

Évaluation du projet pilote « Affectations du service civil dans l'aide et les soins à domicile » - Résumé

Sur mandat de l'Organe d'exécution du service civil (ZIVI)

Theres Egger, Thomas Oesch, Melania Rudin, Laure Dutoit et Jolanda Jäggi

Berne, le 30 juin 2014

Contexte

Dans son mandat de prestations 2012-2015, l'Organe d'exécution du service civil (ZIVI) a été chargé par le Conseil fédéral de créer de nouveaux domaines d'affectation, et notamment d'examiner dans le cadre d'un essai pilote la possibilité d'ajouter le domaine de l'aide et des soins à domicile.

L'essai pilote visait à déterminer quelle forme les affectations dans le domaine de l'aide et des soins à domicile pourraient prendre, quelles exigences devraient être posées aux civilistes et comment ils devraient être préparés à leurs affectations. L'objectif était d'acquiescer de nouveaux établissements d'affectation dans les trois régions linguistiques et de récolter des expériences dans au moins quatre cahiers des charges différents par région.

Le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) a été chargé de fournir une évaluation externe de l'essai pilote.

Objectif de l'évaluation et questions

Le Comité directeur de l'organe d'exécution se fondera sur les résultats de l'évaluation et sur le rapport de projet pour décider s'il convient d'ajouter le domaine d'affectation « aide et soins à domicile ». Il s'agit de montrer les possibilités et les limites des affectations de service civil dans ce domaine pour l'organe d'exécution et les établissements d'affectation potentiels et de donner des indications en vue du développement et de l'amélioration de ces affectations.

L'évaluation s'est concentrée sur les questions suivantes :

- Quel pourrait être l'**apport** des civilistes dans l'aide et les soins à domicile ?
- Quel **type d'affectation** (tâches, durée) permettrait de décharger le domaine des soins et de l'aide à domicile sans influencer le marché du travail ni fausser le jeu de la concurrence ?

■ Quels **défis** l'accomplissement de leurs tâches présente-t-il pour les civilistes ?

■ Quelles sont les **exigences** qui doivent être posées aux civilistes et à leur formation en vue de ces affectations ?

■ Comment les civilistes sont-ils **acceptés** par les personnes recevant l'aide et les soins ?

■ Comment augmenter l'**attrait** de ces affectations pour les civilistes ?

Documentation de base

Différentes analyses et relevés ont été utilisés :

■ Entretiens avec dix **civilistes** et leurs **responsables** au sein des établissements d'affectation.

■ **Questionnaires de satisfaction distribués aux bénéficiaires des soins et de l'aide** de quatre établissements d'affectation (organisations cantonales d'aide et de soins à domicile, service de visite et d'accompagnement).

■ Discussions avec les différentes **parties prenantes au projet**, afin d'élargir le point de vue sur l'essai pilote et d'intégrer les informations récoltées (représentantes et représentants des centres régionaux et du cercle de qualité REI ; spécialistes des associations du domaine de la santé, du troisième âge et du handicap ; responsables d'établissements d'affectation dans lesquels il n'y a pas eu d'affectations).

■ **Analyse des données et des documents** : évaluation des données statistiques des affectations pilotes ; évaluation des questionnaires des civilistes après leur affectation, analyse des études et rapports au sujet des expériences dans l'engagement de civilistes dans le domaine ambulatoire.

Le domaine d'affectation « aide et soins à domicile »

L'essai pilote portait sur l'ensemble du domaine de l'aide et des soins à domicile. Les établissements d'affectation potentiels sont les organisations dont les prestations rendent plus facile – voire permettent – le maintien à domicile des personnes ayant besoin d'accompagnement, d'aide ou de soins.

Les organisations qui fournissent des prestations dans **l'accompagnement, l'aide et les soins individuels à domicile** ne mettent pas toutes l'accent sur les mêmes éléments :

■ les **organisations cantonales d'aide et de soins à domicile** fournissent en premier lieu des soins de base, des soins thérapeutiques et des prestations d'aide au ménage et d'encadrement social clairement définies ; elles apportent aussi accessoirement des prestations complémentaires.

