

Retour sur la note d'orientation pour une action globale d'appui à la bientraitance dans l'aide à l'autonomie

Établie par la **Commission pour la promotion de la bientraitance
et la lutte contre la maltraitance** en janvier 2019

DOCUMENT DE TRAVAIL PROVISOIRE

Une contribution du Conseil de l'âge du HCFEA est sollicitée par le ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, dans le cadre des états généraux des maltraitances lancés le 6 mars 2023.

Le Conseil est invité, en s'appuyant sur ses propres travaux, ceux de la Commission pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance ou des travaux conduits par d'autres autorités, à rendre un avis sur les orientations et les actions qui lui semblent prioritaires pour nourrir la stratégie et guider l'action des pouvoirs publics autour de cette problématique.

...

Cette fiche propose de réaliser un premier bilan des actions mises en œuvre ou planifiées au regard des orientations préconisées dans la **note d'orientation pour une action globale d'appui à la bientraitance dans l'aide à l'autonomie**, établie par la Commission pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance en janvier 2019.

Elle a été rédigée par le secrétariat général du HCFEA, en lien avec la DGCS. Ce document est par nature non exhaustif de l'ensemble des actions qui ont pu être engagées ou lancées sur ce sujet depuis 2019, notamment au niveau des acteurs territoriaux.

I. Description de l'exercice conduit dans cette fiche

1. Les orientations proposées par la Commission pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance

La note d'orientation¹ précise en préambule que les éléments présentés visent à établir une orientation générale et non un rapport technique.

« Elle vise à définir les éléments de ce que pourrait être une action collective de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance. La Commission y fait, certes, plusieurs propositions concrètes, mais elle a privilégié une approche globale du sujet, en souhaitant, dans cette première étape, contribuer au sens de l'action à conduire ».

2. La présente note propose un état des lieux des actions conduites ces dernières années ou en construction actuellement et les met en regard des orientations contenues dans la note

L'exercice conduit ici ne constitue pas une évaluation de la réalisation des 38 propositions contenues dans la note d'orientation.

Un tel exercice ne paraîtrait pas pertinent, dans la mesure où, comme précisé en préambule de la note, il s'agissait d'orientations visant à définir un cadre global d'actions, pouvant émaner des pouvoirs publics comme du secteur privé ou associatif. Le contexte a en outre pu changer, notamment sous l'effet de la crise sanitaire.

Il est plutôt proposé d'analyser les actions conduites ou envisagées en les mettant en regard des grands axes identifiés dans la note d'orientation établie par la Commission.

Ce travail s'appuie sur un recensement, nécessairement partiel, d'initiatives mises en œuvre ces dernières années par divers acteurs.

Il présente une description des évolutions récentes qui ont pu être observées dans les domaines des luttes contre les maltraitements et de la promotion de la bientraitance.

Il propose également une analyse des propositions contenues dans la *proposition de projet de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France*, en cours d'examen à l'Assemblée nationale en les mettant en perspective des recommandations contenues dans la note d'orientation.

