

Série de publications sur le COVID-19 / État : 12.01.2020
Expériences, positions et recommandations relatives aux soins stationnaires et à l'assistance

ACTIONS REQUISES SUR LE PLAN POLITIQUE ET DE LA PART DES AUTORITES

Patrick Jecklin, responsable Public Affairs, CURAVIVA Suisse



Le COVID-19 pose de grands défis aux établissements médico-sociaux et aux institutions sociales. Pendant le confinement, ceux-ci ont dû mettre en œuvre des mesures systématiques de protection et d'isolement et créer des espaces de rencontre. Même dans la situation actuelle où le nombre de cas est élevé, il ne faudrait envisager des confinements ponctuels qu'en cas d'urgence absolue.

Avec un groupe d'experts et des représentants de la branche, CURAVIVA Suisse a analysé la gestion de la crise du point de vue des institutions et a identifié les actions à entreprendre au niveau des autorités et des politiques compte tenu de la pandémie actuelle et future.

Ce document est évolutif et sera au besoin actualisé pour ajouter de nouveaux champs d'action en fonction de l'évolution de la pandémie ou pour documenter les progrès réalisés dans la résolution des problèmes (état des lieux).

Action requise n° 1 : charges supplémentaires des institutions au service des personnes ayant besoin d'assistance liées à la pandémie de COVID-19.

Analyse. En tant que prestataires d'importance systémique, les institutions au service des personnes ayant besoin d'assistance doivent maintenir leurs offres de soins, d'assistance et d'accompagnement, même pendant la pandémie. Les exigences hors normes qui se posent aux institutions et aux prestataires concernés occasionnent un surcroît de travail important. Des charges supplémentaires non couvertes ont notamment été engendrées pour les institutions de soins de longue durée ainsi que pour celles au service des personnes en situation de handicap, des enfants et des adolescents, dans l'exécution des directives officielles extraordinaires, par exemple pour les mesures systématiques de protection et d'isolement ou encore la création d'espaces de rencontre.

Exemple : pour soulager les hôpitaux, mais aussi quand le souhait correspondant était émis et dans le cadre de dispositions émanant des directives anticipées du patient, les établissements médico-sociaux ont été tenus de ne pas faire admettre à l'hôpital leurs résidents atteints du COVID-19, ce qui a entraîné, dans le cadre de l'accomplissement de leur mandat, des charges supplémentaires pour les soins et l'assistance, en dehors du financement des soins.

Action requise au niveau de la Confédération. Les surcoûts occasionnés aux institutions par la pandémie et ne rentrant pas dans le financement des soins doivent leur être remboursés.

Action requise au niveau des cantons. Les surcoûts dans le domaine des soins liés au COVID-19 (niveaux de soins plus élevés, coûts plus élevés par minute de soins, augmentation des coûts normatifs) doivent être pris en charge par les instances en charge du financement résiduel (cantons/communes) dans le cadre de l'AOS.

État des lieux. En avril 2020, CURAVIVA Suisse et INSOS Suisse ont contacté la CDAS afin d'attirer l'attention sur les charges supplémentaires des institutions sociales. Par le biais d'échanges écrits et oraux, la CDAS a reconnu et souligné la responsabilité qui incombe aux cantons.

CURAVIVA Suisse et ses partenaires du secteur des soins ont fait part de ces mêmes préoccupations à la CDS en avril 2020 et au conseiller fédéral Alain Berset en mai. La CDS a reconnu qu'en cas de charges supplémentaires, le financement résiduel incombait en principe aux cantons et aux communes. Une éventuelle participation de la Confédération aux coûts a été débattue lors d'une rencontre organisée le 31 août avec le conseiller fédéral Alain Berset. Les décisions doivent être prises en tenant compte des calculs de coûts que CURAVIVA Suisse a transmis à l'OFSP. Des discussions supplémentaires sont prévues.

Action requise n° 2 : charges supplémentaires des institutions au service des personnes ayant besoin d'assistance dans l'éventualité de futures pandémies.

Analyse. Dans le cas du COVID-19, la question de la nature des coûts pris en charge et de la façon dont ceux-ci sont déterminés et indemnisés doit être réglée après coup, vu que des dispositions contraignantes applicables en la matière sont (encore) absentes.

Action requise au niveau de la Confédération. Il faut instaurer une réglementation légale définissant la manière d'indemniser les conséquences financières des charges supplémentaires dues à la pandémie sur la base de directives officielles. Cela confèrera aux institutions une certaine sécurité sur le plan de la planification, du droit et du financement.

État des lieux. Laurent Wehrli (PLR) a déposé une motion allant dans ce sens ([20.4027](#)). Celle-ci n'a pas encore été traitée au conseil.