■ les **autres organisations du domaine de la santé et du social** (par ex. la Croix-Rouge, Pro Infirmis) ont des services de visite et d'accompagnement et d'autres offres visant à décharger les proches soignants, des services de transport, de moyens auxiliaires ou d'appels d'urgence.

Affectations dans le cadre de l'essai pilote

Environ 25 établissements d'affectation proposent aujourd'hui des affectations de service civil dans le domaine de l'aide et des soins à domicile. Des cahiers des charges des trois domaines suivants ont été utilisés dans l'essai pilote : (1) affectations auprès d'organisations cantonales d'aide et de soins à domicile dans le domaine du **ménage, de l'accompagnement et/ou des soins**, (2) affectations auprès d'autres organisations dans des **services de soutien aux proches, de visite et d'accompagnement**, (3) affectations de type technique ou manuel dans le domaine des **services de moyens auxiliaires ou d'appels d'urgence**.

Les affectations dans d'autres champs d'activité des organisations (par ex. accompagnement de personnes âgées en vacances) et les cahiers des charges dans les services de transport (par ex. services de taxi), qui comprennent aussi des tâches d'accompagnement, n'ont pas été pris en compte.

Quinze établissements d'affectation ont participé à l'essai pilote. **Dix cahiers des charges** sur les 18 existants ont pu être occupés pendant l'essai pilote : cinq en Suisse alémanique, un en Suisse romande et quatre au Tes-

sin. Au total, **39 affectations** ont eu lieu : huit dans les organisations cantonales d'aide et de soins à domicile, 23 dans les services de visite et d'accompagnement et huit avec des cahiers des charges techniques ou manuels.

Types d'affectations

Deux organisations cantonales d'aide et de soins à domicile ont des cahiers des charges dans **le ménage et l'assistance** ne comprenant aucune tâche de soins. Les civilistes s'occupent alors principalement d'aider les personnes âgées pour le ménage (nettoyer, laver, cuisiner, faire les courses). Les autres tâches d'assistance sont de l'ordre de l'exception. Un des civilistes est aussi engagé dans un foyer pour personnes âgées.

Sept organisations cantonales d'aide et de soins à domicile ont un cahier des charges général, dont quatre, le cahier des charges standard, selon lequel les civilistes peuvent assumer en fonction de leurs capacités et des besoins des tâches de **ménage, d'assistance** et prodiguer des **soins de base**. Les bénéficiaires sont aussi surtout des personnes âgées. Les civilistes les aident pour les soins corporels, l'habillement et la prise des repas, ou leur mettent des gouttes dans les yeux et leur apportent des médicaments, font les courses et s'occupent de tâches ménagères. Dans une faible mesure, principalement au début de leur affectation, ils assument aussi des tâches d'accompagnement (par ex. : visites, discussions, promenades).

L'une des organisations cantonales d'aide et de soins à domicile recherche des civilistes diplômés pour des **affectations dans les soins de base et les soins thérapeutiques**. Cependant, aucune affectation n'a encore eu lieu avec ce cahier des charges.

La Croix-Rouge, Pro Infirmis et Pro Senectute proposent six cahiers des charges, dont quatre ont été occupés, dans des **services de soutien aux proches, de visite et d'accompagnement**. Les civilistes accompagnent les personnes en courses, à des rendez-vous médicaux ou à des activités de loisirs et leur tiennent compagnie chez eux. Les clients de la Croix-Rouge de Lausanne sont avant tout des personnes âgées ou ayant eu un accident vasculaire cérébral. Les civilistes en affectation chez Pro Infirmis ont affaire à des personnes de tous âges et présentant des handicaps très variés. Pro Senectute propose elle aussi des services de visite et d'accompagnement pour les personnes âgées, mais le cahier des charges qui a été occupé comprenait surtout des tâches d'organisation et d'animation d'offres de groupe intergénérationnelles.

Le magasin spécialisé en **moyens auxiliaires** de Burgdorf emploie les civilistes dans son atelier, où ils nettoient et remettent en état les chaises roulantes et lits médicaux loués. Ils accompagnent aussi les employés qui livrent ou vont rechercher les moyens auxiliaires, les installent et en expliquent l'usage aux clients. Les clients font partie de tous les groupes d'âge. Il s'agit souvent de personnes en fin de vie. Le cahier des charges pour l'installation du **système d'appel d'urgence** de l'IMAD à Carouge n'a pas été occupé pendant l'année pilote.

