L'apprentissage sert également à former la relève et à ainsi assurer une adéquation entre l'offre de places de travail et la demande dans le domaine professionnel considéré (aspect relatif à l'équilibre du marché du travail) ;
- > L'image donnée par une entreprise qui renonce à former est considérablement altérée auprès du public et de la clientèle, puisque celle-ci ne fait pas face à ses obligations sociales. L'entreprise s'expose donc à un mouvement de boycott des consommateurs (aspect lié à l'image) ;

> Il est également du devoir des entreprises d'assurer une formation de qualité, notamment dans le domaine de la santé. Cette obligation relève en particulier de la garantie de la sécurité du patient (aspect sécuritaire).

Les arguments développés durant la rencontre du 25 novembre ont été confirmés par un courrier des Conseillers d'Etat fribourgeois et valaisan daté du 9 décembre 2013.

Auparavant, la Directrice de la santé et des affaires sociales avait également adressé un courrier à la direction de la chaîne de pharmacie en date du 21 novembre 2013. Elle y rappelait notamment l'importance de l'implication des employeurs dans la formation pour des raisons sociales, économiques et de santé publique. En date du 11 décembre dernier, une entrevue entre le Directeur général de la chaîne de pharmacie et la Directrice de la santé et des affaires sociales a permis de réitérer les arguments étayant la position du canton de Fribourg.

Dès l'annonce de la chaîne de pharmacie de renoncer à la formation d'apprentis, un mouvement de boycott s'est développé au sein de la population. D'abord limité aux réseaux sociaux, cet appel a pris un tournant plus formel par l'intervention, au tout début de l'année 2014, de l'aile jeune d'un parti politique fribourgeois, qui en a fait l'une de ses « bonnes résolutions » pour la nouvelle année.

Par courrier du 15 janvier 2014 se référant à la séance du 25 novembre et à la lettre du 9 décembre 2013 adressée par les Conseillers d'Etat fribourgeois et valaisan, la direction de la chaîne de pharmacie a annoncé avoir décidé de reconsidérer sa décision. Non sans rappeler le contexte économique difficile (érosion des marges) et la pression exercée sur les coûts de la santé, celle-ci a néanmoins confirmé qu'elle poursuivrait la formation de l'ensemble de ses apprentis et qu'elle s'engageait à continuer de recruter des personnes en vue de leur assurer une formation professionnelle. Cette information a été relayée par les médias en date du 17 janvier 2014.

La Direction de l'économie et de l'emploi contrôlera la concrétisation de cette déclaration d'intention et, en cas de besoin, interviendra à nouveau auprès de la direction de la chaîne de pharmacie concernée.

Cela dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions du député Gamba :

1. Les pharmaciens font partie des professions médicales universitaires selon le droit fédéral. Pour accomplir leur travail de professionnel de la santé, ils ont absolument besoin d'être soutenus par des assistant(e)s en pharmacie formés dans le cadre d'un apprentissage reconnu par un certificat fédéral de capacité. Est-ce que les « chaînes » de pharmacies répondent toujours aux exigences et/ou aux obligations légales cantonales et nationales de la profession de pharmacien ?

Tout d'abord, il sied de rappeler que selon l'article 30 de la loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPTh ; RS 812.21), la remise de médicaments dans une pharmacie, une droguerie ou un autre établissement de commerce est soumise à autorisation cantonale. Il revient également aux cantons de fixer les conditions et la procédure d'octroi de l'autorisation et d'effectuer des contrôles périodiques (art. 30 al. 2). Seuls les pharmaciens et les personnes exerçant une profession médicale sont habilités à remettre des médicaments soumis à ordonnance. Quant aux professionnels dûment formés, ils peuvent également remettre ces produits sous le contrôle des personnes précitées (art. 24 al. 1, let. c et art. 25 al. 1, let. d LPTh).

