



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Morel Bertrand

2021-CE-337

Manque de personnel spécialisé aux soins intensifs

I. Question

Dans son édition du 11 septembre 2021, La Liberté relève que l'HFR n'est pas en mesure d'exploiter l'entière capacité de ses soins intensifs. Selon les responsables de l'Hôpital fribourgeois, deux lits de soins (sur 18, soit plus de 10 %), ont dû être fermés ces derniers jours par manque de personnel spécialisé disponible.

Sachant que la clinique des soins intensifs prend en charge les patients dont l'état de santé nécessite un traitement vital ou une surveillance continue, ce constat est alarmant, crise sanitaire ou non.

L'HFR doit en effet en tout temps disposer du personnel nécessaire à l'exploitation de ses capacités, en particulier dans un secteur où le pronostic vital de la personne peut être engagé. Il n'est pas concevable que dans notre canton, des personnes souffrent ou meurent par manque de personnel spécialisé alors que des lits de soins adaptés sont disponibles.

Je pose ainsi les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat était-il déjà informé de ce manque de personnel spécialisé aux soins intensifs ?
2. Si oui :
 - a) Depuis quand ?
 - b) Quelles mesures a-t-il pris pour pallier cette situation ?
3. Si non : quelles mesures entend-il prendre pour pallier cette situation ?
4. Comment ce manque personnel spécialisé s'explique-t-il ?
5. La formation pour cette spécialisation est-elle suffisante dans notre canton ? Si non, comment peut-elle être améliorée ?
6. Les salaires liés à cette fonction exigeante en termes de formation, d'horaires, de stress et d'émotion ne devraient-ils pas être revus à la hausse afin de motiver les spécialisations dans ce domaine ?
7. En fonction des mesures que prendra le Conseil d'Etat, dans quel délai l'HFR disposera-t-il du personnel spécialisé nécessaire à une exploitation complète de ses soins intensifs ?

13 septembre 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève qu'avant et pendant la crise sanitaire, toute personne qui a eu besoin d'une prise en charge stationnaire a reçu des soins de qualité, que ce soit dans le cadre d'une hospitalisation usuelle ou au sein de l'unité de soins intensifs de l'HFR.

Le Conseil d'Etat, par le biais d'abord de l'OCC puis de la Task Force sanitaire, suit de près depuis le début de la pandémie la situation sanitaire, notamment l'offre en lits de soins intensifs. Les capacités hospitalières en Suisse sont monitorées par le biais du système d'information et d'intervention SII du Service sanitaire coordonné (SSC). Cela a été déterminé conjointement par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), la Société suisse de médecine intensive (SSMI), l'Association H+ Les Hôpitaux de Suisse et le SSC. Les cantons reçoivent ces données et peuvent ainsi suivre les capacités de plus de 150 hôpitaux en Suisse. La CLASS (Conférence latine des affaires sanitaires et sociales) a d'ailleurs également mis en œuvre une coordination romande.

La situation épidémiologique différant entre les cantons, les patientes et patients peuvent être transféré-e-s dans un autre canton en cas de nécessité. Dans ce sens, l'HFR a pu accueillir des patient-e-s d'autres cantons et des résident-e-s fribourgeois-e-s hospitalisé-e-s à l'étranger en état critique. A noter que ces transferts ne sont pas le fait uniquement de la situation Covid-19 mais peuvent se produire pour d'autres situations.

Il faut encore relever que le nombre de lits dans les unités de soins intensifs ne peut pas être augmenté à volonté. Bien plus que les lits, c'est le personnel spécialisé qui est le facteur limitant.

Il n'est pas possible d'en augmenter les effectifs ou de le former à court terme. La formation des professionnel-le-s des soins intensifs (expert-e-s en soins intensifs EPD ES) dure au moins deux ans après l'obtention d'un bachelor of Science en soins infirmiers HES ou d'un diplôme d'infirmière ou d'infirmier ES. Cette formation spécialisée ne peut être entamée qu'après une expérience pratique d'au minimum 12 mois dans un service de soins aigus. La pandémie a contribué à restreindre encore davantage la marge de manœuvre pour renforcer les activités de formation dans les unités de soins intensifs, car les ressources étaient déjà très fortement absorbées par le suivi des patients.