Action requise n° 3 : dispositions et responsabilités clairement définies au lieu de recommandations cantonales non contraignantes.

Analyse. Au lieu d'édicter des prescriptions qui les auraient obligés à supporter les coûts occasionnés, certains cantons ont uniquement émis des recommandations d'urgence. La première conséquence a été que les institutions ont dû supporter elles-mêmes les coûts occasionnés si elles suivaient les recommandations. Deuxièmement, il manquait aux recommandations leur caractère contraignant nécessaire, ce qui a été à l'origine d'incertitudes.

Action requise au niveau des cantons. Les cantons sont tenus, en cas de pandémie, de prendre leurs responsabilités et d'édicter des directives claires et contraignantes, notamment quand elles ont des conséquences financières.

État des lieux. L'OFSP prévoit d'évaluer la gestion de la crise. CURAVIVA Suisse est représentée dans le groupe de suivi et y a exprimé cette revendication.

Action requise n° 4 : directives claires et complémentaires de la Confédération et des cantons.

Analyse. Les instructions et les recommandations au niveau de la Confédération et des cantons doivent être coordonnées et il faut que l'on sache clairement si elles ont valeur d'instruction ou de simple recommandation. En raison du système fédéraliste, les institutions ont été confrontées à la fois à des directives cantonales et fédérales, ce qui a parfois entraîné des situations floues face auxquelles chaque institution a dû démêler seule la confusion. De plus, en raison de la montagne de documents reçus pendant la crise, il a fallu gérer un énorme volume d'informations.

Action requise au niveau de la Confédération et des cantons. Les instructions édictées et les recommandations formulées par la Confédération et les cantons doivent être coordonnées et ne pas se contredire, de façon à apporter la clarté nécessaire pour faire face à une crise. Les associations cantonales doivent être impliquées à un stade précoce au niveau cantonal, d'une part dans l'élaboration des instructions et recommandations, et d'autre part dans leur communication. Il en va de même pour l'association nationale au niveau fédéral.

Les mesures suivantes sont de nature à clarifier la situation pour les responsables des institutions :

- un portail Internet au niveau national comportant un aperçu de toutes les réglementations ;
- des listes de contrôle qui aident à mettre en œuvre les directives de manière rapide et précise ;
- des hotlines cantonales auxquelles les institutions peuvent s'adresser afin de lever les incertitudes de manière simple et rapide.

État des lieux. CURAVIVA Suisse a également soulevé cette question dans le cadre de l'évaluation prévue par l'OFSP concernant la gestion de la crise.

Action requise n° 5 : solutions pour pallier le manque de personnel en cas de quarantaine et d'isolement.

Analyse. En raison du nombre élevé de cas en Suisse, les collaborateurs des institutions au service des personnes ayant besoin d'assistance sont de plus en plus nombreux à être infectés. Ils font également partie des personnes étant les plus exposées au virus puisqu'ils sont en contact avec des résidents atteints du COVID-19 et présentent donc un risque accru de contamination. Dans les établissements médico-sociaux et les institutions sociales, les absences des collaborateurs infectés et leur mise en quarantaine en cas de contact avec une personne atteinte du COVID-19 entraînent fréquemment un manque de personnel que les mesures habituelles ne permettent plus de combler.

L'augmentation des absences sur le lieu de travail liées à la pandémie et les charges de travail supplémentaires dues aux mesures de protection, qui nécessitent beaucoup de temps et de personnel, posent de grands défis aux institutions car elles aggravent la pénurie de personnel qui est déjà réelle.

Action requise aux niveaux de la Confédération et des cantons. Les réglementations spéciales déjà existantes, qui autorisent les collaborateurs des institutions à travailler malgré la quarantaine s'ils ne présentent pas de symptômes et ne sont pas infectés, permettent d'éviter le manque de personnel. Une telle solution exige un respect rigoureux des règles d'hygiène et de conduite afin de protéger les résidents et le personnel.

Le service civil, la protection civile et l'armée peuvent aider à combler les absences de personnel en cas d'effectif de collaborateurs insuffisant. Une analyse est nécessaire afin de déterminer les missions que peuvent remplir ces différentes forces d'intervention (notamment en cas de pénurie de personnel infirmier) et la manière dont elles peuvent être mobilisées le plus vite possible en cas de flambée de COVID-19 dans une institution.

Le financement des prestations de soins est insuffisant, même sans tenir compte de la pandémie de coronavirus. En raison de ce manque de financement, le personnel soignant subit une pression importante. La situation s'est aggravée avec la pandémie. C'est pourquoi les cantons devraient contrôler si, en raison de la situation particulière due au coronavirus, les lignes directrices doivent être adaptées et clarifier avec les instances en charge du financement résiduel si elles sont disposées à effectuer un nouveau calcul et à prendre en charge les coûts supplémentaires éventuels.

