



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2022-CE-323

### Soutien aux établissements médico-sociaux pour le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel

---

Auteur-e-s :	Stöckli Markus / Mäder-Brülhart Bernadette
Nombre de cosignataires :	20
Dépôt :	07.09.2022
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	08.09.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	25.04.2023

---

#### I. Question

La situation du personnel dans les établissements médico-sociaux (EMS) du canton de Fribourg est précaire. Pour exprimer le ressenti actuel, la Fondation St Wolfgang a déjà décidé d'attirer l'attention des proches sur cette situation en leur adressant une lettre qui fait état, entre autres, de l'épuisement et de la fatigue du personnel ainsi que de l'important défi que les homes doivent relever pour trouver du personnel qualifié.

Il est également demandé aux proches d'apprendre à faire face aux changements et, probablement aussi, aux adaptations d'ordre organisationnel. Les proches sont donc confrontés à des situations insatisfaisantes sur lesquelles ils n'ont aucune prise et qui sont déstabilisantes.

Il faudra encore un certain temps avant que l'initiative sur les soins infirmiers de juin 2022 ne soit mise en œuvre et ne produise ses premiers effets. Dans l'intervalle, la pénurie de personnel risque de s'accroître et, par conséquent, de creuser davantage le fossé à combler. De plus, la génération du baby-boom part à la retraite et viendra grossir les rangs des pensionnaires des EMS d'ici quelques années. L'espérance de vie moyenne augmente elle aussi.

Il faut donc prendre sans délai les premières mesures pour faire face au manque de personnel qui se manifeste actuellement.

Par le biais d'une annonce, l'EMS St. Martin à Tavel a lancé un appel aux personnes souhaitant changer d'orientation professionnelle. Cet appel a donné lieu à de premières réactions positives.

L'EMS Maggenberg à Tavel s'est adressé, par annonce et par courrier personnel, à du personnel qualifié retraité ou ayant quitté l'établissement, afin d'obtenir un soutien dans cette situation délicate. Des conditions spéciales sont possibles pour ces personnes, par exemple le choix du taux d'occupation et des jours de travail. Cet appel commence également à porter ses fruits.

Des démarches comme celles-ci ne servent toutefois pas à grand-chose si des mesures d'accompagnement ne suivent pas. La tâche principale du personnel soignant et d'accompagnement est de dispenser soins et accompagnement directement auprès des résident-e-s. Des tâches additionnelles doivent aussi être couvertes par des dotations en personnel supplémentaires.

Nous sommes persuadés que des mesures de soutien simples et rapides pour le recrutement, une offre de formation ainsi qu'un perfectionnement ciblé et approprié agissent en tant que facteurs de motivation pour l'entrée en service et la reconversion. Ainsi, la valorisation des prestations du personnel soignant et d'accompagnement dans les soins de longue durée rencontrera un large écho et contribuera à court terme à réduire la pénurie de personnel.

Dans cette optique, nous posons les questions suivantes :

1. Pour disposer à l'avenir de suffisamment de personnel soignant et d'accompagnement dans le domaine des soins de longue durée, il faut investir davantage dans l'initiation à la profession ainsi que dans la formation de base et continue. Le Conseil d'Etat est-il prêt à accorder des dotations supplémentaires pour l'accompagnement des apprentis, des personnes changeant d'orientation professionnelle et de celles qui reprennent le travail, afin de permettre une promotion ciblée de la relève et un renforcement du personnel ?
2. Les personnes qui changent d'orientation professionnelle (en particulier les femmes après une pause familiale) sont très motivées, mais ne peuvent et ne veulent pas investir du temps et de l'argent pour se lancer à long terme dans un nouveau domaine professionnel. Elles ont besoin d'une introduction optimale à la profession, d'un suivi étroit ainsi que d'une perspective de formation professionnelle pratique, en cours d'emploi et à courte échéance. Le Conseil d'Etat est-il prêt à donner un mandat à un institut de formation (par exemple la Croix-Rouge) et à assurer gratuitement (moyennant l'obligation de continuer à travailler après avoir achevé la formation) ou à un tarif spécial les formations pour le futur personnel soignant et d'accompagnement « en reconversion » ?
3. En demandant à chaque établissement de soins d'engager une personne responsable de l'hygiène dans les soins de longue durée (ce qui est particulièrement judicieux en temps de pandémie), on soustrait à nouveau des ressources humaines qui devraient être affectées à la tâche principale proprement dite. Le Conseil d'Etat est-il prêt à octroyer des dotations additionnelles pour les tâches des responsables de l'hygiène (formation et perfectionnement liés à leurs missions, élaboration et gestion de concepts, formation et perfectionnement internes) ?
4. Le Conseil d'Etat a-t-il prévu des mesures immédiates pour remédier à la grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée ainsi que de personnel soignant et d'accompagnement dans le domaine des soins de longue durée ?