La formation des expertes et experts en soins intensifs est néanmoins assurée en continu (un peu plus de 250 personnes par année dans notre pays). La situation est similaire en ce qui concerne les médecins. Les spécialistes en médecine intensive sont rares. Leur formation continue dure au moins cinq ans une fois les études de médecine terminées. Étant donné que la plupart des médecins souhaitent effectuer une formation continue supplémentaire en anesthésie ou en médecine interne, dans bien des cas, la formation continue prend sept à dix ans. Ce n'est qu'à ce moment que ces personnes peuvent exercer la fonction de chef de clinique.

1. *Le Conseil d'Etat était-il déjà informé de ce manque de personnel spécialisé aux soins intensifs ?*
2. *Si oui :*
 - a) *Depuis quand ?*
 - b) *Quelles mesures a-t-il pris pour pallier cette situation ?*

3. Si non : quelles mesures entend-il prendre pour pallier cette situation ?

Le Conseil d'Etat suit attentivement la situation par le biais de la Task Force sanitaire. Il est conscient que le facteur limitant, au niveau suisse, pour l'exploitation des lits de soins intensifs reste la pénurie de personnel spécialisé. Plusieurs mesures ont été prises depuis le début de la pandémie. Jusqu'en février 2020, l'HFR a été doté en personnel pour 18 lits de soins intensifs, basés sur son site de Fribourg. Le HIB a également 6 lits de soins intensifs.

Lors du début de la crise du Covid-19 au printemps 2020, des lits supplémentaires ont été ouverts successivement.

Après la limitation de l'activité élective par la Confédération, l'HFR a ainsi transféré aux soins intensifs du personnel spécialisé des services d'anesthésie et des blocs opératoires des sites de Fribourg, de Riaz et de Tavel, mais aussi du personnel spécialisé d'autres secteurs et d'une clinique privée. A l'instar d'autres cantons, l'activité opératoire de l'HFR et des cliniques a été réduite à son strict minimum, en renonçant aux opérations planifiées lors des deux vagues de 2020. Une telle situation s'est présentée également dans d'autres cantons suisses. Ces mesures ont permis une prise en charge de qualité des patientes et des patients. Elles ont eu pour conséquences financières une baisse des recettes hospitalières et l'Etat a ainsi assumé globalement pour 2020 un financement extraordinaire pour l'HFR de 34 millions de francs.

Après cette première vague, la capacité officielle du Service a été augmentée à 24 lits, avec la dotation correspondante. Lors de la deuxième vague en automne 2020, cette capacité s'est avérée insuffisante et a dû être augmentée à nouveau transitoirement, moyennant l'arrêt des activités électives.

A noter que le personnel supplémentaire réquisitionné ou engagé a dû être intégré dans le service, n'étant pas, pour une grande part, spécialisé en soins intensifs. Une telle intégration a également induit une charge de travail additionnelle pour les équipes en place.

Depuis janvier 2021, l'HFR a décidé de conserver ces six lits de soins intensifs supplémentaires, ceci afin de pouvoir faire face à une éventuelle recrudescence des hospitalisations de patients et patientes Covid-19 et pour absorber les retards opératoires. L'HFR a également fait ce choix afin de pouvoir conserver ces ressources spécialisées rares en cas de nouvelle vague.

En été 2021, deux des six lits supplémentaires en soins intensifs ont dû être fermés, portant la capacité du Service à 22 lits. Cette fermeture transitoire est due à un manque de personnel médico-soignant, pour cause de taux élevé d'absences de longue durée cumulé à des absences ponctuelles imprévues. Ces absences de longue durée sont pour une partie provoquée par des congés maternité et des accidents, mais également par l'épuisement du personnel après ces vagues pandémiques successives. Un épuisement constaté d'ailleurs également dans d'autres hôpitaux du pays. Actuellement 23 lits de soins intensifs sont ouverts.

Pour ce qui concerne le financement, le Conseil d'Etat a approuvé la prise en charge par l'Etat de 40% des coûts liés aux lits de soins intensifs supplémentaires inoccupés, soit de 6 lits supplémentaires pour le 1^{er} semestre 2021 et de 4 lits supplémentaires le 2^{ème} semestre 2021.