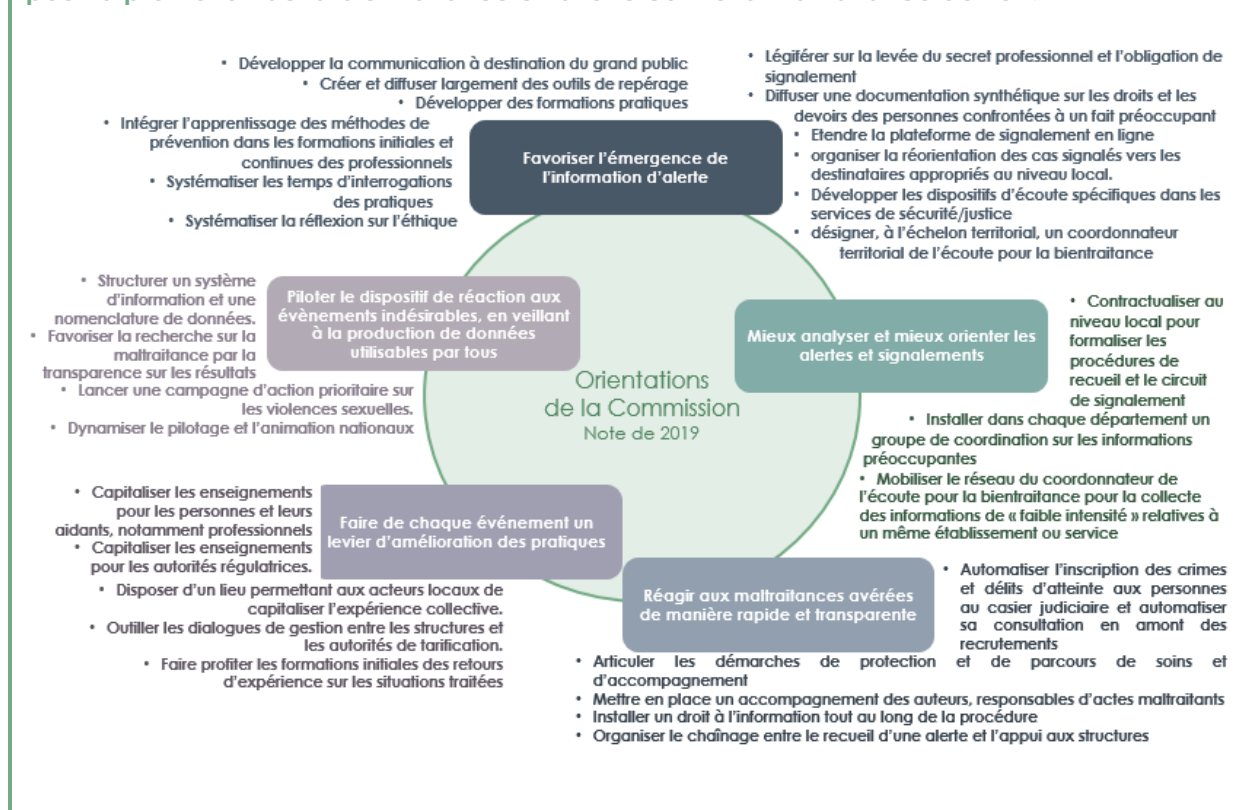
¹ Introduction : cadre et ambition du rapport (solidarites.gouv.fr).

II. Les axes d'intervention identifiés par la Commission pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance

Les propositions formulées dans la note d'orientation de 2019 s'articulaient autour de 5 axes :

- **favoriser l'émergence de l'information d'alerte**, via une sensibilisation du grand public et une information des personnes directement concernées, proches et professionnels susceptibles de favoriser le repérage, le signalement et la réponse locale aux situations de maltraitance repérées ;
- **mieux analyser et orienter les alertes et signalements**, par la formalisation des procédures et de la coordination au niveau local ;
- **réagir aux maltraitements de manière rapide et transparente**, en articulant la protection et l'ensemble des interventions sanitaires, sociales et médicosociales et en organisant une intervention adaptée auprès des auteurs ;
- **faire de chaque événement un levier d'amélioration des pratiques**, par le soutien au développement du partage des expériences ;
- **piloter le dispositif de réaction aux événements indésirables**, par la mise en place d'un système d'information robuste et le développement de la recherche autour des maltraitements.

Schéma • Les 5 axes et 38 propositions figurant dans la note d'orientation de la Commission pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance de 2019



III. Etat des lieux des actions initiées ou conduites autour de la maltraitance

1. La concertation pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre les maltraitances

Plusieurs actions récentes témoignent de la volonté d'inscrire cette thématique parmi les politiques prioritaires 2022-2023 :

- Depuis août 2022, un conseiller technique dédié à la lutte contre la maltraitance est placé auprès du ministre des Solidarités et de l'Autonomie.
- La conférence nationale de santé (CNS) a été missionnée pour mobiliser les parties prenantes de la démocratie en santé pour construire des réponses sur les territoires et porter le sujet au niveau sociétal.
- Dans le cadre du Conseil national de la refondation (CNR) lancé par le président de la République et de son axe « Bien Vieillir dans la cité », un chantier « Promouvoir le lien social et renforcer la citoyenneté » a consacré des ateliers sur la lutte contre les maltraitances et les violences (Rennes, le 22 mars 2022).
- Les états généraux sur la maltraitance des adultes vulnérables ont été lancés le 6 mars 2023 par le ministre des Solidarités pour une durée de 5 mois, avec la remise d'un rapport en juillet 2023.

2. La sensibilisation du grand public

L'inscription dans le CASF de la définition partagée de la maltraitance des personnes vulnérables (âgées ou non) issue des travaux de la Commission nationale pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance constitue une avancée fondamentale pour permettre la bonne information de tous.

Encadré • L'article 119-1 du code de l'action sociale et des familles

Le chapitre X relatif aux maltraitances a été créé par la Loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. L'article 119-1 définit ainsi la notion de maltraitance : « *La maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations* ».

Plusieurs évènements ont contribué à conscientiser le grand public sur les phénomènes de maltraitance des personnes âgées vulnérables, notamment en Ehpad :

- La crise sanitaire de Covid-19 a constitué un révélateur des difficultés inhérentes à la bientraitance dans le cadre des soins et de l'accompagnement des personnes âgées vulnérables, en particulier dans les Ehpad, dont les résidents ont été particulièrement concernés par les restrictions de leurs libertés et de leur vie sociale.
- La publication d'un livre-enquête sur les pratiques d'un groupe gestionnaire d'Ehpad, a très fortement contribué à une prise de conscience collective de notre société à l'égard du traitement des aînés au sein de ces établissements et du respect de leurs droits et de leur dignité.

Ces événements ont permis de conforter des actions préexistantes visant à sensibiliser le grand public autour de ces problématiques :

- L'ONU a proclamé en 2011 la tenue de la **journée mondiale de lutte contre la maltraitance des personnes âgées**, le 15 juin de chaque année.
- À cette occasion, le ministère des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées a diffusé, le 15 juin 2021, un **communiqué de presse** comportant notamment la définition consensuelle de la maltraitance et des informations sur le numéro national 3977.
- Une **campagne de communication télévisuelle** intitulée « ça suffit, brisons le silence » a été mise en œuvre durant tout le mois de juin 2021 avec pour but de sensibiliser le grand public à la lutte contre les maltraitements des personnes âgées.
- La **Fédération 3977 a organisé une conférence de presse en juin 2022**, pour :
 - communiquer sur l'augmentation récente des signalements des maltraitements, liée notamment à la libération de la parole et à la meilleure sensibilisation du grand public sur ces sujets ;
 - alerter sur les risques de nouvelles maltraitements dans le cadre du virage domiciliaire promu par les pouvoirs publics ;
 - prévenir des délais incompressibles nécessaires à la mise en place d'une politique robuste de bientraitance ;
 - proposer des clés pour une prévention efficace des situations de maltraitance.
- La Fédération 3977 a organisé un **colloque**, le 8 novembre 2022, autour des **maltraitements d'origine institutionnelle**. L'objet de ce colloque était d'une part d'expliquer en quoi une organisation de soins ou d'aides, par ses ressources, son organisation ou son pilotage, peut être source de maltraitements, mais aussi comment cette même organisation peut agir pour corriger, détecter et même prévenir ces situations.
- Une **campagne de communication nationale sur le 3977** sera mise en œuvre dans les prochains mois.

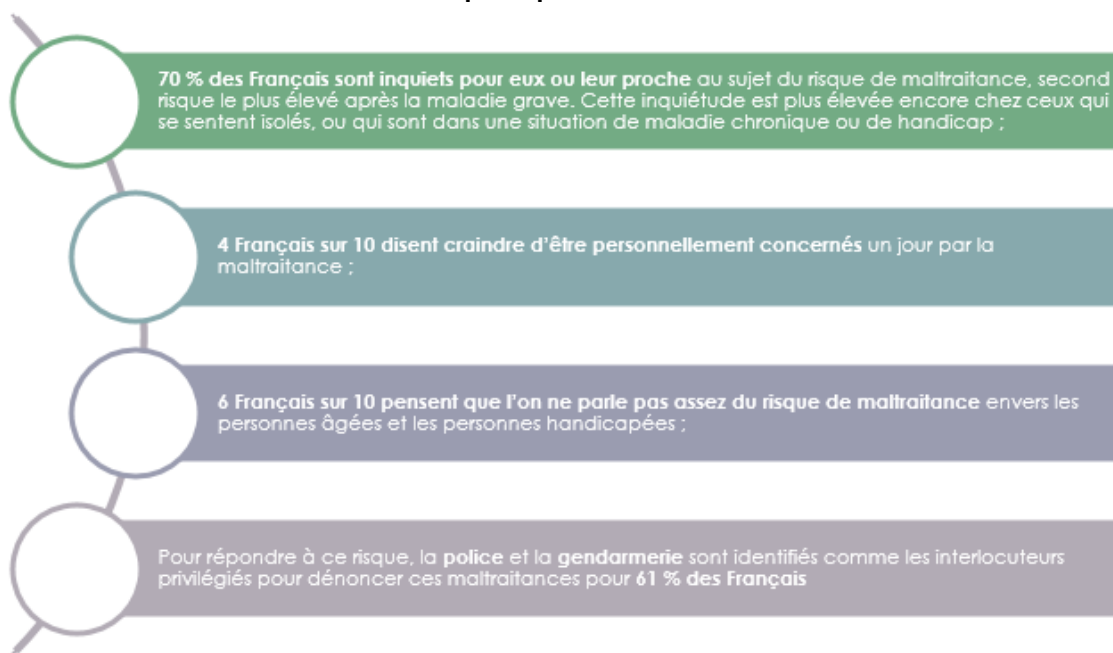
- Une enquête sur « la perception de la maltraitance par les Français » a été réalisée par le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) en novembre 2022. Cette enquête a été réalisée à la demande du ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de lutte contre les maltraitances. Ses résultats² ont été publiés en janvier 2023.

Encadré • Les objectifs et les principaux résultats de l'enquête sur « la perception de la maltraitance par les français »

Les objectifs de l'enquête



Ses principaux résultats



- Trois bandes-dessinées, constituant des **outils d'information et de prévention rédigés en facile à lire et à comprendre (Falc)** ont été mises à disposition sur le site du ministère des Solidarités³ début mai 2023.

² Sou2023-4872.pdf.

³ Mieux prévenir et empêcher les maltraitances sur personnes vulnérables | handicap.gouv.fr.



3. La formation des parties prenantes

- Un **kit de formation en ligne**⁴ a été développé par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Il est accessible depuis le 4 avril 2023.
 - Le module de base s'adresse en premier lieu aux travailleurs sociaux, mais le kit est conçu de manière à pouvoir être consulté par l'ensemble des professionnels des secteurs sanitaire, social et médicosocial ainsi que par les personnes concernées. Son objectif est de sensibiliser aux phénomènes complexes de la maltraitance, aider au repérage, faciliter l'alerte, le traitement et la prévention des risques et situations de maltraitance envers des personnes en situation de vulnérabilité.
 - Le module d'approfondissement vise plus spécifiquement à promouvoir auprès des apprenants un accompagnement bientraitant des personnes concernées.
- Un **programme de formation-action** contre la maltraitance et pour la bientraitance sera intégré dans la **formation continue annuelle** des 400 000 professionnels d'Ehpad.

4. L'amélioration de la connaissance et de la compréhension du phénomène des maltraitances

- La DGCS a lancé en 2021 une étude sur les maltraitances à domicile envers les personnes âgées et les adultes en situation de handicap. Cette étude confiée au cabinet Asdo a pour objectif de mieux connaître les phénomènes de maltraitance à domicile et d'identifier les besoins des professionnels intervenant à domicile en matière de repérage et de signalement de ces situations. Elle a été remise en novembre 2021 mais ses résultats n'ont pas été rendus publics.
- Une mission a été confiée en novembre 2022 au Haut Conseil de santé publique (HCSP) pour améliorer les connaissances scientifiques pour mieux prévenir et traiter le sujet des maltraitances. Ces travaux seront rendus à l'été.

⁴ [Promouvoir la bientraitance pour prévenir la maltraitance : kit de formation en ligne | Ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées \(solidarites.gouv.fr\)](https://solidarites.gouv.fr).

5. Le renforcement des contrôles et de l'évaluation du risque de maltraitance

- Une **campagne nationale de contrôle de l'ensemble des Ehpad** a été lancée en 2022 (1 400 Ehpad sur 7 500 ont été contrôlés en 2022, ces contrôles ont donné lieu à près de 1 800 recommandations, prescriptions ou injonctions et 11 saisines du procureur de la République⁵), elle se poursuit en 2023 et s'achèvera en 2024⁶. Les établissements ayant fait l'objet de signalements sont ciblés en priorité par ces contrôles, confiés aux ARS, dont les moyens ont été renforcés à ce titre, à hauteur de 120 ETP sur deux ans.
- La loi du 7 février 2022 prévoit que le **contrôle des antécédents judiciaires** doit systématiquement être assuré à travers la consultation du bulletin n° 2 et du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJASV), en amont du recrutement et à intervalles réguliers en cours d'exercice. La loi couvre **les personnes, salariés ou bénévoles, qui interviennent au sein des établissements sociaux et médicosociaux, services ou lieux de vie et d'accueil accueillant des mineurs, des personnes adultes ou handicapées**. Les **intervenants extérieurs** au sein de ces établissements, dans le cadre de mission d'intérim par exemple, sont également concernés par ces contrôles.
- Le ministère des Affaires sociales en lien avec le ministère de la Justice travaille au développement **d'un outil de systématisation du contrôle des antécédents judiciaires**. Cet outil permettra de contrôler des volumes conséquents, à fréquence régulière. La date de déploiement n'est pas encore arrêtée.

6. La prévention par le développement de démarches et d'actions de prévention des risques et d'outils de repérage des maltraitances

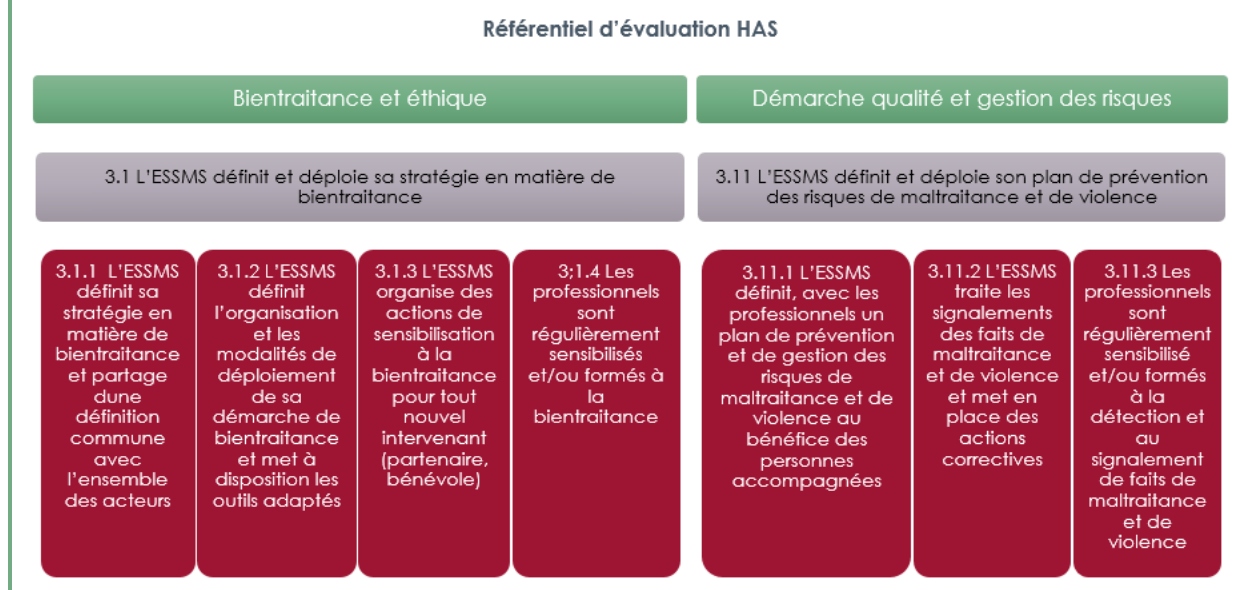
- Un **référentiel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médicosociaux**⁷ a été élaboré par la Haute autorité de santé (HAS) et publié en mars 2022. Il comporte notamment un volet « Bientraitance et éthique » et un volet « Démarche qualité et gestion des risques » qui prévoit un *item* sur la prévention des risques de maltraitance.

⁵ Contrôles, transparence, lutte contre les maltraitances : l'État renforce ses actions dans les EHPAD | Ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées (solidarites.gouv.fr).

⁶ Les EHPAD étaient auparavant contrôlés en moyenne tous les 20 ans.

⁷ [Microsoft Word - 2022_02_28_REFERENTIEL_ESSMS \(has-sante.fr\)](https://www.has-sante.fr/fr/qualite/qualite-et-gestion-des-risques/microsof-word-2022-02-28-referentiel-essms).

Encadré • Les critères d'évaluation des ESSMS relatifs à la bientraitance et à la lutte contre la maltraitance figurant dans le référentiel HAS de 2022



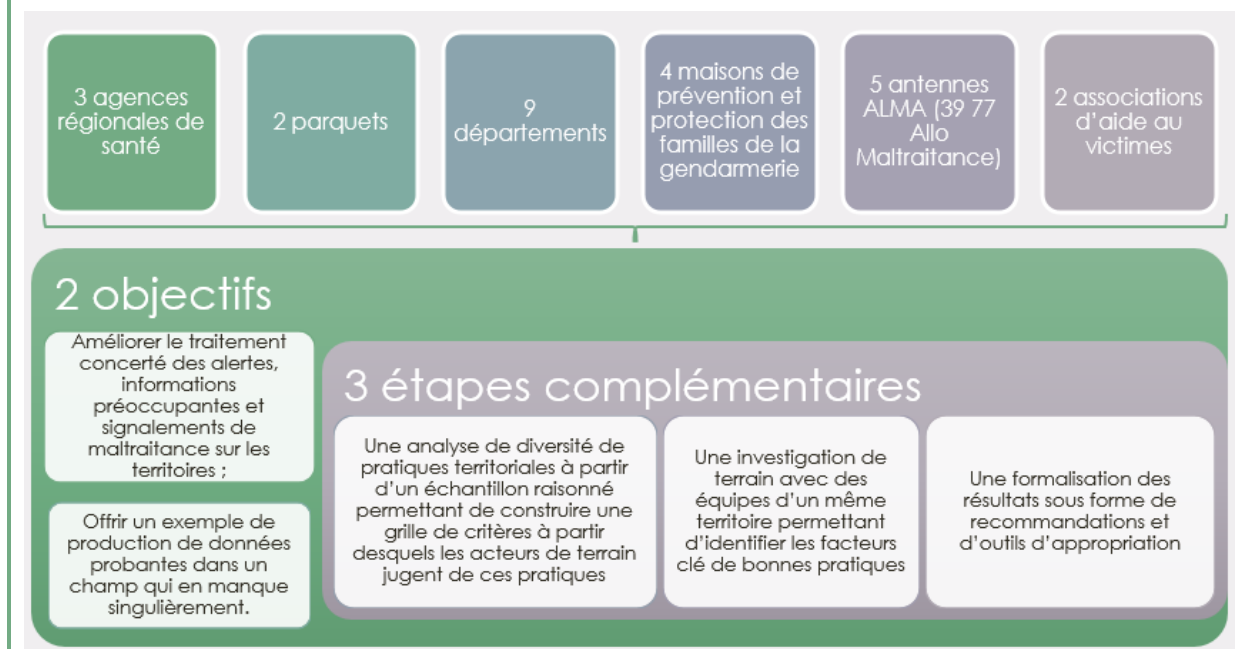
- Le décret d'avril 2022⁸ portant modification du Conseil de vie sociale (CVS) prévoit explicitement l'association du CVS à l'élaboration du projet d'établissement, en particulier son volet portant sur la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance
- Un projet de décret relatif au « projet d'établissement ou de services des établissements et services sociaux et médicosociaux », est actuellement en cours de signature. Il fixe les éléments devant *a minima* être contenus dans le projet d'établissement ou de service et définit les modalités de mise en œuvre de certains items, **en particulier la démarche de prévention interne et de lutte contre la maltraitance**. En outre, il prévoit la transmission du projet d'établissement ou de service au conseil de la vie sociale (CVS) et aux autorités de contrôle et de tarification, et définit ses modalités de diffusion.
- Un projet de décret relatif au cahier des charges des services autonomie à domicile sera finalisé avant la fin du second semestre 2023. La version de travail prévoit de **confier aux intervenants à domicile une mission de repérage des fragilités de la personne accompagnée et des situations de maltraitance**.
- La HAS a été saisie par le ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées pour l'élaboration d'un **outil d'évaluation du risque de maltraitance envers les majeurs vulnérables à domicile**.
- L'expérimentation par la DGCS d'une **action à visée préventive envers les familles à risque de maltraitance intrafamiliale sur personnes majeures en situation de vulnérabilité** est en cours.

