

2^e étape pour la mise en oeuvre de l'initiative sur les soins infirmiers : loi fédérale sur les conditions de travail dans le domaine des soins infirmiers et modification de la loi fédérale sur les professions de la santé : prise de position du Canton de Neuchâtel

Madame la conseillère fédérale,

Nous vous remercions de la possibilité qui nous est accordée de prendre position sur les deux projets de loi pour la mise en oeuvre de la deuxième étape de l'article constitutionnel sur les soins infirmiers. Vous trouverez ci-après nos remarques générales et en annexe, nos observations et demandes détaillées.

1. Loi fédérale sur les conditions de travail dans le domaine des soins infirmiers (LCTSI)

Droit du travail séparé

Le Canton de Neuchâtel soutient les objectifs de la loi tels que formulés à l'article 1 et salue le fait qu'ils concernent également les personnes en formation, comme mentionné à l'article 2, alinéa 2, lettre b. Plus globalement, nous apprécions l'intérêt porté à ce domaine d'activité, qui s'impose de manière évidente comme une nécessité, particulièrement depuis la pandémie de COVID-19, face à la pénurie de personnel et au désintérêt pour la profession, lié au manque d'attractivité du secteur, à la pénibilité des conditions de travail et aux risques pour la santé au travail rencontrés dans ce domaine.

Bien que la tâche de la Confédération soit ici particulièrement difficile, compte tenu des compétences et des périmètres d'action limités, nous partageons l'inquiétude d'un grand nombre de partenaires sur le terrain concernant ce droit du travail séparé, spécifique aux soins infirmiers. En aboutissant à des conditions de travail, notamment des heures de travail, différentes pour certaines professions, la loi pourrait, en contradiction avec les objectifs visés, affaiblir le sentiment d'équité au sein du secteur, voire renforcer des tensions existantes. Cela pourrait entraîner une démotivation et une frustration parmi les travailleurs soumis à des horaires plus contraignants, renforçant un sentiment, subjectif ou non, d'injustice. Nous ne pouvons que nous opposer à cette approche porteuse de divisions dans un secteur qui semble avoir un besoin urgent d'unité. Ce « manque de cohésion », exacerbé par l'absence de prise en compte du skill-grade-mix dans ces travaux, nous paraît hautement problématique. Il est absolument nécessaire de repositionner l'entier de la problématique dans une vision d'ensemble, avec au minimum une lecture couvrant le personnel de soins et d'accompagnement. Une approche davantage focalisée sur les inconvénients de service, susceptibles d'être différents selon les secteurs, nous semblerait également intéressante.

Nous comprenons l'hypothèse selon laquelle ces avancées, limitées ici aux infirmières et infirmiers, se généraliseront au secteur, renforçant ainsi l'attractivité de ce dernier dans son ensemble. Cependant, cette perspective nous semble irréaliste. Elle ne prend pas en compte l'effet domino sur les besoins en personnel, ainsi que sur les coûts « opérationnels » pour les institutions concernées, sans parler des impacts sur les budgets publics. Le tout dans un contexte financier sous pression, marqué par des injonctions paradoxales et un grand nombre de thèmes, projets et revendications à venir. La seule opérationnalisation d'une nouvelle fourchette d'heures de travail hebdomadaire aurait des conséquences financières considérables.

À ce sujet, nous partageons l'argument de la Conférence des directeurs et directrices cantonaux de la santé (CDS), selon lequel la plus grande faiblesse du projet de loi est que la Confédération reste très vague sur les conséquences financières et ne se prononce pas sur la question du financement. Il nous paraît clairement erroné de penser que l'absorption de ces coûts pourra se faire par une meilleure répartition à l'interne. En ce sens, la revendication de la CDS d'augmenter les contributions de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS) pour le financement des soins de longue durée, en proportion des frais restants pour les cantons et les communes, se justifie pleinement. De plus, la participation financière annoncée de la Confédération aux contrôles des conditions de travail nous semble prématurée, omettant l'étape indispensable de l'élaboration et de la consolidation de nouvelles conditions pour la branche en y allouant également des moyens financiers. Sous l'angle des autorités de contrôle des conditions de travail plus spécifiquement encore, l'introduction d'un régime spécial en dehors de la législation générale est très questionnable. Il est nécessaire de rappeler à cet égard que la loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) est le cadre naturel du droit public du travail. Elle définit des conditions minimales, notamment en matière de santé et de repos, applicables aux entreprises, y compris les hôpitaux et cliniques, et même aux établissements de l'administration cantonale ou communale. Le système de dérogations par le biais de ses ordonnances d'application, notamment l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail (OLT2), est spécifiquement adapté aux objectifs recherchés par le présent projet. Nous nous interrogeons donc sur la lisibilité de la loi pour les employeurs et sur la nécessité d'introduire des conditions de travail dans une loi spécifique à ce secteur, tout en procédant par renvoi à la LTr, pour ensuite donner au Conseil fédéral la compétence d'y déroger. L'article 4 de la loi fédérale sur les conditions de travail dans le domaine des soins infirmiers (LCTSI), organisant les relations avec d'autres actes, est de plus source de difficultés pour les acteurs chargés de la mise en œuvre, notamment les employeurs qui devront appliquer deux textes en parallèle : la LCTSI pour le personnel infirmier et la LTr pour le reste du personnel. Il en va de même pour les autorités d'exécution, qui devront contrôler l'application de deux textes indépendants, utilisant un langage similaire sans être clairement coordonnés.