En parallèle à leurs tâches en lien avec les clients, qui doivent représenter 30 % au moins de leur activité, la plupart des civilistes sont aussi chargés si nécessaire de tâches à l'interne (entretien des véhicules, nettoyage des locaux, téléphone, administration, etc.)

Quel pourrait être l'apport des civilistes dans l'aide et les soins à domicile ?

Dans **les organisations cantonales d'aide et de soins à domicile**, les civilistes peuvent en général assumer de manière indépendante les mêmes tâches que le personnel employé à titre permanent dans l'aide ménagère, l'accompagnement, les soins de base et éventuellement les prestations complémentaires (par ex. : nettoyages, transports ou repas). Ils sont donc susceptibles de décharger le personnel en cas d'absence ou de pénuries passagères. Ils peuvent aussi accomplir des tâches qui ne sont pas proposées par les services d'aide et de soins à domicile (par ex. : activités sociales, jeux, promenades), ou décharger l'organisation en assumant des tâches à l'interne.

Les services de visite et d'accompagnement, de moyens auxiliaires et d'appels d'urgence (et de transport et d'accompagnement) font souvent appel à des semi-professionnels ou à des volontaires. Les civilistes sont engagés dans ces organisations comme des volontaires, des stagiaires ou des personnes placées dans le cadre de programmes d'intégration professionnelle. Contrairement à eux, les civilistes sont à disposition continuellement pendant une longue période, ils peuvent être engagés de manière flexible et sont à même au bout d'un certain temps de s'occuper de cas complexes. La présence à plein temps des civilistes facilite la planification des affectations et les services peuvent plus facilement faire face à des fluctuations de la demande.

Dans l'ensemble, **les établissements d'affectation** ayant engagé des civilistes dans le cadre du projet pilote tirent un bilan positif de l'expérience. La plupart d'entre eux souhaitent continuer de proposer ces cahiers des charges

s'il est possible de trouver régulièrement des civilistes intéressés dont le profil correspond aux cahiers des charges et de continuer à les occuper pleinement. Que les affectations soient réussies et, comme dans le cadre de l'essai pilote, que leur utilité soit plus grande que les charges qu'elles entraînent dépend en grande partie des personnes impliquées.

Quels types d'affectations seraient adéquats ?

De l'avis des établissements d'affectation et des civilistes, **les cahiers des charges dans les organisations cantonales d'aide et de soins à domicile** ont fait leurs preuves dans l'ensemble, en particulier le nouveau cahier des charges standard, qui donne aux établissements une certaine flexibilité dans l'attribution des tâches. Ces derniers peuvent en effet employer les civilistes dans différents domaines en fonction de leurs capacités et des besoins.

Les **tâches** prévues dans les cahiers des charges dans les organisations cantonales d'aide et de soins à domicile relèvent de différents domaines : prestations de base fournies habituellement par ces organisations (aide au ménage et encadrement social, soins de base), prestations complémentaires (repas, nettoyage, jardinage), et autres prestations sociales (organisation d'activités, promenades, lecture, accompagnement chez le médecin). Pendant l'essai pilote, les civilistes ont avant tout exécuté des tâches que les organisations pouvaient compter comme prestations d'aide au ménage et d'encadrement social ou de soins. Les tâches dans le domaine des prestations complémentaires appartenant au secteur à but lucratif et les tâches d'encadrement social débordant l'offre des organisations cantonales d'aide et de soins à domicile ne constituaient qu'une petite partie des activités des civilistes.

Ces tâches sont certes prévues par les cahiers des charges, mais elles soulèvent des questions qui doivent encore être discutées avec les organisations cantonales d'aide et de soins à domicile. D'un côté, les établissements d'affectation voient comme une chance le fait de pouvoir proposer des prestations complémentaires (imputables ou non) grâce aux affectations de service civil, mais de l'autre, ils trouvent aussi cela délicat. Les prestations non imputables impliquent une inégalité de traitement entre les différents clients et pourraient susciter des attentes auxquelles les organisations ne peuvent pas répondre. De plus, les services complémentaires et les offres d'encadrement social sont fournis par d'autres organisations, avec lesquelles les organisations cantonales d'aide et de soins à

domicile entretiennent dans certains cas une étroite collaboration. L'engagement de civilistes dans le secteur à but lucratif soulève aussi la question de la neutralité sur le plan de la concurrence. Dans tous les cas, il faudra discuter de la question et établir une réglementation claire et uniforme concernant les tâches qui ne font pas partie de l'offre de base des organisations cantonales d'aide et de soins à domicile.