⁸ Décret n° 2022-688 du 25 avril 2022 portant modification du conseil de la vie sociale et autres formes de participation - Légifrance ([legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr)).

7. La mise en place des circuits de recueil, de traitement et de suivi des alertes et le développement de dispositifs de signalement, plaintes et réclamations

- Une **plateforme en ligne sera créée pour les signalements de maltraitance des familles et des professionnels**. La mise en place de ce nouveau dispositif de **recueil des plaintes et réclamations** permettra aux personnes accueillies et aux familles de pouvoir déposer en ligne une alerte concernant toute situation vécue au sein d'une institution. Ce dispositif sera relié au système d'information utilisé par les ARS (SI-REC).
- **Une recherche-action, libellé « Tact »** (traitement des alertes de maltraitance en coopération sur les territoires) a été lancée suite à une préconisation de la Commission de lutte contre les maltraitements et de promotion des bientraitances, en partenariat avec l'association Prism, deux laboratoires de recherche et la CNSA. Ce projet, initié fin 2021 pour une durée de trois ans a pour objectif de produire des **préconisations concernant l'organisation territoriale de prévention et de lutte contre la maltraitance**.

Encadré • Le projet Tact - Traitement des alertes de maltraitance en coopération sur les territoires



- La proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France dont les 6 premiers articles ont été adoptés mi-avril 2023 par l'Assemblée nationale prévoit la **mise en place d'une instance départementale de recueil et de suivi des situations de maltraitance envers les personnes majeures du fait de leur âge ou de leur handicap** (article 4).
- Une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale de

la justice (IGJ) concernant les **circuits d'alerte et de traitement de la maltraitance, les systèmes d'information en place et les éventuels obstacles juridiques au partage d'informations** rendra ses conclusions en juillet 2023.

- La HAS a été saisie pour élaborer un **outil de retour d'expérience permettant de mieux traiter les maltraitances survenues en institution.**