Ce projet de loi, bien que motivé par une intention louable d'améliorer les conditions de travail, pourrait entraîner des effets contraires aux objectifs visés. La création d'inégalités entre les professions, l'aggravation de la pénurie de personnel, l'augmentation des coûts et la dégradation potentielle de la qualité des soins sont autant de risques qui doivent être soigneusement évalués avant toute mise en œuvre. Il serait peut-être plus efficace de chercher des solutions alternatives profitant à l'ensemble du secteur, en renforçant la cohésion et en améliorant les conditions de travail de manière uniforme. En ce sens, nous pensons que le projet doit être remanié en profondeur. Ce travail semble nécessaire pour pouvoir sereinement envisager de répondre aux revendications légitimes à venir de tous les autres acteurs du domaine, possiblement en réduisant, comme le préconise la CDS, les domaines concernés (habillage et pause, par exemple). Aussi, la demande de la CDS de réduire la fourchette d'heures de 40 à 42 heures (au lieu de 38 à 42) se justifie, chaque réduction induisant un besoin supplémentaire en personnel et en moyens financiers.

En résumé, certaines améliorations apportent une réelle valeur ajoutée, comme la limitation à 45 heures pour la durée maximale du travail ou l'introduction de sanctions, mais elles pourraient plus aisément être introduites dans les textes déjà en vigueur. Cependant, cette loi est non seulement contraire à l'unité de la matière du droit public du travail, mais également déconnectée des réalités concrètes des employeurs. On constate, à la lecture du texte, un réel manque de transversalité et de coordination avec les secteurs en charge des conditions de travail, voire entre les départements et offices fédéraux (OFSP et SECO).

Nous proposons donc d'introduire ces modifications dans la LTr, respectivement dans son OLT2, en lieu et place de la proposition de loi, afin d'inclure les améliorations nécessaires des

conditions de travail. Que cette proposition soit retenue ou que le Conseil fédéral décide de conserver le projet de LCTSI, des commentaires sur les dispositions prévues ou à prévoir s'imposent.

Variante proposée quant à la possibilité de déroger aux dispositions de la loi et à l'ordonnance d'exécution ultérieure par convention collective de travail

Le Canton de Neuchâtel privilégie la variante 1 soutenue par la CDS, qui prévoit de permettre des dérogations aux dispositions de la LCTSI par le biais d'une convention collective de travail (CCT), également en défaveur des travailleurs (étant rappelé que les dispositions impératives de la LTr, du code des obligations (CO), des lois cantonales sur le personnel et d'autres réglementations spéciales doivent être respectées en tout temps).

Soulignons encore que de nombreuses dispositions prévues relèvent du domaine du droit privé du travail, et que dès lors celles-ci devraient être réglées dans un texte impliquant les partenaires sociaux. Dans ce domaine, nous soulignons la nécessité de la signature d'une convention collective de travail nationale de force obligatoire pour ce secteur. Bien que sa mise en œuvre puisse prendre du temps, il est crucial que l'objectif de régler les aspects pratiques et concrets par ce biais soit dès à présent clairement exprimé. Comme nous le précisons dans le commentaire article par article, la simple consultation des partenaires sociaux, prévue à l'article 14, paraît insuffisante.