Dans les organisations cantonales d'aide et de soins à domicile, il n'est pas judicieux que les civilistes s'occupent des personnes de manière indépendante si leur **affectation** dure moins de trois mois (ménage) ou six mois (soins de base). Les soins de base ne sont pas prévus par tous les cahiers des charges (standard). Compte tenu des fluctuations de la quantité de travail, le fait de devoir engager des civilistes à plein temps peut poser problème, en particulier aux petites organisations cantonales d'aide et de soins à domicile. Lors des premières affectations et au début d'une affectation, quand les civilistes ne sont pas encore complètement opérationnels, il peut s'avérer difficile de les occuper pleinement. Cependant, les établissements d'affectation doivent veiller à faire leur planification de manière à ne pas générer chez les clients (prestations complémentaires) et les employés (nettoyage des locaux communs de l'organisation, etc.) des attentes auxquelles il ne sera plus possible de répondre après la fin de l'affectation. La plupart des établissements d'affectations impliqués dans l'essai pilote sont parvenus à bien gérer ces difficultés.

Il est difficile de juger si les affectations dans le domaine de l'aide et des soins à domicile répondront toujours aux exigences concernant **l'absence d'influence sur le marché du travail et la neutralité concurrentielle**. Il pourrait y avoir des problèmes selon la stratégie poursuivie par les établissements d'affectation (renforcer certains domaines de prestations au lieu de décharger le personnel ou engager des civilistes à la place d'aide ménagers et d'auxiliaires de santé).

La durée minimum d'affectation prévue est d'un à trois mois pour les **services de visite et d'accompagnement** et d'un à quatre mois pour les **services de moyens auxiliaires et d'appels d'urgence**. La formule souvent jugée la plus appropriée est d'organiser plusieurs affectations d'une durée d'un mois ; pendant les longues affectations sans interruption, il y a un risque de fatigue. Des affectations de trois mois sont avantageuses pour les services dans lesquels on souhaite (ou dans lesquels il est nécessaire) que les **personnes en contact avec la clientèle** ne changent pas trop souvent. Le **panachage des tâches** prévu dans ces cahiers des

charges semble adéquat dans l'ensemble, et, selon les retours d'information reçus, le fait **d'occuper pleinement** les civilistes ne pose pas de problème particulier. Le fait que les bénévoles soient remplacés par des civilistes serait un effet non désiré. Il n'y en a pas eu de signe pendant l'essai pilote. Si l'on développe l'offre en places d'affectation, il faudra néanmoins veiller à ce que les programmes d'intégration professionnelle ne soient pas concurrencés.

À quels défis les civilistes sont-ils confrontés ?

Les principaux défis des affectations étaient le fait, inhabituel au début, de **s'occuper de personnes ayant besoin de soins et d'assistance** (par ex. des personnes atteintes de maladies psychiques), les **doutes** quant à la manière d'entrer en relation avec elles (en particulier à domicile), les appréhensions : « déshabiller quelqu'un ou lui donner une douche, c'est une chose à laquelle il faut prendre le temps de s'habituer. Au début, c'était difficile pour moi, mais maintenant, c'est normal ». **Faire face à des situations difficiles** est aussi un défi. Outre les aspects positifs, il y a aussi « beaucoup de choses qui vous sapent le moral : des gens qui meurent, des réactions négatives, des gens qui ne vont pas bien. »

D'une manière générale, les civilistes ont perçu les affectations et le travail avec les personnes comme une **nouvelle expérience précieuse** et un **enrichissement personnel**. Les civilistes voient comme une chance le fait de pouvoir apporter par leur travail un soutien à des personnes ayant besoin d'aide, seules ou âgées ; la gratitude et l'estime des personnes est une expérience très positive et motivante. Les responsables des affectations ont aussi constaté que les civilistes **développaient leurs compétences sociales et leur confiance en eux**. Presque tous les civilistes seraient disposés à refaire l'affectation aujourd'hui ; nombre d'entre eux la recommanderaient à leurs amis.

Quelles sont les exigences qui doivent être posées aux civilistes et à leur formation ?

Certaines **conditions de base** doivent être remplies pour les affectations dans ce domaine: apprécier et avoir de l'intérêt pour le contact avec des personnes âgées ou handicapées, ne pas avoir d'appréhension concernant les situations socialement difficiles, le contact avec des personnes âgées, malades ou handicapées, et les tâches prévues (par ex. les travaux ménagers). Ces points sont très importants pour les établissements d'affectation. La manière de procéder

est souvent la même que pour l'engagement d'apprentis ou de stagiaires (entretien, journées d'initiation). Les compétences non techniques jugées importantes par les établissements d'affectation sont aussi testées à ces occasions : indépendance, conscience de ses responsabilités, flexibilité, attention, intuition de la distance adéquate, honnêteté et capacité à travailler en équipe. En général, aucune compétence technique n'est exigée. Les compétences techniques sont acquises au moment de l'introduction pratique au sein de l'établissement d'affectation et dans les cours de préparation de l'organe d'exécution.

En règle générale, les collaborateurs ou volontaires qui exécutent normalement ces tâches assurent l'initiation pratique des civilistes. Lorsque les civilistes sont appelés à s'occuper de personnes, ils ont dans un premier temps un rôle d'**observateurs**, afin de se familiariser avec les manières de procéder et de faire la connaissance des clients. La durée de cette phase varie selon les cahiers des charges et est adaptée en fonction du rythme d'apprentissage des civilistes. Dans un deuxième temps, ils **travaillent de manière indépendante**. **L'accompagnement des civilistes** est organisé de manière différente selon les établissements d'affectation (par ex. : entretiens réguliers avec les responsables de l'affectation, séances d'équipe ou colloques). Les civilistes ont toujours une personne de référence qu'ils peuvent joindre si nécessaire pendant qu'ils sont auprès des clients.

L'utilité des **cours de préparation** pour les affectations a été jugée de manière variée par les civilistes et les établissements d'affectation. Le contenu des cours « Gestion sans violence des conflits », « Assistance aux personnes âgées » et « Assistance aux personnes ayant un handicap » n'a pu que partiellement être mis en œuvre et utilisé pour les cahiers des charges en question (différence entre les contextes du travail en institution ou à domicile ; soins de base absents de certains cahiers des charges). Les personnes interrogées ont estimé que le cours « Santé et soins infirmiers » et le cours ménager de l'organisation bâloise d'aide et de soins à domicile fournissaient une bonne base pour le travail dans l'aide et les soins à domicile. Indépendamment du contenu des cours, les civilistes ont particulièrement apprécié la possibilité d'échanger avec d'autres civilistes.

Étant donné le nombre restreint d'affectations dans le domaine de l'aide et des soins à domicile, il ne vaudra vraisemblablement pas la peine de mettre sur pied une offre de cours sur mesure. Cependant, il faudra mieux informer les responsables des affectations au sujet du contenu des cours de préparation, afin qu'ils puissent

mieux combler les éventuelles lacunes lors de l'initiation des civilistes au sein de l'établissement.

Comment les civilistes sont-ils acceptés par les personnes recevant l'aide et les soins ?

Une enquête menée auprès des clients de quatre établissements d'affectation a montré que la grande majorité d'entre eux sont **très satisfaits**. Les civilistes ont été perçus comme **sympathiques et compétents** dans l'ensemble ; les bénéficiaires des soins et de l'aide ont trouvé qu'ils **étaient bien traités et accompagnés** par les civilistes. Ces retours d'information positifs montrent que, dans leur planification du travail des civilistes, les établissements d'affectation sont attentifs à **faire appel à des personnes qui répondent aux besoins et disposent des compétences nécessaires**.

Le fait de **confier à des hommes des tâches d'assistance et de soins** n'a la plupart du temps pas posé de problème : le scepticisme du départ a été en règle générale de courte durée. Certaines remarques de la part de femmes montrent cependant qu'il faut accorder toute l'attention nécessaire à cette question pour les soins de base. C'est aussi le cas pour ce qui est du souhait d'avoir une **continuité dans les personnes en contact avec la clientèle** : des changements trop fréquents au sein du personnel et des affectations de courte durée peuvent être insatisfaisants pour les bénéficiaires de l'aide et des soins. Dans quelle mesure ces deux points sont-ils spécifiques à l'engagement de civilistes ? S'agit-il au contraire de défis auxquels les organisations sont en général confrontées ? Ces questions méritent discussion.

Comment augmenter l'attrait des affectations ?

Il faut partir du principe que le **potentiel** d'affectations dans l'aide et les soins à domicile est **limité** – les activités de soins sont en général considérées comme peu attrayantes par les civilistes, et les places existantes dans le domaine stationnaire sont difficiles à pourvoir. Dans le projet pilote, les conditions cadre (moment et lieu de l'affectation) ont presque joué un rôle plus important pour de nombreux civilistes que l'intérêt personnel. Nombre d'entre eux ont en outre déclaré que, avant l'affectation, ils ne pouvaient s'imaginer faire ce travail, que la plupart d'entre eux ont ensuite vécu de manière positive. Ils estiment qu'il serait possible d'augmenter la demande de telles affectations en informant de manière concrète sur leur **contenu** et les **avantages spécifiques** (autonomie,

indépendance, diversité des tâches et des lieux d'affectation).

Réflexions quant à l'ajout du domaine « aide et soins à domicile »

L'essai pilote montre que, dans certains cas, des affectations utiles, qui bénéficieraient aux établissements d'affectation et aux civilistes, pourraient avoir lieu dans le domaine de l'aide et des soins à domicile.

Jusqu'à présent, il n'y a cependant pas ou très **peu de demande** pour des affectations de ce type de la part des organisations du domaine de la santé et du social actives dans la branche. On peut attribuer cela à plusieurs raisons : manque d'information, autres stratégies permettant de couvrir le besoin, réserves quant au principe, etc. Il y a certes un intérêt à continuer à étudier les possibilités d'affectation dans l'aide et les soins à domicile. Toutefois, il s'agit de déterminer d'entente avec les organisations actives dans cette branche dans quels domaines il y a un besoin particulier (peu ou pas de ressources pour accomplir des tâches d'importance pour la collectivité). Il faut aussi prendre en compte les discussions stratégiques en cours dans les organisations cantonales d'aide et de soins à domicile (offre de prestations, service public ou extension au secteur à but lucratif, débat autour de la qualité, collaboration avec des partenaires, etc.) et au sein des autres organisations (développement de l'offre destinée à décharger les proches, engagement de semi-professionnels ou de non spécialistes, etc.).

Les affectations dans le domaine de l'aide et des soins à domicile sont susceptibles de ne pas

respecter le **principe de l'absence d'influence sur le marché du travail et de la neutralité concurrentielle**, par exemple si faire appel à des civilistes en affectation longue est une solution plus avantageuse que d'engager du personnel auxiliaire ou si des civilistes sont affectés en premier lieu dans le secteur à but lucratif des organisations cantonales d'aide et de soins à domicile. De manière générale, les affectations dans l'aide et les soins à domicile semblent plus exposées que celles qui se déroulent en institution, puisque la plupart des tâches effectuées par les civilistes sont directement facturées. Si le domaine de l'aide et des soins à domicile était ajouté aux domaines d'affectation du service civil, il faudrait accorder à la question de l'absence d'influence sur le marché du travail et de la neutralité concurrentielle toute l'attention nécessaire.

Enfin, il convient de se demander quelle stratégie serait judicieuse et efficace pour réagir à la demande croissante en places d'affectation. Par rapport à une gestion plus rigoureuse des domaines d'affectation existants des soins et de l'assistance en institution, **l'ajout** du domaine « aide et soins à domicile » risque de donner passablement à faire aux centres régionaux. Il faudrait notamment développer les compétences nécessaires pour conseiller de manière adéquate les organisations actives dans la branche lors de l'établissement des cahiers des charges.