État des lieux. Certains cantons ont fait des exceptions, notamment dans le cas des personnes dont l'activité est absolument nécessaire pour assurer le fonctionnement du système de santé publique. CURAVIVA Suisse a contacté les associations d'employeurs à ce sujet.

CURAVIVA Suisse met à disposition des associations cantonales un modèle de lettre pour demander aux médecins cantonaux une autorisation exceptionnelle leur permettant de recourir aux collaborateurs se trouvant en quarantaine en cas de pénurie de personnel.

Le Parlement a rejeté la demande visant à étendre le service d'appui de l'armée aux EMS.

Action requise n° 6 : matériel de soins et de protection.

Analyse. Lors du rationnement et de la distribution du matériel de soins, les besoins des établissements médico-sociaux (EMS) et des institutions sociales n'ont été pris en considération qu'après coup. Il s'est également avéré que les stocks de matériel prescrits selon le plan de lutte contre la pandémie ne sont pas suffisants pour une crise de l'envergure de celle causée par le coronavirus.

Action requise aux niveaux de la Confédération et des cantons. Les EMS doivent être impliqués suffisamment tôt et bénéficier des mêmes droits que les cliniques et les hôpitaux. Les institutions sociales doivent venir tout de suite après dans l'ordre des priorités, conformément à leur mandat d'assistance (mais être mises au même niveau que les EMS si elles ont un mandat de soins).

Il est nécessaire d'édicter des prescriptions légales relatives à la constitution de stocks obligatoires de matériel de protection par les institutions, à l'entreposage de réserves par les cantons, à la remise de matériel aux institutions confrontées à des pénuries (par les institutions non concernées à celles qui le sont) ainsi qu'à la prise en charge des coûts des stocks obligatoires.

Le plan de lutte contre la pandémie doit être complété par des prescriptions relatives à la constitution de stocks obligatoires au niveau de la Confédération, des cantons et des institutions, ainsi que par des règles sur la distribution des réserves stratégiques en cas de crise.

État des lieux. Des interventions ont été faites. CURAVIVA Suisse va également formuler cette revendication dans le cadre de l'évaluation par l'OFSP de la gestion de la crise.

Actuellement, les institutions disposent du matériel de protection nécessaire pour cette pandémie. Plusieurs interventions politiques ont été déposées à ce sujet :

Une partie des Verts ([20.429](#)) a soumis une revendication générale visant à garantir l'approvisionnement de la population en matériel de protection. Celle-ci ne met pas l'accent sur les établissements médico-sociaux ni sur les institutions sociales.

Le Conseil des États a adopté deux motions concernant les réserves obligatoires ([20.3448](#) et [20.3906](#)) : l'une concerne la reconstitution des réserves obligatoires d'éthanol et l'autre propose d'examiner quels produits doivent faire l'objet de réserves obligatoires.

Action requise n° 7 : importance des institutions sociales.

Analyse. Les institutions sociales accomplissent une mission sociétale dans le cadre de l'assistance et de l'accompagnement de personnes qui se trouvent dans différentes étapes de la vie ainsi que dans les situations de handicap les plus diverses et qui ont besoin de protection. Dans leurs recommandations et leurs instructions, les autorités n'ont au départ pas tenu compte des institutions sociales :

Exemple : les recommandations de l'OFSP pour les institutions telles que les EMS n'ont au départ pas pris en considération les institutions pour les personnes en situation de handicap ni celles pour les enfants et les adolescents.

Au cours de la crise, trop peu d'attention a été accordée aux situations spécifiques des institutions sociales :

Exemple : la situation est ainsi devenue paradoxale quand les enfants et les adolescents ont été renvoyés à la maison alors qu'il y avait un mandat de protection à l'origine du séjour institutionnel.

Actions requises au niveau de la Confédération et des cantons. Reconnaissance de l'importance systémique des institutions sociales et de leur rôle en cas de pandémie.

État des lieux. La conseillère nationale Marianne Streiff (PEV) a déposé un postulat ([20.4016](#)) visant à reconnaître l'importance systémique des institutions sociales. Celui-ci n'a pas encore été traité au conseil.

Action requise n° 8 : implication des fournisseurs de prestations dans la gestion de la crise.

Analyse. Dans les soins de santé, les autorités ont mis l'accent sur la médecine de soins aigus pendant la situation extraordinaire. Seule une faible attention a été portée aux soins de longue durée et à la prise en charge sociale. Il a fallu attendre que le nombre de cas augmente sévèrement et que des décès soient à déplorer dans des institutions de soins pour que les autorités s'intéressent davantage aux établissements médico-sociaux. Malgré cela, les recommandations et instructions à teneur très générale n'ont contribué que de façon limitée à informer les institutions et à y améliorer la sécurité.