Dans le canton de Fribourg, le(a) pharmacien(ne) cantonal(e) est responsable du contrôle des agents thérapeutiques et de leur mise dans le commerce, ainsi que de la surveillance des pharmacies et des drogueries (art. 11 de la loi sur la santé ; LSan ; RSF 821.0.1). A de rares exceptions, la remise de médicaments ne peut se faire que dans les pharmacies (art. 112 LSan), lesquelles doivent être autorisées à l'exploitation (art. 110 LSan). L'une des conditions à l'octroi de l'autorisation réside dans l'engagement de personnel qualifié en relation avec l'importance de la pharmacie (art. 110 al. 2, let. c LSan ; art. 23 de de l'ordonnance sur les produits thérapeutiques ; OPTh ; RSF 821.20.21).

Durant l'année 2012, le pharmacien cantonal a effectué des contrôles concernant l'utilisation appropriée des produits thérapeutiques, notamment dans les pharmacies publiques (70), dans les établissements de soins (47), dans les pharmacies privées de médecins autorisés à dispenser eux-mêmes des médicaments (12), ainsi que dans les drogueries (13). A cela s'ajoutent les 32 contrôles effectués dans les entreprises en tant qu'inspecteur de l'Inspectorat de Suisse Occidentale des Produits Thérapeutiques (ISOPTh).

41 inspections ont également été effectuées dans les pharmacies pour permettre de vérifier l'application des dispositions légales et ont donné, pour tous les types de pharmacies, des résultats globalement satisfaisants.

Le Conseil d'Etat peut donc constater que les chaînes de pharmacies répondent généralement aux dispositions légales cantonales et nationales de la profession de pharmacien, tout comme le font les autres officines actives dans notre canton.

2. En Suisse, l'implication des entreprises dans la formation professionnelle est une obligation éthique. Le Conseil d'Etat a-t-il pris ou prendra-t-il position avec les responsables de l'entreprise concernée fribourgeoise à l'origine ?

Le Conseil d'Etat renvoie le député Gamba à la description des initiatives prises par les autorités cantonales fribourgeoises, rappelées dans les considérations préliminaires à la présente réponse.

3. Il n'est pas correct que l'effort de formation ne soit assumé que par une partie des pharmaciens dont l'éthique professionnelle les pousse à contribuer à la tâche de formation, alors que d'autres ne font que profiter du personnel formé dont ils ont besoin. Dans la mesure où une pharmacie ou une chaîne de pharmacies ne souhaite pas contribuer à la formation des futurs collaborateurs ou collaboratrices, notamment pour des raisons économiques, ne serait-il pas judicieux de lier l'octroi d'une autorisation d'exploitation d'une pharmacie à l'obligation de formation, ou par défaut au paiement d'une taxe pour contribuer à sa formation de base ?

De l'avis du Conseil d'Etat, il n'est pas opportun de lier l'obligation de former à l'octroi de l'autorisation d'exploiter : la formation d'apprentis exige un personnel d'encadrement formé non seulement sur le plan professionnel, mais également pédagogique et, dans de nombreux domaines, des infrastructures appropriées. Il n'est donc pas possible de former des apprenti-e-s si les conditions requises ne sont pas réunies et sans disposer des ressources nécessaires. Une obligation de former pourrait donc nuire à la qualité de la formation, notamment si les officines visées n'emploient qu'un petit nombre de collaborateurs et n'ont ni la taille ni la structure adéquate pour former correctement des apprenti-e-s. Dans le même sens, il serait particulièrement mal compris que ces dernières soient soumises à une taxe. Par conséquent, une obligation de former ne pourrait être imposée qu'aux pharmacies disposant des moyens humains et des infrastructures suffisantes,

par l'introduction de dispositions légales dont la conformité avec le principe de l'égalité de traitement semblerait douteuse.

Au vu de ce qui précède et tout en soulignant l'importance de la formation des apprenti-e-s, le Conseil d'Etat préfère s'en remettre à la responsabilité sociale de chaque entreprise susceptible de former des apprenti-e-s. La prise en charge d'un-e apprenti-e exige que le formateur soit motivé, qu'il se forme lui-même et qu'il consacre une partie non négligeable de son temps pour assurer le suivi de la personne concernée. Le Conseil d'Etat estime que ces conditions à une formation de qualité ne pourraient être garanties sous un régime légal contraignant.