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat rejoint les député-e-s sur l'importance d'assurer des ressources suffisantes en personnel soignant à tous les niveaux afin de garantir la qualité des soins et la sécurité des résident-e-s, ceci particulièrement dans le contexte actuel d'évolution démographique. L'acceptation de l'initiative populaire fédérale « Pour des soins infirmiers forts (initiative sur les soins infirmiers) » s'inscrit dans la logique poursuivie par le canton. L'implémentation de l'initiative est prévue en deux étapes. Le premier volet concerne justement la formation. Le canton de Fribourg suit attentivement les décisions qui y sont liées.

Le Conseil d'Etat souligne que le renforcement des professions de soins ne repose pas uniquement sur l'engagement (que ce soit suite à une formation ou à une réinsertion professionnelle), mais doit s'axer de manière plus large, en abordant notamment les questions de l'attractivité et de la rétention du personnel. Le Conseil d'Etat rappelle aussi que le canton de Fribourg porte une attention particulière à la problématique de la pénurie de personnel soignant depuis plusieurs années, notamment suite à la publication du rapport de l'OBSAN en 2016.

Plusieurs mesures cantonales ont ainsi été prises dans les domaines précités avant la votation de l'initiative populaire fédérale en novembre 2021. Le canton a mandaté une étude menée par la HEdS-FR concernant les raisons des départs anticipés dans les professions du domaine des soins, dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative. Les résultats seront disponibles pour le printemps 2023 et les recommandations émises feront l'objet d'une analyse. Un groupe de travail composé de représentant-e-s des Services de la santé publique, de la prévoyance sociale et de la HEdS-FR s'attèle depuis plusieurs années à l'identification de places de stage dans les institutions de santé du canton afin d'augmenter les places de formation. De plus, dans le cadre de l'implémentation de l'initiative précitée, des discussions sont en cours entre les Directions de l'Etat concernées (DSAS, DEEF, DFAC) et les différents partenaires du domaine de la santé, notamment la HEdS-FR et le Service de la formation professionnelle (SFP), afin de définir les priorités dans l'optimisation de la couverture des besoins en termes de personnel soignant. Un groupe de travail interdirectionnel a notamment été créé dans le but d'accompagner la mise en œuvre de l'initiative.

Ainsi, tout en suivant le cadre fédéral donné dans le domaine des soins infirmiers, le Conseil d'Etat développe une stratégie de mise en œuvre globale, comprenant les différents professionnel-le-s actifs dans ce domaine.

*1. Pour disposer à l'avenir de suffisamment de personnel soignant et d'accompagnement dans le domaine des soins de longue durée, il faut investir davantage dans l'initiation à la profession ainsi que dans la formation de base et continue. Le Conseil d'Etat est-il prêt à accorder des dotations supplémentaires pour l'accompagnement des apprentis, des personnes changeant d'orientation professionnelle et de celles qui reprennent le travail, afin de permettre une promotion ciblée de la relève et un renforcement du personnel ?*

Par égalité de traitement avec l'ensemble des formateurs et formatrices d'apprenti-e-s, le Conseil d'Etat n'offre actuellement pas de conditions particulières pour l'accompagnement des apprenti-e-s assistant-e-s en soins et santé communautaire CFC (ASSC) ou du personnel en formation d'aide en soins et accompagnement AFP (ASA).

Toutefois, afin d'augmenter le niveau de formation dans les EMS, le Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, offerts des soutiens spéciaux notamment pour les passerelles vers les formations ASSC ou ASA. Dans le cadre de la formation des ASSC, l'école professionnelle santé-social de Posieux (ESSG) engage environ 16 personnes par année via son école-stage.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat co-finance avec le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) un programme de réintégration professionnelle pour le personnel infirmier<sup>1</sup>. La première volée de ce programme a été encadrée par la HEdS-FR en 2019. Sur 8 personnes ayant

---

<sup>1</sup> [Lien sur le programme](#)

suivi ce programme, 2 ont repris, au terme de celui-ci, une activité dans les soins. Interrompu en raison du COVID-19, le programme a redémarré en 2022 après certains ajustements.