Enfin, des problématiques liées au non-respect du temps de travail et du temps de repos de la LTr dans ces établissements sont observées depuis un certain temps, principalement en raison du manque de personnel et de contraintes financières. Pourtant, la question des coûts pour les employeurs semble avoir été éludée dans le présent rapport. Il paraît donc illusoire de vouloir améliorer les conditions de travail alors que les dispositions actuellement applicables ne sont pas toujours respectées dans ce secteur. Le système actuel de financement des établissements de soins constitue un frein avéré au développement de conditions de travail conformes à la législation, et ce point doit également être abordé.

Divers

Commission cantonale dans le domaine des soins infirmiers

Le canton rejette l'obligation d'instaurer une commission cantonale spécifique pour les soins infirmiers, car cela renforcerait davantage la « spécificité » de la profession infirmière dans un secteur déjà soumis à de nombreux défis. Nous estimons qu'il appartient aux cantons de se poser ces questions et d'assurer ces liaisons en ajustant les plateformes d'échange existantes et en se basant sur de nouveaux outils, tels que le monitoring national.

Skill-Grade-Mix

Le Canton de Neuchâtel regrette que la question du skill-grade-mix n'ait pas été abordée dans cette deuxième étape, bien que l'on comprenne la difficulté de délimiter ce concept. Des clarifications semblent néanmoins nécessaires pour assurer la bonne marche du terrain, sa cohésion et sa crédibilité. L'attractivité du domaine est affectée par cette absence de clarté, tout comme par les débats et oppositions entre les filières ES et HES. Il nous paraît urgent d'apporter des améliorations à cet égard, ce qui nous semble quasi impossible, si ce n'est inutile à réaliser à l'échelle d'un seul canton. Des recommandations concrètes et des orientations à l'échelle nationale seraient pertinentes.

Charge administrative

En complément des enjeux discutés ici, il serait pertinent de réfléchir également à la charge administrative, souvent critiquée par les infirmières et infirmiers, et de tenter de la standardiser. Une telle initiative pourrait contribuer à alléger les contraintes pesant sur les professionnels de ce secteur. Les assureurs devraient donc aussi contribuer à cet allègement.

2. Modification de la Loi fédérale sur les professions de la santé (LPSan)

À l'instar de la CDS, le canton salue l'introduction de la fonction d'infirmière et infirmier de pratique avancée (IPA) comme profession spécifique de la santé (art. 2, al. 1, let. h), ainsi que la réglementation du niveau master en sciences infirmières et de la profession d'IPA.

Le canton est favorable à une réglementation fédérale du cursus permettant d'exercer cette nouvelle fonction (art. 2, al. 2, let. a., ch. 9), même si cela empiète sur l'autonomie des hautes écoles qui délivreront le titre requis (Master en Advanced Practice Nursing), notamment en Suisse romande, où la HES-SO est concernée.

Le canton salue également les dispositions de l'article 3, alinéa 2, lettre j, qui précisent les compétences attendues pour l'usage d'outils numériques et soulignent la dimension de responsabilité qui en découle. Ces dispositions sont en phase avec les objectifs et les efforts entrepris en matière d'éducation numérique, de l'école obligatoire aux formations postobligatoires, démarche dans laquelle le Canton de Neuchâtel est activement engagé.

En ce qui concerne le parcours de formation permettant d'obtenir une autorisation de pratique pour le profil d'IPA (art. 12, al. 2, let. h), le canton se montre favorable à la variante 1, qui prévoit la possibilité d'une équivalence des diplômes de formation professionnelle supérieure avec le Master en Advanced Practice Nursing pour l'octroi de l'autorisation d'exercer en tant qu'IPA, conformément à la prise de position de la conférence Suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Enfin, le canton considère comme indispensable de clarifier, en parallèle, la facturation des prestations de pratique avancée IPA. L'examen, annoncé d'ici fin 2025, des modalités de facturation des prestations par les infirmières et infirmiers de pratique avancée est donc essentiel, tant au regard des perspectives futures que des réalités concrètes qui se dessinent sur le terrain.

Enfin, le Canton de Neuchâtel insiste sur la nécessité d'un positionnement clair de la Confédération quant aux moyens qui pourront être alloués afin de ne pas laisser à la seule charge des cantons les conséquences financières de la mise en œuvre de cette phase de l'initiative. Dans un contexte de constante augmentation des coûts de la santé, et avec les risques de voir d'autres professionnels de la santé, ou d'autres secteurs professionnels revendiquer de mêmes améliorations, la croissance de charges deviendrait rapidement insoutenable pour les cantons.

En vous remerciant de l'attention portée à ce courrier, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 août 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND