



Thoune, le 25 octobre 2023

Projet pilote « Assistance ambulatoire » : affectation de civilistes à des missions de soutien aux proches aidants

Rapport du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche au Conseil fédéral

«



Condensé

Contexte

Les personnes âgées ou en situation de handicap sont toujours plus nombreuses à préférer vivre à domicile plutôt qu'en institution. Or souvent, cela ne serait pas possible sans l'aide de leurs proches. Pour ces derniers, toutefois, concilier cette aide avec le quotidien de la famille et du travail peut relever du défi. Les études menées dans le cadre du programme de promotion « Offres visant à décharger les proches aidants 2017-2020 » de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) confirment la nécessité d'engager des ressources supplémentaires dans ce domaine.

Conformément à l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale sur le service civil (LSC ; RS 824.0), le service civil opère dans les domaines où les ressources ne sont pas suffisantes ou sont absentes, pour remplir des tâches importantes de la communauté. Une étude menée en 2019 par la Haute école de santé Careum sur mandat du Département fédéral de l'économie, de la recherche et de la formation (DEFR) a notamment montré que tant les bénéficiaires d'aide que leurs proches étaient ouverts à l'idée d'une affectation de civilistes à leur domicile.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a chargé le DEFR lors de sa séance du 25 novembre 2020 de concevoir, de réaliser et d'évaluer des affectations pilotes de civilistes destinées à soutenir les proches aidants. Il l'a en outre chargé de lui faire rapport avant fin 2023 sur les enseignements tirés des affectations pilotes et sur ses intentions pour l'avenir.

Le projet pilote dans ses grandes lignes

Dans le cadre du projet pilote, l'Office fédéral du service civil (CIVI), rattaché au DEFR, a mis au point un système d'affectation pilote adapté aux besoins spécifiques de l'assistance ambulatoire, en étroite collaboration avec les institutions actives dans le domaine, les associations professionnelles intéressées et le secrétariat général de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Un groupe d'accompagnement composé de représentants de l'OFSP, de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a été associé à chaque étape des travaux.

Le système d'affectation pilote différait sur plusieurs points du système existant. La base légale nécessaire à la mise en œuvre des affectations pilotes a donc été créée sous la forme d'une ordonnance spéciale limitée dans le temps (ordonnance sur les affectations pilotes dans le cadre du service civil [OAPSC ; RS 824.02]). Le Conseil fédéral a adopté l'OAPSC le 27 octobre 2021 ; le 17 août 2022, il a prolongé sa durée de validité de six mois, soit jusqu'au 30 juin 2023.

Divers modèles d'affectation ont été testés dans le cadre du projet pilote. Il s'agit en premier lieu des modèles « Varieta » (taux d'occupation fixe de 50 à 100 %) et « Orario » (affectations à l'heure, selon les besoins de l'établissement d'affectation (EA), sans taux d'occupation fixe). Quel que soit le modèle, les civilistes accomplissaient uniquement des tâches de soutien. Les activités typiques comprenaient le transport, l'accompagnement (p. ex. pour les promenades, les rendez-vous médicaux ou les courses), le soutien pour les tâches ménagères, l'aide aux tâches administratives ou le soulagement des proches par une présence. Les activités dans le domaine des soins notamment, qui nécessitent une formation adéquate, étaient exclues. La participation au projet pilote était volontaire, tant pour les civilistes que pour les EA.

Pendant la durée du projet pilote, du 5 décembre 2021 au 30 juin 2023, un total de 133 affectations pilotes ont été convenues dans toute la Suisse. Sur celles-ci, 93 ont eu lieu selon le modèle « Varieta », dont 78 à temps plein et 15 à temps partiel. Les 40 restantes ont été effectuées selon le modèle « Orario ». Un total de 37 EA dans toute la Suisse ont participé au projet et ont proposé un total de 146 places d'affectation. L'objectif de 100 affectations pilotes a donc été atteint, avec une représentation adéquate des régions linguistiques et un bon mélange des EA et des modèles d'affectation.

Évaluation externe et évaluation des affectations pilotes par l'OFAS

En réponse au mandat du Conseil fédéral du 20 novembre 2020, les 133 affectations pilotes ont fait l'objet d'une évaluation externe. Le bureau d'évaluation chargé de l'évaluation, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, conclut dans l'ensemble que les affectations pilotes se sont révélées appropriées pour répondre aux besoins des bénéficiaires et des proches aidants comme des établissements d'affectation en matière d'aide supplémentaire non spécialisée, et ont ainsi généré des bénéfices tangibles. Selon l'équipe d'évaluation, si ce nouveau modèle d'affectation ne peut prétendre résoudre la problématique de la prise en charge, du fait de la petite taille de l'effectif, il peut néanmoins apporter une contribution précieuse au niveau individuel pour soulager les proches aidants, et ce sans incidences sur le marché du travail. L'évaluation a identifié différents facteurs de succès (par exemple l'aptitude et la motivation des civilistes, l'adéquation de l'accompagnement, ou encore le degré d'organisation et d'information des EA) ainsi que divers risques et défis (p. ex. concernant la sélection de civilistes appropriés, la charge de travail pour le CIVI ou l'accomplissement de l'astreinte au service civil). L'équipe d'évaluation recommande donc de transposer les deux modèles testés dans la pratique, en conseillant toutefois diverses adaptations comme la limitation de la flexibilité des modèles d'affectation, pour assurer la qualité et garantir l'exécution rigoureuse de l'astreinte au service civil.

L'OFAS a en outre évalué la compatibilité des affectations pilotes avec les allocations pour perte de gain (APG). L'examen a porté, d'une part, sur la prise en compte du temps de trajet comme temps de service et ses conséquences sur l'APG. L'office estime à cet égard qu'il y a disproportion entre la durée effective de la prise en charge et les durées de trajet prises en compte. D'autre part, l'office a examiné le calcul des APG pour les modèles d'affectation testés, concluant à la nécessité de clarifier les modalités de calcul des jours de service pour le modèle « Varieta » et la question de l'indemnisation pour le modèle « Orario ».

Conclusions et suite des travaux

Au vu des résultats globalement positifs de l'évaluation externe et de l'aggravation attendue de la problématique de la prise en charge, le DEFR estime globalement qu'une pérennisation des modèles d'affectation testés est souhaitable, compte tenu des recommandations du bureau d'évaluation externe. Des adaptations ponctuelles de la LSC ainsi que de l'ordonnance sur le service civil (OSCi ; RS 824.01) sont nécessaires pour ce faire.

L'évaluation externe et l'évaluation de l'OFAS confirment toutefois que les affectations testées ne sont pas sans poser certains défis et que des questions restent ouvertes. Il faudra étudier ces aspects avec toute l'attention requise. Comme jusqu'ici, il y a lieu d'impliquer dans le processus les acteurs et les experts compétents. Le programme « Logement », réalisé comme élément de la Politique du handicap 2023-2026, offre un cadre idéal à cet égard : outre les associations spécialisées, l'OFAS, l'Office fédéral du logement (OFL) et la CDAS sont en effet représentés en tant que membres permanents dans le comité de programme compétent du BFEH, tout comme, de manière ponctuelle, l'OFSP. Les organisations et instances concernées par le projet pilote sont ainsi associées et il importera de tirer le meilleur parti des synergies potentielles. C'est pourquoi le DEFR (CIVI) et le DFI (sous l'égide du BFEH) évalueront en détail dans le cadre du programme « Logement », quelle serait la meilleure manière de pérenniser les affectations de civilistes visant à soulager les proches aidants ; le comité de programme « Logement » sera étroitement associé aux travaux. Il faudra garder à l'esprit à cet égard que les nouvelles possibilités d'affectation ne doivent pas non plus accroître l'attractivité du service civil. Dans ce contexte, un éventuel projet de modification de la LSC, ainsi que, le cas échéant, un projet de modification de la LAPG, pourront être lancés jusqu'à fin 2026 au plus tard, dans l'éventualité d'une pérennisation des modèles d'affectation testés et d'une adaptation du cadre juridique.

1 Contexte

Les personnes âgées ou en situation de handicap sont toujours plus nombreuses à préférer vivre à domicile plutôt qu'en institution. Dans bien des cas, cela ne serait pas possible sans une aide extérieure, souvent assumée par les proches. Or pour ces derniers, concilier cette aide avec le quotidien de la famille et du travail peut relever du défi.

Au cours des dernières années, le Conseil fédéral a arrêté différentes mesures visant à améliorer la situation des proches aidants. Tel est notamment l'objectif du plan d'action de soutien et de décharge en faveur des proches aidants, adopté le 5 décembre 2014, ainsi que du programme de promotion « Offres visant à décharger les proches aidants 2017 à 2020 » de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)¹. Le programme de promotion a permis de recueillir des données actualisées concernant le nombre de proches aidants, leur profil, le type et l'étendue des prestations de soutien, ainsi que les besoins en matière d'offres de décharge. Il en est ressorti que les offres proposées et la demande ne sont pas en adéquation, près de la moitié des proches aidants ne trouvant pas de solution adaptée à leurs besoins. Il existe donc un besoin avéré de soutien, qui devra prendre la forme de ressources humaines supplémentaires.

Conformément à l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale sur le service civil (LSC ; RS 824.0), le service civil opère dans les domaines où les ressources ne sont pas suffisantes ou sont absentes, pour remplir des tâches importantes de la communauté. Une étude réalisée en 2019 par *Careum Haute école de santé* sur mandat du DEFR² a confirmé qu'il existait un besoin d'affectations de décharge par des civilistes dans le domaine de l'assistance ambulatoire. Tant les bénéficiaires que leurs proches se sont montrés ouverts à l'idée d'une affectation de civilistes à leur domicile. L'étude a par ailleurs démontré qu'un certain degré de flexibilité était indispensable pour une affectation ciblée et profitable des civilistes dans ce domaine.

Sur la base de ces conclusions et compte tenu d'une note de discussion correspondante du DEFR, le Conseil fédéral a chargé ce dernier, lors de sa séance du 25 novembre 2020 (EXE n° 2020.2769), de concevoir, de réaliser et d'évaluer des affectations pilotes de civilistes destinées à soutenir les proches aidants. Il l'a en outre chargé de lui faire rapport d'ici fin 2023 sur les enseignements tirés de ces affectations et sur ses propositions concernant la suite des travaux³.

Le présent rapport est la concrétisation de ce mandat. Après avoir présenté brièvement au chap. 2 les grandes lignes du système du service civil, importantes pour comprendre les particularités des affectations pilotes, il décrit ensuite au chap. 3 les éléments clés du projet pilote en termes d'organisation et de contenu. Le rapport aborde ensuite les principales conclusions de l'évaluation externe (chapitre 4) et de l'évaluation de l'OFAS (chapitre 5), menées dans le cadre du mandat précité du Conseil fédéral. Enfin, le chap. 6 présente les conclusions du DEFR ainsi que sa proposition pour la suite des travaux.

2 Grandes lignes du système d'affectation ordinaire du service civil

En Suisse, conformément à l'art. 59, 1^{er} al., de la Constitution (Cst. ; RS 101), tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. Les personnes astreintes au service militaire qui ne peuvent concilier ce service avec leur conscience accomplissent sur demande un service civil de remplacement (art. 1 LSC).

La durée du service civil équivaut en principe à 1,5 fois celle du service militaire (art. 8, al. 1, LSC). Ainsi, par exemple, en cas d'admission avant le début de l'école de recrues, un total de 368 jours de service civil doivent être effectués. Le civiliste planifie ses affectations et les accomplit de façon à avoir effectué la totalité de ses jours de service civil ordinaire ordonnés avant d'être libéré de son obligation (art. 35, al. 1, OSCi ; RS 824.01). L'accomplissement du service civil à temps partiel est exclu

¹ Cf. [programme de promotion « Offres visant à décharger les proches aidants 2017-2020 » \(admin.ch\)](#).

² Careum (2019) : sondage « Zivildienstleistende zur Unterstützung von Angehörigen unterstützungsbedürftiger Personen zu Hause ».

³ Cf. communiqué de presse du 25 novembre 2022 : [Service civil : affectations pilotes en vue de soutenir les proches aidants \(admin.ch\)](#).

(art. 35, al. 4, OSCi) et la durée minimale d'une période d'affectation est de 26 jours (art. 38, al. 1, OSCi). En tant qu'autorité compétente, le CIVI veille à ce que l'astreinte au service civil soit accomplie en conséquence. Les instruments dont il dispose pour ce faire sont les mesures disciplinaires (art. 68 LSC) et les convocations d'office (art. 31a, al. 4, OSCi). Ces dernières années, la part des civilistes qui n'avaient plus de jours de service à effectuer au moment de leur libération ordinaire était supérieure à 97 %.

Les affectations de civilistes peuvent être effectuées exclusivement dans des EA officiellement reconnus par le CIVI. Une reconnaissance en tant qu'établissement d'affectation du service civil n'est en principe possible que pour les institutions publiques ou les institutions privées d'utilité publique (art. 3 OSCi), pour autant que diverses conditions soient remplies (cf. art. 41-42 LSC ainsi que art. 3 et 87 ss. OSCi). Les civilistes accomplissent leurs affectations dans l'un des domaines d'activité définis à l'art. 4 al. 1, let. a-h, LSC⁴. Les EA comme les affectations doivent répondre à certaines exigences. Ainsi, les affectations de civilistes ne doivent pas avoir d'incidences sur le marché du travail : elles ne doivent ni compromettre des emplois existants, ni entraîner aucune dégradation des conditions de salaire et de travail au sein de l'établissement d'affectation, ni fausser le jeu de la concurrence (art. 6, al. 1, LSC). Les EA doivent à ce titre s'acquitter d'une contribution pour la main-d'œuvre fournie (art. 46 LSC), le nombre maximal de civilistes pouvant travailler dans un établissement est limité (art. 9, al. 1, OSCi) et les civilistes doivent effectuer uniquement des tâches figurant dans les cahiers des charges définis par le CIVI (cf. art. 40, al. 1, et art. 89, al. 1, let. a, OSCi). Le CIVI s'assure que les EA respectent toutes les obligations, notamment par le biais d'inspections (art. 44 LSC et art. 93, al. 1, OSCi).

Les civilistes ne sont pas affectés à un EA et l'organisation autonome de leurs affectations fait partie intégrante de leur astreinte au service civil. Toutes les possibilités d'affectation disponibles sont mises en ligne à cet effet sur le portail de prestations E-ZIVI. Les civilistes postulent directement auprès des EA, qui choisissent parmi les candidatures reçues les civilistes qui leur conviennent. Les EA ne bénéficient toutefois pas à proprement parler d'un droit à l'attribution de civilistes (art. 6, al. 2, LSC). Lorsqu'une convention d'affectation conforme aux prescriptions a été conclue entre le civiliste et un EA, le CIVI établit une convocation contraignante (cf. art. 22 LSC et art. 40 OSCi).

3 Grandes lignes du projet

3.1 Conception du projet pilote

Le premier aspect examiné durant la phase de conception a été la manière dont le système d'affectation devait être adapté pour répondre aux besoins spécifiques de l'assistance ambulatoire. Cette question a été traitée en étroite concertation avec des institutions actives dans le domaine, dont un certain nombre d'EA reconnus, ainsi qu'avec les associations professionnelles intéressées⁵. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) ont eux aussi été impliqués dans les travaux, au sein d'un groupe d'accompagnement.

Cette analyse des besoins a confirmé et concrétisé les conclusions de l'étude Careum, menée en 2019 (cf. chap. 1). Celle-ci avait notamment pointé que les réglementations existantes (exigence d'un temps plein ou durée minimale fixe, p. ex.) étaient perçues comme trop rigides et qu'une plus grande flexibilité était de mise.

Sur cette base, le CIVI a mis au point un système d'affectation *pilote* qui diffère en certains points du système *ordinaire* décrit au chapitre 2. Le système d'affectation pilote, avec ses modalités spécifiques, a été accepté par les EA impliqués et par le groupe d'accompagnement. Le secrétariat général de

⁴ Les domaines d'activité sont : la santé publique, le social et l'enseignement, la conservation des biens culturels, la protection de la nature et de l'environnement, l'entretien des paysages et des forêts, l'agriculture, la coopération au développement et l'aide humanitaire, et enfin la prévention et la gestion des catastrophes et des situations d'urgence ainsi que la réhabilitation après de tels événements. Dans la pratique, les civilistes accomplissent leurs affectations exclusivement dans ces domaines d'activité.

⁵ ARTISET, insieme, Communauté d'intérêts Proches Aidants (CIPA), Pro Aidants, Pro Infirmis, Pro Senectute, Croix-Rouge suisse, Spitex Suisse.

la CDAS, l'assurance militaire et les associations professionnelles intéressées ont eux aussi été consultés. Le projet pilote est donc connu et soutenu par les milieux intéressés, au sein de l'administration comme en dehors.

Comme le système d'affectation pilote présentait des divergences ponctuelles par rapport au système d'affectation ordinaire, la base légale nécessaire à la mise en œuvre du projet pilote a été créée au moyen d'une ordonnance spéciale limitée dans le temps (ordonnance sur les affectations pilotes dans le cadre du service civil [OAPSC ; RS 824.02]). Le Conseil fédéral a adopté l'OAPSC le 27 octobre 2021 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2021 (EXE n° 2021.2396). Les particularités du système d'affectation pilote sont brièvement expliquées ci-dessous ; ce sont d'ailleurs ces nouveautés qui ont constitué l'objet principal des deux évaluations (cf. chap. 4 et 5).

3.2 Éléments clés du système d'affectation pilote

La participation au projet pilote était volontaire, tant pour les civilistes que pour les établissements d'affectation (art. 6 OAPSC). Les civilistes intéressés ont été évalués par le CIVI et par l'établissement concerné avant le début de leur affectation, pour s'assurer de leur aptitude. Les affectations ambulatoires ayant lieu au domicile de personnes vulnérables, les services concernés ont fait montre d'une prudence particulière lors du contrôle d'aptitude. Les EA étaient responsables de l'introduction et de la formation des civilistes et ont défini les exigences concrètes applicables aux affectations pilotes en leur sein. Ils pouvaient également exiger que le civiliste accomplisse d'abord une affectation à l'essai (art. 12, al. 1, OAPSC) ou qu'il suive un cours proposé par le CIVI (art. 12, al. 2, OAPSC). Du fait de la charge de travail supplémentaire globalement supportée par les établissements pilotes, ces derniers ont été exonérés des contributions habituellement prélevées (art. 4, al. 2, OAPSC).

Deux nouveaux modèles d'affectation ont été testés dans le cadre du projet pilote : il s'agit des modèles « Varieta » (art. 8 OAPSC) et « Orario » (art. 9 OAPSC), tous deux exclusivement disponibles pour des affectations pilotes dans le domaine de l'assistance ambulatoire. Autant « Varieta » qu'« Orario » dérogeaient à l'exigence d'une affectation à temps plein, mais différaient quant à la répartition de la charge de travail. Tous deux permettaient d'effectuer des affectations pilotes de moins de 26 jours (art. 11, al. 2, OAPSC).

Dans le cas de « Varieta », le taux d'occupation était convenu de manière contraignante par l'EA et le civiliste avant le début de l'affectation. Le taux d'occupation devait être d'au moins 50 %, mais il était également possible de travailler à temps plein. En cas de travail à temps partiel (50-90 %), les jours de service étaient pris en compte en fonction du taux d'occupation⁶.

Des affectations « Varieta » ont pu être proposées dans les établissements exerçant principalement en ambulatoire (Spitex ou Service de relève, p. ex.). Il était également possible d'effectuer des affectations dans des établissements « stationnaires » (maisons de retraite ou maisons de soins, p. ex.), à partir desquels des missions ambulatoires étaient effectuées.

Dans le modèle « Orario », aucune charge de travail fixe n'était convenue. Au lieu de cela, l'EA faisait appel au civiliste de manière ciblée lorsqu'il avait besoin de soutien. Le civiliste était donc affecté de façon variable, selon les besoins de l'établissement. Seules les heures effectivement accomplies étaient prises en compte au titre de l'obligation de servir⁷. Les affectations « Orario » n'étaient possibles que dans les établissements travaillant principalement en ambulatoire.

Indépendamment du modèle d'affectation, les civilistes effectuaient uniquement des tâches de soutien dans le cadre de leurs affectations pilotes. Les activités typiques comprenaient par exemple le transport, l'accompagnement (par exemple pour les promenades, les rendez-vous médicaux ou les

⁶ Exemple de calcul : pour une affectation à 50 % de 100 jours, 50 jours de service étaient pris en compte au titre de l'obligation de servir d'un civiliste. Pour une affectation à 80 %, on comptait en conséquence 80 jours de service et, pour une affectation à plein temps – par analogie au système d'affectation ordinaire – 100 jours de service.

⁷ Un jour de service comptait 8 heures imputables. S'il restait plus de 5 heures à la fin de l'affectation, elles étaient comptabilisées comme 1 jour de service supplémentaire. Exemple de calcul : si un civiliste avait effectué 69 heures au total, 9 jours de service lui étaient comptés (8 jours de service pour les 64 premières, plus 1 jour pour les 5 heures restantes).

courses), le soutien pour les tâches ménagères, l'aide aux tâches administratives ou le soulagement des proches par une présence. Les activités dans le domaine des soins, notamment, qui nécessitent une formation adéquate, étaient exclues.

Parmi les autres particularités du système d'affectation pilote, et donc les divergences par rapport au système d'affectation ordinaire, il convient de citer la possibilité de dépasser le nombre maximal de civilistes par établissement (art. 5 OAPSC), les règles relatives au service de piquet (art. 10 OAPSC), certaines dispositions relatives aux frais (art. 13 OAPSC), ainsi que la possibilité (non utilisée dans la pratique) de reconnaître des institutions à but lucratif (art. 4, al. 1, OAPSC).

3.3 Mise en œuvre et prolongation de six mois du projet pilote

Les premières affectations pilotes ont débuté après l'entrée en vigueur de l'OAPSC, le 5 décembre 2021. Le CIVI avait déjà pris des mesures de communication après l'adoption de l'OAPSC, à l'automne 2021, afin de recruter des civilistes intéressés et aptes à effectuer des affectations pilotes (par la publication d'informations sur son site internet, par des journées d'introduction ou par la prise de contact directe lors d'un contrôle ordinaire de l'obligation de servir). Ces efforts sont toutefois entrés en concurrence avec les appels lancés en parallèle en vue de recruter des civilistes pour des missions de lutte contre la pandémie, en automne/hiver 2021. Au printemps 2022, suite à la guerre en Ukraine, des civilistes ont en outre été activement recherchés pour des affectations visant à assister le Secrétariat d'État aux migrations SEM et les cantons dans l'accueil des réfugiés ukrainiens.

À l'été 2022, il est apparu que l'objectif minimal de 100 affectations pilotes ne pourrait probablement pas être atteint avant l'expiration de l'OAPSC, le 31 décembre 2022. Le 17 août 2022, le Conseil fédéral a donc prolongé la durée de validité de l'OAPSC au 30 juin 2023.

Grâce à cette mesure, 133 affectations pilotes au total ont pu être convenues dans toute la Suisse jusqu'à la fin du projet. Parmi celles-ci, 128 ont été menées à bien et 5 ont dû être interrompues pour cause de maladie ou d'accident. Plus des deux tiers ont été effectuées selon le modèle « Varieta », et ce principalement à temps plein. Avec une part de 30 %, le modèle « Orario » a toutefois lui aussi suscité un certain intérêt.

Région linguistique	« Varieta » (temps plein)	« Varieta » (temps partiel)	« Orario »	Total
Suisse germanophone	34	2	35	71
Suisse francophone	17	9	4	30
Suisse italophone	27	4	1	32
Total	93		40	133

Au total, 37 EA ont participé, dont une moitié environ qui n'étaient pas reconnus pour le service civil auparavant. Au total, 146 affectations ont ainsi pu être proposées dans toute la Suisse.

L'objectif du projet de 100 affectations pilotes a ainsi été atteint avec une représentation adéquate des régions linguistiques et un bon mélange des EA et des modèles d'affectation.

4 Évaluation externe

Le projet pilote a été évalué à titre complémentaire par le bureau lucernois *Interface Politikstudien Forschung Beratung AG*. La période d'évaluation s'est étendue du 5 décembre 2021 au 30 juin 2023, couvrant ainsi la durée entière du projet et toutes les affectations pilotes.

4.1 Questions examinées et méthodologie

L'évaluation a porté sur cinq problématiques au total. Elle a tout d'abord analysé l'**utilité vécue** des affectations pilotes pour les bénéficiaires de l'aide, pour leurs proches et pour les établissements d'affectation. Ensuite, l'équipe d'évaluation a identifié les éventuels **facteurs de réussite et de risque**

des affectations pilotes. Troisièmement, la **charge de travail supplémentaire** par rapport aux affectations ordinaires a été relevée pour le CIVI, pour les EA ainsi que pour les bénéficiaires et leurs proches. Quatrièmement, l'évaluation a porté sur les effets potentiels des affectations pilotes sur **l'exécution de l'astreinte au service civil**, et cinquièmement, sur **l'absence d'incidences sur le marché du travail**.

Pour évaluer ces différents aspects, l'équipe mandatée a effectué, en plus de l'habituelle analyse de documents, des études quantitatives ainsi que des entretiens approfondis sur la base desquels elle a réalisé une série de portraits de bénéficiaires et de leurs proches, d'établissements d'affectation et de civilistes. Des relevés de la charge de travail et des interviews ont en outre été réalisés auprès des services concernés au sein du CIVI. Les données collectées ont par ailleurs été comparées avec les données à disposition relatives au système ordinaire.

4.2 Principaux constats

Utilité vécue pour les bénéficiaires, les proches et les établissements d'affectation

L'enquête a montré que **tant les bénéficiaires que leurs proches** étaient très satisfaits des civilistes, tous critères confondus (cf. fig. 1). Outre la possibilité d'échanger avec de jeunes hommes, chose rare dans le domaine de l'assistance et des soins (care), l'un des points les plus fréquemment mentionnés par les bénéficiaires et leurs proches est la prise en charge de prestations d'aide que les services professionnels n'assument parfois pas, ou moins (cf. fig. 2). 97 % des bénéficiaires et des proches interrogés ont déclaré qu'ils feraient à nouveau appel à des civilistes pour l'assistance ambulatoire.

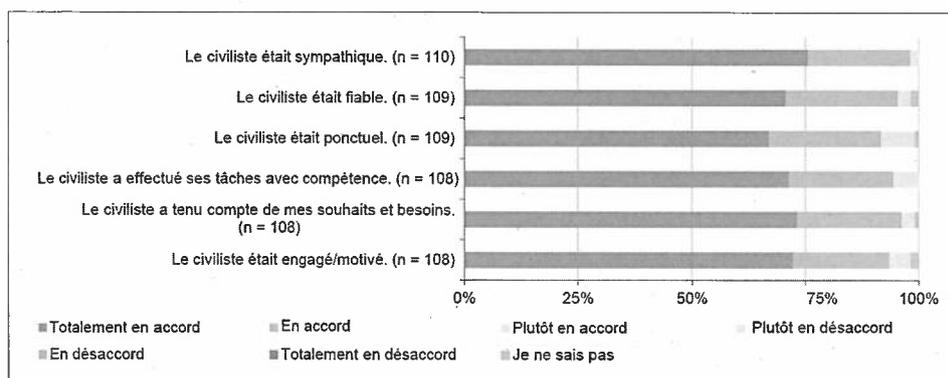


Fig. 1 : Satisfaction des bénéficiaires/des proches à l'égard des civilistes (source : Interface 2023)

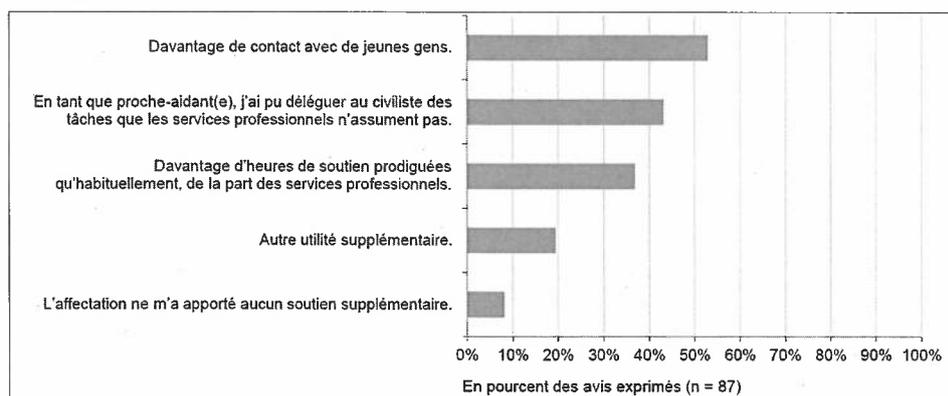


Fig. 2 : Utilité supplémentaire des affectations de civilistes par rapport aux services professionnels (source : Interface 2023)

Les **établissements d'affectation** se sont eux aussi montrés très satisfaits des affectations pilotes, tous critères confondus (cf. fig. 3). Les aspects les plus souvent mentionnés par les EA comprennent la possibilité offerte à leurs collaborateurs de se consacrer à leur cœur de métier, l'inclusion de jeunes hommes dans leurs équipes, la prise en charge de tâches supplémentaires par les civilistes ainsi que la possibilité de concrétiser certains projets ou prestations jusque-là hors de portée faute de ressources (cf. fig. 4). Dans les portraits d'établissements, ces derniers ont plus d'une fois signalé que les affectations pilotes leur permettaient d'élargir et d'améliorer leur offre de prise en charge. Les civilistes

peuvent en effet assumer diverses tâches accessoires mais pourtant essentielles que les professionnels des soins n'ont pas le temps d'accomplir.

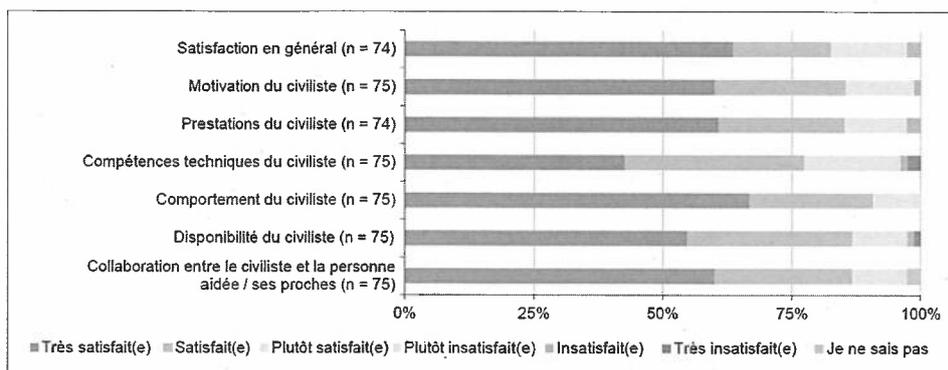


Fig. 3 : Satisfaction des EA à l'égard des affectations (source : Interface 2023)

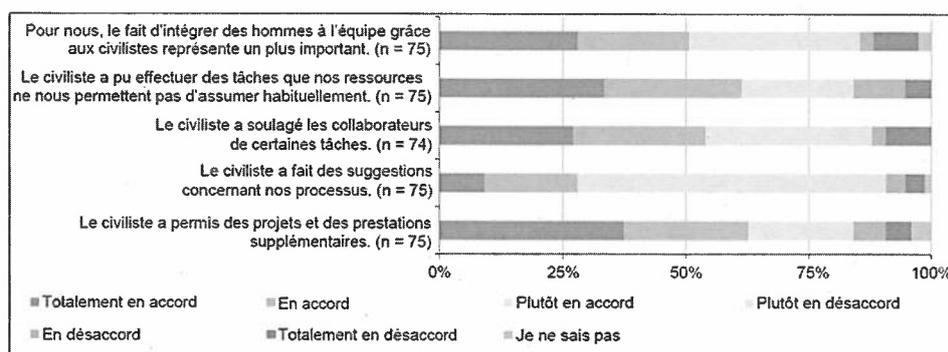


Fig. 4 : Utilité du point de vue des établissements d'affectation (source : Interface)

L'évaluation conclut sur le constat que les affectations ont prouvé qu'elles permettent de répondre au besoin exprimé tant par les bénéficiaires et leurs proches que par les EA de pouvoir respectivement recevoir ou proposer des prestations complémentaires, hors du champ strictement professionnel. Elles constituent donc un plus tangible tant pour les bénéficiaires et leurs proches que pour les prestataires.

Facteurs de réussite vs risques et difficultés

Parmi les facteurs de réussite essentiels, l'équipe d'évaluation a cité l'aptitude et la forte motivation des civilistes engagés, le degré d'organisation et d'information des EA participants, ainsi qu'un accompagnement adéquat des civilistes par les EA à des fins d'assurance qualité.

Pour ce qui est des risques et des difficultés, l'équipe d'évaluation a en particulier rappelé la particularité des affectations considérées, à savoir que les civilistes interviennent au domicile des bénéficiaires d'aide, qui sont par définition des personnes vulnérables. Un tiers environ des civilistes interrogés ont déclaré avoir ressenti une forte charge psychologique. Par ailleurs, l'évaluation fait état du grand sens des responsabilités requis des civilistes, du fait de l'impossibilité pour les EA d'exercer un contrôle permanent, ce qui accroît les risques d'abus et donc d'interruption de l'affectation par rapport aux affectations ordinaires. Une sélection et un accompagnement rigoureux des civilistes revêtent un haut degré de priorité dans ce type d'affectations.

Charge de travail supplémentaire pour le CIVI, pour les EA et pour les bénéficiaires et leurs proches

L'évaluation montre que le CIVI a dû faire face à un surcroît de travail administratif d'environ 10 à 20 % par rapport aux affectations ordinaires. Cela était lié en partie au caractère pilote du projet, par exemple parce que l'infrastructure technique nécessaire n'était pas disponible dans le projet pilote et qu'il a fallu partir de zéro pour bien des aspects. Le CIVI a en outre dû répondre à un besoin accru de conseil du fait des innovations apportées par les modèles d'affectation testés, et a assumé des tâches qu'il n'aurait pas assumées dans le cadre du système ordinaire. L'équipe d'évaluation estime qu'une partie du surcroît de travail lié au caractère pilote du projet pourrait être évitée si les modèles d'affectation testés étaient transposés dans la pratique ordinaire des établissements concernés.

Les EA ont fait état eux aussi d'un surcroît de travail. Ils estiment que la charge de travail supportée au titre de la formation et de l'accompagnement des civilistes et au titre de l'organisation du travail est élevée. Une large majorité des EA ont néanmoins estimé que l'utilité des affectations pilotes était grande, voire très grande par rapport à la charge de travail. Une partie de la charge de travail supplémentaire serait pour les EA aussi liée au caractère pilote du projet lui-même, et pourrait être évitée s'il venait à être institutionnalisé. Par rapport aux affectations non ambulatoires, il devrait toutefois subsister un surcroît de travail au titre de l'examen d'aptitude, de la formation et de l'accompagnement des civilistes.

Quant aux bénéficiaires et aux proches aidants, ils ont pour leur part estimé que le travail supplémentaire se justifiait au vu de l'utilité des affectations. Seuls quelques-uns ont fait état d'une importante charge de travail supplémentaire ou d'un rapport défavorable entre l'utilité et la charge.

Effets sur l'exécution rigoureuse de l'astreinte au service civil

L'évaluation montre que les civilistes ont effectué en moyenne 99 jours de service pouvant être pris en compte dans le cadre de leurs affectations pilotes. Ils ont en moyenne effectué 133 jours de service dans les affectations « Varieta » à temps plein, 100 dans les affectations « Varieta » à temps partiel et 31 dans les affectations « Orario ».

L'évaluation ne permet pas de déterminer clairement s'il restera aux civilistes qui ont participé au projet pilote des jours de service à accomplir à la fin de leur obligation de servir, ou s'ils auront au contraire accompli leurs jours de service plus tôt que des civilistes effectuant des affectations ordinaires. L'évaluation montre d'une part que le nombre de jours moyen pris en compte par affectation pilote peut être considéré comme plutôt élevé par rapport à l'obligation de servir annuelle de 26 jours au minimum. Cependant, on constate aussi que pour un quart environ des civilistes participants, le nombre de jours de service annuels se situait en-deçà des 26 jours annuels exigés, en particulier pour le modèle « Orario ». Cela peut être problématique dans l'optique de l'exécution de l'obligation de servir, car plus un civiliste prend du retard dans l'accomplissement de ses jours de service, plus il y a de risques qu'il lui reste des jours de service à accomplir à la fin. Il serait donc plus difficile, voire plus coûteux, de garantir qu'il a bien effectué tous ses jours de service au moment de son licenciement.

Absence d'incidences sur le marché du travail

L'évaluation montre que les affectations ambulatoires de civilistes seraient compatibles avec le principe de l'absence d'incidences sur le marché du travail en cas de transposition dans la pratique. L'équipe d'évaluation rappelle à cet égard que les civilistes ne sont pas des professionnels et qu'ils assument uniquement des tâches d'assistance ne nécessitant aucune formation spécifique. Ils n'entrent donc pas en concurrence avec le personnel soignant formé. L'évaluation montre d'autre part que la proportion de civilistes optant pour des affectations ambulatoires devrait rester plutôt faible et que le volume total des affectations ambulatoires demeurerait trop modeste pour pouvoir influencer sur le marché du travail. Les EA ne peuvent par ailleurs pas être certains que les places d'affectation disponibles seront pourvues. Enfin, l'évolution démographique est appelée à augmenter encore les besoins en matière de prestations d'assistance à l'avenir.

4.3 Conclusions et recommandations du bureau d'évaluation

Dans l'ensemble, l'évaluation débouche sur un bilan positif : les affectations ambulatoires se sont révélées appropriées pour répondre aux besoins des bénéficiaires et de leurs proches, ainsi qu'à ceux des EA, qui souhaitent tous recourir davantage aux prestations de soutien complémentaire non spécialisé. Les bénéficiaires, les proches et les EA ont été très satisfaits des affectations, quel que soit le modèle d'affectation choisi. Les civilistes ont pris en charge des tâches pour lesquelles les professionnels formés n'avaient pas ou trop peu de temps. Ils ont ainsi apporté une valeur ajoutée sans influencer négativement sur les conditions de travail existantes. Il y a certes eu une charge de travail supplémentaire pour les EA et le CIVI, mais celle-ci était en grande partie liée au caractère pilote du projet et pourra être réduite.

Le projet pilote a donc produit des résultats positifs et a atteint ses objectifs. Il faudra néanmoins traiter les points faibles et les défis qui ont été identifiés, en procédant à certaines adaptations. À cet égard, l'équipe d'évaluation formule les recommandations suivantes :

A. Transposer le projet pilote dans la pratique

Au vu des résultats positifs, l'équipe d'évaluation suggère de transposer le projet pilote dans la pratique. Les affectations dans le cadre du service civil ne peuvent certes pas résoudre le problème du déficit de prestations d'assistance, mais au niveau individuel, elles peuvent apporter un soulagement sensible et donc une contribution importante.

B. Mettre l'accent sur la collaboration entre le CIVI et les EA lors de la sélection des civilistes et de leur accompagnement

L'évaluation a montré que des civilistes motivés et compétents ainsi que des EA bien informés et organisés constituent des facteurs de réussite essentiels. La sélection et l'accompagnement des civilistes revêtent une importance encore plus grande que dans d'autres domaines d'activité, car les civilistes effectuent leur mission au domicile de personnes vulnérables. C'est pourquoi le CIVI devrait – au moins dans un premier temps – coopérer étroitement avec les EA et les conseiller dans le choix des civilistes.

C. Limiter la flexibilité des modèles d'affectation pour maximiser l'utilité

Il ressort de l'enquête que les modèles d'affectation flexibles dans le domaine de l'accompagnement ambulatoire répondent à un besoin tant chez les EA que chez les bénéficiaires et leurs proches. L'équipe d'évaluation recommande donc la réalisation des deux modèles « Varieta » et « Orario ». Dans le même temps, il conviendra d'appliquer certaines restrictions qui contribueront à une qualité et une continuité élevées de la prise en charge, à une charge de travail raisonnable et à la garantie de l'accomplissement de l'astreinte au service civil. Pour le modèle « Varieta », par exemple, une durée minimale de six mois serait fixée en cas d'affectation à temps plein, et prolongée en conséquence en cas d'affectation à temps partiel. Pour le modèle « Orario », il conviendrait de restreindre l'accès en définissant certaines conditions supplémentaires (faible nombre de jours de service résiduels, expérience des affectations dans le domaine de l'assistance ambulatoire, affectation de longue durée achevée, école de recrues accomplie, etc.). De plus, la durée minimale des affectations « Orario » devrait être fixée à 26 jours.

D. Optimiser les processus opérationnels

Afin de réduire la charge de travail pour le CIVI et pour les EA, l'équipe d'évaluation recommande d'optimiser les processus opérationnels, en procédant notamment à des adaptations techniques. Elle conseille en outre d'étudier la possibilité d'introduire un module de cours « assistance ambulatoire » pour les civilistes.

E. Assurer la communication interne et l'échange d'expériences par-delà les frontières linguistiques

Pour mutualiser les connaissances et soutenir de manière adéquate les centres régionaux du CIVI, les EA et les civilistes, l'équipe d'évaluation recommande de mettre sur pied un domaine de compétence interne « Assistance ambulatoire ».

5 Principales conclusions de l'évaluation de l'OFAS

En application de l'art. 14, al. 3, OAPSC, l'OFAS a évalué la compatibilité des essais pilotes réalisés avec l'allocation pour perte de gain (APG). Concrètement, l'OFAS a examiné tout d'abord les conséquences sur l'APG du point de vue de la prise en compte des temps de trajet comme temps de service, puis dans un deuxième temps, le calcul de l'allocation pour perte de gain dans les modèles « Varieta » et « Orario ». Pour ce faire, l'OFAS s'était procuré les données temporelles saisies sous forme anonymisée par les civilistes participant au projet, en vue de les relier au registre des APG⁸.

⁸ L'OFAS a pris comme base les données des affectations pilotes effectuées entre le 5 décembre 2021 et le 30 avril 2023. Celles qui se sont terminées après le 30 avril 2023 ont été exclues de l'échantillon, car les données relatives aux indemnités journalières versées par l'APG pour ces affectations n'étaient pour la plupart pas encore disponibles au moment de l'analyse. Au cours de la période considérée, 98 affectations ont été effectuées par 87 personnes. Une affectation a été trouvée dans le registre des APG au cours de la même période pour 81 personnes sur ces 87. Pour les 6 autres, aucun versement n'avait été déclaré au registre au 31 juillet 2023. Les analyses effectuées avec des données anonymisées se limitent donc aux 81 participants au projet pilote dont la fin de l'affectation est antérieure à mai 2023 et pour lesquels une indemnité journalière APG a été versée. Sur ces 81 participants, 19 ont effectué des affectations du modèle « Orario »

Prise en compte des temps de trajet comme temps de service et conséquences sur l'indemnité pour perte de gain

En vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG ; RS 834.1), les personnes qui effectuent un service civil ont droit à une allocation pour perte de gain pour chaque jour de service pris en compte selon la loi sur le service civil (art. 1a, al. 2, LAPG). Le jour d'entrée en service et le jour de la libération étant pris en compte, les voyages aller-retour entre le domicile et le lieu d'entrée en service le sont aussi. Dans le projet pilote, le trajet entre l'EA ou le domicile et le lieu d'affectation ambulatoire a été comptabilisé comme temps d'affectation (temps de travail). Ce temps est donc considéré comme du temps de service effectué, donnant droit à une allocation pour perte de gain.

L'évaluation de l'OFAS a montré que pour près de 40 % des participants, le temps de trajet représentait moins de 5 % du temps de travail total (cf. fig. 5). La moitié de ces participants n'effectuent pas d'affectations ambulatoires. Pour plus de 60 % des participants, le temps de trajet représentait plus de 5 % du temps de travail total. Pour un cinquième d'entre eux, le temps de trajet représentait plus de 20 % du temps total d'affectation. Cela signifie qu'un cinquième des civilistes du projet pilote ont passé l'équivalent d'une journée par semaine à se rendre sur leur lieu d'affectation et à en revenir, journée qui leur a été comptabilisée comme une journée de service et pour laquelle ils ont été indemnisés financièrement par le biais des allocations pour perte de gain. L'OFAS estime qu'il y a disproportion entre la durée effective de la prise en charge et les durées de trajet prises en compte. Une solution possible en cas de pérennisation des modèles d'affectation pourrait être selon lui de renoncer à comptabiliser les temps de trajet comme temps d'affectation (temps de travail).

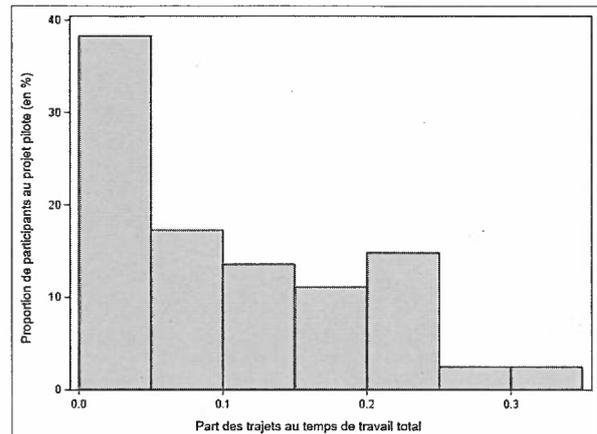


Fig. 5 : Part des trajets au temps de travail total (source : OFAS 2023)

Calcul de l'indemnité pour perte de gain

Les personnes effectuant un service civil ont droit à l'allocation perte de gain pour chaque jour de service pris en compte, conformément à la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (art. 1a, al. 2, LAPG). Selon l'évaluation de l'OFAS, les participants au modèle « Varieta » se sont vu verser par le régime des allocations pour perte de gain 7 indemnités journalières pour 5 jours d'affectation effectués. Les civilistes du modèle « Orario » ont par contre reçu 5 indemnités journalières pour 5 jours d'affectation accomplis. L'OFAS estime que l'indemnisation dans le modèle « Orario » correspond aux dispositions légales en vigueur, car le droit n'existe pour les personnes effectuant un service civil que pour les jours de service pris en compte. Du point de vue de l'OFAS, il faudra réexaminer la méthode exacte de calcul des jours d'affectation pour le modèle « Varieta » et, en cas de réalisation des deux modèles, introduire des dispositions pertinentes dans la LAPG. La solution pourrait ressembler à celle adoptée pour le congé de paternité : si le congé est pris sous forme de journées (art. 16k, al. 4, LAPG), deux indemnités journalières supplémentaires sont versées pour 5 jours de congé indemnisés, afin d'atteindre un taux d'indemnisation de 80 % du revenu moyen avant la naissance. Les civilistes du modèle « Orario » n'ont pour leur part pas bénéficié d'un tel taux d'indemnisation.

et 62 des affectations du modèle « Varieta ». Alors que sur les 19 participants du modèle « Orario », tous avaient (conformément au modèle) effectué des missions ambulatoires, c'était le cas pour 47 des 62 participants au modèle « Varieta » ; les autres avaient accompli leur affectation principalement en mode « stationnaire », dans l'établissement d'affectation.

6 Conclusions du DEFR et suite des travaux

L'évaluation externe montre que les affectations pilotes de civilistes dans l'assistance ambulatoire présente une utilité marquée tant pour les bénéficiaires et leurs proches que pour les établissements d'affectation. Le service civil ne peut certes pas résoudre le problème du déficit de prestations d'assistance, étant donné le volume global modeste des effectifs, mais peut apporter une précieuse contribution à l'échelon individuel, par l'aide apportée aux personnes concernées et à leurs proches. Au vu des conclusions positives de l'évaluation et de l'aggravation attendue de la problématique de la prise en charge, le DEFR est d'avis que, dans l'ensemble, une pérennisation des modèles d'affectation testés est indiquée, conformément aux recommandations du bureau d'évaluation mandaté. Des adaptations ponctuelles de la LSC et de l'OSCi seront nécessaires pour ce faire.

Le bureau d'évaluation mandaté comme l'OFAS ont toutefois confirmé que les modèles d'affectation testés n'étaient pas sans soulever certaines questions. Ces questions touchent par exemple le calcul des temps de trajet, le calcul des jours de service et les éventuelles adaptations nécessaires de la LAPG, l'allègement de la charge administrative, la sélection de civilistes adéquats ainsi que la nécessaire limitation de la flexibilité des modèles d'affectation afin d'assurer la qualité des affectations et la bonne exécution de l'obligation de servir.

Ces questions devront être traitées avec le soin qui s'impose avant que les modalités d'affectation testées puissent être transposées dans la pratique. Et comme jusqu'ici, il faudra impliquer dans le processus les acteurs et les experts compétents. Le programme « Logement » semble offrir un cadre idéal pour approfondir l'étude de ces questions. Le 10 mars 2023, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'examiner, dans le cadre de la Politique du handicap 2023-2026, les moyens d'améliorer l'autonomie en matière de logement des personnes souffrant d'un handicap. Le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a mis sur pied pour ce faire le comité de programme « Logement », qui réunit aux côtés des associations spécialisées l'OFAS, l'OFL et la CDAS en tant que membres permanents, ainsi que, de manière ponctuelle, l'OFSP. Toutes les instances concernées par le projet pilote sont ainsi représentées. Il convient d'exploiter ce potentiel de synergies pour résoudre les questions en suspens, intégrer les enseignements tirés des évaluations et, sur cette base, identifier les adaptations à apporter aux textes de loi pertinents. Et la voie des affectations ambulatoires mérite d'être poursuivie en tant que projet partiel du programme « Logement ». Dans ce contexte, une éventuelle modification de la LSC ainsi que, le cas échéant, une modification de la LAPG pourront être lancées au plus tard fin 2026, en tenant compte, pour les modifications à la LSC, de la nécessité de ne pas accroître l'attrait du service civil.

Cette approche permet non seulement de travailler à la résolution des questions en suspens en concertation étroite avec les instances compétentes, mais également de tenir compte de l'avancement des travaux d'ordre général menés par le Conseil fédéral concernant le devenir du système de l'obligation de servir. À ce propos, deux projets de modification de la LSC sont en cours, avec les travaux de mise en œuvre de la première partie du rapport sur l'alimentation⁹ (rapprochement entre service civil et la protection civile¹⁰) ainsi que de la motion 22.3055 « Augmenter l'effectif de l'armée en prenant des mesures pour le service civil »¹¹. L'issue concrète de ces projets est encore inconnue, de sorte que le lancement d'un troisième projet d'amendement de la LSC n'est pas indiqué à l'heure actuelle.

⁹ Cf. [Alimentation de l'armée et de la protection civile. Rapport du Conseil fédéral \(admin.ch\)](#).

¹⁰ La consultation concernant ce projet a eu lieu au printemps 2023, cf. [Amélioration des effectifs de la protection civile : ouverture de la procédure de consultation \(admin.ch\)](#).

¹¹ Cf. [22.3055 | Augmenter l'effectif de l'armée en prenant des mesures pour le service civil | Objet | Le Parlement suisse](#).