4. *Comment ce manque de personnel spécialisé s'explique-t-il ?*

Le manque de personnel spécialisé est dû à plusieurs facteurs :

- > Les ressources spécialisées en médecine intensive sont très sollicitées par toutes les institutions hospitalières, en Suisse et à l'étranger, et sont donc limitées. La crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a encore aggravé cette situation.
- > Les ressources spécialisées sont essouffées par les vagues successives et la situation pandémique qui dure ; l'absentéisme dépasse aujourd'hui les 10 %, et pas uniquement à l'HFR.
- > L'obtention du titre de personnel médico-soignant spécialisé nécessite plusieurs années de formation après la formation initiale. Il y a donc un décalage entre la hausse de la demande et la disponibilité des effectifs formés sur le marché du travail.
- > Finalement, il est important de mentionner qu'en Suisse, un tiers du personnel infirmier quitte la profession avant l'âge de 35 ans et plus de la moitié n'exerce plus dès l'âge de 50 ans. Ces nombreux départs de personnes formées mettent en évidence le manque d'attractivité à long terme de la profession, dû notamment aux conditions de travail spécifiques à ces professions (horaires irréguliers et de nuit).

5. *La formation pour cette spécialisation est-elle suffisante dans notre canton ? Si non, comment peut-elle être améliorée ?*

Avant la pandémie de Covid-19, on peut considérer que la formation des spécialistes en soins intensifs et anesthésie était bien dimensionnée.

Au niveau des soins, l'HFR dispose de son propre centre de formation, qui assure entre autres les formations d'infirmiers spécialisés dans les disciplines aiguës (formation postgraduée de deux ans pour les Experts EPD ES en soins d'anesthésie, d'urgences et de soins intensifs, ainsi qu'une formation d'un an pour les soins continus). Il y a trois centres de formation en Suisse romande, les deux autres étant ceux des HUG et du CHUV. L'HFR forme ainsi son propre personnel et n'est pas dépendant d'un autre centre, ce qui s'avère être un avantage important tant les besoins sont en augmentation dans ces domaines spécialisés. De plus, l'HFR participe aussi à la relève d'une part non négligeable du personnel spécialisé de cliniques et d'hôpitaux du canton ou d'autres cantons, comme l'HIB, l'Hôpital Daler, le RHNeuchâtel, l'HJUra, le CHBienne, etc. Le centre de formation de l'HFR est ainsi passé de 70 étudiant-e-s avant la pandémie à 113 étudiants durant cette période afin de couvrir autant que possible les besoins (les personnes éligibles ont été sélectionnées en formation, tout en garantissant un encadrement correct dans la pratique). Pour ce qui concerne spécifiquement les étudiants et étudiantes sous contrat avec l'HFR, leur effectif a augmenté de 30 % par rapport à la situation normale. Pour les soins intensifs, le nombre de soignants à former a été doublé dès janvier 2021, correspondant à la première rentrée après le début de la pandémie. L'HFR espère ainsi pouvoir compter sur un nombre plus élevé d'experts en soins dès 2023.

Cette prestation de formation essentielle est soutenue depuis plusieurs années financièrement par la DSAS.

Au niveau médical, la durée de formation d'un médecin spécialiste est de l'ordre de 7 à 10 ans. Le service des soins intensifs participe activement à la formation post-graduée de la relève médicale en tant que clinique de formation avec statut A (certification ISFM). Plusieurs médecins sont actuellement en formation, à l'HFR ou dans un centre universitaire, ce qui permettra l'engagement

de deux médecins intensivistes supplémentaires dans les deux ans à venir. Une solution à court terme n'existe pas, les ressources en professionnel-le-s formés étant limitées.

6. *Les salaires liés à cette fonction exigeante en termes de formation, d'horaires, de stress et d'émotion ne devraient-ils pas être revus à la hausse afin de motiver les spécialisations dans ce domaine ?*

Les infirmiers et infirmières en soins intensifs sont enregistré-e-s dans la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e, fonction qui a été évaluée par la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (CEF), selon le système Evalfri. Ce système analytique examine quatre grands domaines, soit les domaines intellectuel, psychosocial, physique et de la responsabilité. Ainsi, il a été tenu compte de la formation de niveau bachelor et de la formation complémentaire. Pour les domaines psychosocial, physique et de la responsabilité, les charges et les inconvénients liés à cette fonction ont été valorisés par des points Evalfri.

Les titulaires de la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e sont soumis aux règles fixées dans la LPers et le RPers. Ainsi, comme tous les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de Fribourg, ils ou elles bénéficient des indemnités versées lorsque le travail est effectué la nuit, le dimanche et les jours chômés, ainsi que de la compensation du travail de nuit. Les heures supplémentaires peuvent également faire l'objet d'une rémunération, à défaut de compensation.

La fonction d'infirmier/ière spécialisé/e bénéficie de la classe de traitement 19. Cette classe correspond à un salaire annuel (y compris le 13ème salaire) de 80 267.85 francs (classe 19, palier 0) en début de carrière et à 120 532.10 francs (classe 19, palier 20 : salaire maximum) après 21 ans d'activité. Ce salaire est identique à celui versé aux infirmiers et infirmières en soins d'urgence, en anesthésie et en salle d'opération, également enregistré-e-s sous la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e.

La fonction d'infirmier/ière spécialisé/e a bénéficié de plusieurs revalorisations salariales. La première remonte à 2001, année à laquelle la classe salariale de cette fonction est passée de la classe 15 à la classe 17. Ensuite, en raison de la prise en compte de la nouvelle formation de niveau bachelor HES, une deuxième revalorisation a eu lieu dès le 1^{er} janvier 2008, avec l'octroi de la classe 18. Enfin, à la suite de l'évaluation de cette fonction par la CEF selon la méthode Evalfri, la classe 19 a été octroyée dès le 1^{er} juillet 2009. Ainsi, depuis 2001, la classe salariale pour la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e est passée de la classe 15 à la classe 19. Sachant que la grille salariale de l'Etat de Fribourg est indexée régulièrement à l'indice des prix à la consommation, le salaire annuel versé en 2001 se situait entre 56 967.30 francs (classe 15, palier 0) et 78 829.80 francs (classe 15, palier 10), et aujourd'hui il se situe entre 80 267.85 francs (classe 19, palier 0) et 120 532.10 francs (classe 19, palier 20). Cela représente une différence de 23 300.55 francs pour le salaire minimum, soit une augmentation de 40.9 %, et une différence de 41 702.30 francs pour le salaire maximum, soit une augmentation de 52.9 %.

Le Conseil d'Etat relève que, pour la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e en soins intensifs, les salaires versés par l'Etat de Fribourg sont tout à fait concurrentiels. En effet, selon une comparaison salariale effectuée en 2020 entre les principaux établissements hospitaliers de Suisse romande et le canton de Berne, Fribourg se place en troisième position pour le salaire minimum (classe 19, palier 0 : 80 067.65 francs), après Genève et Vaud (Hôpital Riviera-Chablais (HRC)) mais devant Jura, Vaud (CHUV), Valais et Neuchâtel, et en première position pour le salaire maximum (classe 19, palier 20 : 120 218.15 francs) devant Genève, Vaud (CHUV), Vaud (HRC), Neuchâtel, Jura et

Valais. A noter que le salaire maximum du canton de Fribourg dépasse de plus de 20 000 francs le salaire maximum du canton du Valais.

La classification de la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e a été contestée par le dépôt d'une requête de décision formelle. Le 28 juin de cette année, le Conseil d'Etat a confirmé, dans sa décision, le maintien de la classe 19. Cependant, cette décision fait actuellement l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal et d'une demande devant l'organe de conciliation.

En raison de la pandémie, les infirmiers et infirmières en soins intensifs sont mis à rude épreuve. Le Conseil d'Etat salue l'engagement professionnel de l'ensemble de ses collaborateurs et collaboratrices dans la gestion de cette crise exceptionnelle, et tout particulièrement du personnel soignant qui est en première ligne, en contact direct avec des personnes atteintes du coronavirus.

7. En fonction des mesures que prendra le Conseil d'Etat, dans quel délai l'HFR disposera-t-il du personnel spécialisé nécessaire à une exploitation complète de ses soins intensifs ?

Comme explicité dans les réponses ci-avant, la formation du personnel spécialisé dure plusieurs années, tant pour le personnel soignant que médical. Dans ce contexte, quelles que soient les mesures que prendra le Conseil d'Etat, les effectifs nécessaires ne seront pas disponibles avant quelques années. Et ce sans prendre en compte le fait que du personnel spécialisé en poste actuellement pourrait venir à quitter sa fonction suite à la pression subie durant cette période particulière. La problématique d'un manque de personnel au niveau des soins intensifs est une réalité au niveau national. Elle demande des mesures ad hoc et le seul canton de Fribourg ne peut la résoudre.

21 décembre 2021