4. *Le système français avec attribution de secteur géographique pour chaque pharmacie et pharmacien, me semble une bonne solution. Dans les chaînes de pharmacies, peut-on protéger et/ou garantir, dans l'intérêt public, la liberté du pharmacien-responsable d'exercer sa profession en son âme et conscience sans influence de l'investisseur, du propriétaire ou des économistes peu intéressés au monde de la santé mais par contre par la maximalisation des bénéfices ?*

Les autorités sanitaires cantonales de Suisse romande ont déjà envisagé une solution analogue à celle existant en France. En vue d'une concrétisation d'un tel système, elles avaient mandaté le Professeur Jean-François Aubert, de l'Université de Neuchâtel, pour vérifier la constitutionnalité de mesures légales au niveau cantonal mettant en œuvre une telle idée. Pour le Professeur Aubert, l'attribution, par le biais d'une réglementation cantonale, d'un secteur géographique à chaque pharmacie et pharmacien-ne serait contraire au principe de la liberté de commerce garantie par la Constitution fédérale.

Une telle solution devrait dès lors être introduite que par le législateur fédéral, seul compétent pour préciser, voire restreindre les droits fondamentaux garantis par la Constitution.

5. *Peut-on, par une définition plus précise des conditions d'autorisation d'exploiter une pharmacie, dans le cadre de la marge de manœuvre cantonale, introduire des normes relatives au service public et au social devant être assurées par les pharmacies et pharmaciens ? Ou peut-on, par des partenariats publics-privés, soutenir l'existence de ce service public menacé par la pression commerciale ?*

La remise des médicaments principalement par le canal des pharmacies répond à un intérêt de santé publique, dans la mesure où elle contribue à l'utilisation raisonnée des produits thérapeutiques par les patients et patientes. Les pharmaciens-ne-s sont tenus d'observer un devoir de diligence, notamment en s'assurant que les patient-e-s ont bien compris comment utiliser les médicaments qui leur sont remis. Ce rôle de service public et social est d'autant plus important qu'il s'agit de médicaments pouvant donner lieu à un emploi abusif, notamment en ce qui concerne ceux qui se caractérisent par un risque élevé de dépendance, parmi lesquels les stupéfiants et les substances psychotropes (art. 19 OPTH).

Autre élément d'intérêt public, les pharmaciens et pharmaciennes sont invités à faire usage, dans la mesure du possible, de leur droit de substituer des préparations originales de la liste des spécialités par des génériques meilleur marché de cette liste (art. 52a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie ; LAMal).

La législation fixe également aux pharmaciens et pharmaciennes l'obligation de participer au service de garde, permettant au public d'obtenir en tout temps les médicaments nécessaires (art. 95 LSan).

Enfin, une disposition du droit cantonal impose aux pharmaciens de participer à l'élimination appropriée des produits thérapeutiques qui ne sont plus utilisés, ou qui sont périmés, respectivement altérés (art. 21 OPTH).

Etant donné que la législation cantonale s'appuie largement sur la législation fédérale, des obligations supplémentaires à satisfaire en matière de service public et social devraient, le cas échéant, être fixées au niveau de la législation fédérale, dans le respect des principes de l'utilité et de la proportionnalité.

6. Devrions-nous intervenir auprès de l'état fédéral pour qu'il établisse une base légale permettant de donner un cadre et une mission de santé publique et d'intérêt public supérieur à la profession de pharmacien, sachant qu'actuellement le statut des pharmacies est celui d'un commerce de détail spécialisé entièrement livré aux seules règles de la liberté de commerce ?

Comme rappelé ci-dessus, seule une modification de la législation fédérale pourrait permettre de préciser, voire restreindre la liberté de commerce, droit fondamental garanti par la Constitution fédérale. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat constate que, pour une majeure partie des cas, les entreprises - y compris les pharmacies - sont conscientes de leur responsabilité sociale, notamment dans l'exercice d'activités relevant de l'intérêt public. Le Gouvernement demeure ainsi convaincu que cette responsabilité peut encore être exercée dans un cadre commercial concurrentiel. Comme on l'a vu dans le cas d'espèce, celui-ci se tient néanmoins prêt à intervenir lorsqu'il s'agit de rappeler aux entreprises le rôle et la responsabilité que celles-ci exercent dans ce contexte.

Cela dit, le Conseil d'Etat rendra attentif la représentation fribourgeoise aux Chambres fédérales à la problématique soulevée par le biais de la présente question.

8 avril 2014