Enfin, l'Etat soutient de manière importante les formations continues pour le personnel de soins et d'accompagnement dans les EMS en octroyant un budget total de près de 1.4 millions de francs par année, dans le cadre de son subventionnement usuel.

D'une manière générale, l'offre de formation continue de la HEdS-FR permet de développer des compétences spécifiques dans le domaine, et une formation en partenariat avec l'AFISA permet aux nouveaux diplômé-e-s de favoriser le démarrage de carrière dans le milieu des soins de longue durée.

En conclusion, le Conseil d'Etat n'envisage pas de mettre en œuvre de manière individuelle une mesure telle que celle proposée dans la question. Le thème de la formation est toutefois au cœur de la réflexion globale en cours, comme indiqué en préambule.

2. *Les personnes qui changent d'orientation professionnelle (en particulier les femmes après une pause familiale) sont très motivées, mais ne peuvent et ne veulent pas investir du temps et de l'argent pour se lancer à long terme dans un nouveau domaine professionnel. Elles ont besoin d'une introduction optimale à la profession, d'un suivi étroit ainsi que d'une perspective de formation professionnelle pratique, en cours d'emploi et à courte échéance. Le Conseil d'Etat est-il prêt à donner un mandat à un institut de formation (par exemple la Croix-Rouge) et à assurer gratuitement (moyennant l'obligation de continuer à travailler après avoir achevé la formation) ou à un tarif spécial les formations pour le futur personnel soignant et d'accompagnement « en reconversion » ?*

Le Conseil d'Etat est conscient de l'investissement important consenti par les personnes qui souhaitent effectuer une reconversion professionnelle. Une révision de la loi sur la formation professionnelle est en cours, laquelle devrait contribuer à mieux soutenir ces personnes.

Actuellement, pour les personnes travaillant dans le domaine, il est possible de faire reconnaître par l'article 31 de l'ordonnance fédérale sur la formation professionnelle (OFPr) une validation des acquis de l'expérience (VAE) et d'obtenir un CFC.

Par ailleurs, afin de répondre aux besoins croissants de personnel qualifié dans le domaine des soins infirmiers, la HEdS offrira, à partir de l'automne 2023, une formation à temps partiel, permettant de suivre un parcours individualisé et flexible sur 4 à 5 ans, et d'accomplir ainsi le même cursus de formation que celui à temps plein.

Des aides spécifiques à la formation sont en outre prévues dans le cadre la loi relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers. Un groupe de travail spécifique a été mis sur pied pour définir les conditions d'accès, l'étendue des aides et la procédure d'octroi, notamment pour les personnes en reconversion professionnelle.

Il convient de rappeler qu'il est déjà possible, jusqu'à l'âge de 40 ans, d'obtenir des bourses ou des prêts d'études pour des formations certifiantes telles que les CFC d'assistant-e en soins et santé communautaire (ASSC), les AFP d'aide en soins et accompagnement (ASA) ou les filières de formation en soins infirmiers ES ou HES. Toutefois, les subsides de formation (bourses et prêts) sont des prestations sous condition de ressources, ce qui implique que les personnes qui s'engagent dans une formation n'ont aucune garantie d'obtenir une aide financière.

Enfin, comme indiqué à la question précédente, un programme a été mis en place par la HEdS-FR avec le soutien de la DSAS et permet aux infirmiers/ières de réintégrer la pratique professionnelle avec une formation ciblée sur les besoins des personnes qui souhaitent revenir dans le domaine des soins.

En conclusion, le Conseil d'Etat n'envisage pas de mettre en œuvre de manière individuelle une mesure telle que celle proposée dans la question. Le thème de la formation est toutefois au cœur de la réflexion globale en cours. A noter que dans le cadre du premier volet de la mise en œuvre de l'initiative sur les soins infirmiers, la loi fédérale relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers qui devrait entrer en vigueur en 2024 prévoit que cantons et Confédération accordent des aides financières aux personnes en formation en soins infirmiers.

3. *En demandant à chaque établissement de soins d'engager une personne responsable de l'hygiène dans les soins de longue durée (ce qui est particulièrement judicieux en temps de pandémie), on soustrait à nouveau des ressources humaines qui devraient être affectées à la tâche principale proprement dite. Le Conseil d'Etat est-il prêt à octroyer des dotations additionnelles pour les tâches des responsables de l'hygiène (formation et perfectionnement liés à leurs missions, élaboration et gestion de concepts, formation et perfectionnement internes) ?*

En préambule, le Conseil d'Etat relève que le Service du médecin cantonal (SMC) dispose depuis 2019 d'une référente en matière d'hygiène, de prévention et de contrôle des infections (HPCI) qui apporte son soutien prioritairement aux EMS. Elle participe entre autres au développement des concepts de lutte contre les infections liées aux soins, élabore les documents de référence HPCI et soutient le personnel de soins dans la prise en charge et le suivi de tout-e patient-e nécessitant des mesures particulières HPCI.