<p>Actions requises au niveau de la Confédération et des cantons. Implication systématique des associations de prestataires dans le domaine des soins et de l'assistance dans l'anticipation et la gestion de la crise au niveau fédéral et cantonal (de préférence par la création de groupes d'experts interdisciplinaires incluant infirmiers, médecins, direction, personnel thérapeutique, proches, spécialistes de l'éthique, etc.).</p>	<p>État des lieux. La conseillère aux États Maya Graf (Verts) a soutenu ces revendications en déposant un postulat (20.4253). Celui-ci a été adopté lors de la session d'hiver. CURAVIVA Suisse et INSOS Suisse ont fait part de ces revendications à Alain Berset (lettre du 03.09.2020). Dans sa réponse du 10 novembre, le conseiller fédéral a invité les associations à participer à l'élaboration du plan de pandémie. CURAVIVA Suisse a pris contact avec la commission compétente. Indépendamment d'une élection au sein de la commission, il est également possible de soumettre des sujets par le biais de la présidente et du secrétaire. L'implication des associations s'est améliorée ces dernières semaines. Ainsi, depuis décembre 2020, une vidéo-conférence réunissant différentes associations et l'OFSP se tient toutes les deux semaines pour discuter des questions actuelles liées à la pandémie. CURAVIVA Suisse y participe régulièrement.</p>
---	--

Action requise n° 9 : prise en compte prioritaire des institutions dans la stratégie de dépistage.

<p>Analyse. Les institutions sociales et les établissements médico-sociaux ont une importance systémique. Même en cas de pandémie, ils doivent accomplir leur mission au service des personnes vulnérables. Comme il n'est pas possible de respecter les règles de distanciation dans de nombreuses situations et comme il s'agit de communautés d'habitation, le risque de contamination est particulièrement élevé. Comme des mesures immédiates sont nécessaires lorsque le personnel est infecté, les tests doivent être disponibles dans les institutions. Au début de la pandémie, il y a toutefois eu des pénuries au niveau du matériel de test, puisque les tests n'étaient pas disponibles en quantité suffisante.</p>	
<p>Actions requises au niveau de la Confédération et des cantons. L'objectif est de pratiquer un dépistage rapide et structuré dans les institutions. Cela nécessite que les institutions aient à leur disposition du matériel de test en quantité suffisante, raison pour laquelle la priorité absolue doit être donnée aux institutions dans la stratégie de dépistage. En outre, il convient de donner les moyens aux institutions disposant de personnel soignant qualifié de prescrire et de réaliser des tests elles-mêmes.</p>	<p>État des lieux. Depuis début novembre 2020, CURAVIVA Suisse et INSOS Suisse sont représentées dans un groupe de travail de l'OFSP et de Swissnoso qui élabore les stratégies de dépistage pour les soins de longue durée et les institutions sociales. De ce fait, l'OFSP a modifié les recommandations relatives à la stratégie de dépistage dans les institutions collectives.</p>

Action requise n° 10 : solutions pour éviter une pénurie de personnel dans les régions frontalières qui dépendent de collaborateurs étrangers.

Analyse. Les frontières avec nos pays voisins ont été temporairement fermées à cause de la pandémie. Si les frontaliers n'étaient plus autorisés à entrer en Suisse ou qu'ils devaient se mettre en quarantaine à leur retour chez eux, les institutions feraient alors face à une grave pénurie de personnel.

Une autre difficulté s'est posée quand les frontaliers sont arrivés en retard au travail parce ce qu'ils avaient dû attendre longtemps aux postes de douane en raison des contrôles renforcés aux frontières.

Action requise au niveau de la Confédération. Il est nécessaire d'établir des réglementations contraignantes permettant la libre circulation du personnel des infrastructures critiques en cas de fermeture des frontières durant la crise actuelle ou lors de futures pandémies. En outre, les collaborateurs doivent pouvoir passer la frontière sans perdre trop de temps.

État des lieux. Il n'existe pas encore de réglementations à ce sujet. Au vu de la situation épidémiologique actuelle et des prévisions en Suisse par rapport aux pays voisins, une fermeture des frontières due à la pandémie est toutefois peu probable dans les prochains mois.

Éditeur

CURAVIVA Suisse – Zieglerstrasse 53 – 3000 Berne 14

Mode de citation

CURAVIVA Suisse (2020). Série COVID-19 : Actions requises sur le plan politique et de la part des autorités. Éd. CURAVIVA Suisse. En ligne : curaviva.ch.

© CURAVIVA Suisse, 2020