L'expérience du COVID-19 a malheureusement démontré que, dans certains EMS, les compétences HPCI étaient lacunaires. Dès les premiers mois de la crise du COVID-19, des formations ad hoc ont été proposées, notamment via la HEdS-FR ou avec le soutien de l'HFR ; et par la suite les services de l'équipe mobile de la Task force sanitaire cantonale (TFSan) ont offert un soutien afin de combler ce manque. Un soutien pour les EMS a été disponible tout au long de la pandémie grâce au secteur des Institutions à risque de la TFSan et ensuite, de l'Unité sanitaire rattachée au SMC.

Pour remédier à ces lacunes et réduire les infections associées aux soins, le canton a développé et met en œuvre le programme cantonal HPCI sur la base de la stratégie nationale de surveillance, de prévention et de lutte contre les infections associées aux soins (Stratégie NOSO). Les conditions de ce programme demandent, comme l'indique la question, de nommer une personne responsable dans chaque EMS. Le fait de disposer d'un-e répondant-e HPCI dans une institution est un gage de qualité et de sécurité pour les résident-e-s et leurs proches et fait partie intégrante de la mission des EMS. La charge est chiffrée à 0.2 EPT pour 100 lits, soit environ 5.5 EPT pour l'ensemble du canton. Cette personne dispose d'une formation complémentaire financée par les pouvoirs publics. Il est important de préciser que les tâches HPCI ont toujours été liées aux soins. Elles sont par ailleurs valorisées en termes de minutes dans le cadre de l'évaluation des besoins en soins (outil RAI). Ainsi, hormis les aspects de formation et de participation à une plateforme cantonale, il ne s'agit pas des tâches nouvelles. Dès lors, aucune dotation complémentaire n'est prévue pour la mise en place du répondant ou de la répondante HPCI.

4. *Le Conseil d'Etat a-t-il prévu des mesures immédiates pour remédier à la grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée ainsi que de personnel soignant et d'accompagnement dans le domaine des soins de longue durée ?*

La pénurie de main-d'œuvre dans le domaine des soins - et pas seulement des soins de longue durée - n'est pas une problématique cantonale, mais elle touche la Suisse dans son entier ainsi que les pays limitrophes.

Comme indiqué plus haut, le canton a déjà pris différentes mesures dans le domaine des soins et de l'accompagnement, certaines mises en œuvre depuis plusieurs années.

De plus, en date du 29 novembre 2022, le Conseil d'Etat a, par arrêté, accepté le réengagement, de façon temporaire, du personnel soignant en pré-retraite totale ou partielle en renonçant, jusqu'au 30 juin 2023, aux réductions du montant de la participation de l'Etat au remboursement de l'avance AVS prévues dans l'article 37b du règlement du personnel de l'Etat.

Enfin, la DSAS recherche des solutions innovantes. Des réflexions sont en cours avec les partenaires du terrain (réseaux médico-sociaux, EMS, AFISA et structures de formation) et les milieux de la formation en santé (HEdS-FR et autres partenaires), notamment autour d'un projet d'unités de soins spécifiques qui permettrait, tout en accueillant des résident-e-s, de travailler sur une intégration plus intense de personnel en formation ainsi que sur la structure des équipes dans les EMS du futur.

Au surplus et conformément aux réponses aux questions 1 et 2, le Conseil d'Etat n'a pas prévu de mettre en place d'autres nouvelles mesures immédiates, mais le fera à la suite de la réflexion générale déjà en cours, notamment après analyse des recommandations du rapport mandaté par le canton à la HEdS-FR concernant les raisons des départs anticipés dans les professions du domaine des soins. A relever que, selon le communiqué de presse du Conseil fédéral du 25 janvier 2023, le premier volet de l'initiative populaire fédérale « Pour des soins infirmiers forts (initiative sur les soins infirmiers) », notamment l'entrée en vigueur de la loi relative à l'encouragement de la formation dans le domaine des soins infirmiers ainsi que les ordonnances y relatives, est prévu pour mi-2024. Comme indiqué en introduction, le Conseil d'Etat poursuit une stratégie globale pour pallier la pénurie de personnel médico-soignant, stratégie qui s'inscrira dans ces nouvelles dispositions légales fédérales.