



N° 1305

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de finances pour 2019*,

TOME II

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

VOLUME 1

PAR M. BRAHIM HAMMOUCHE,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1255, 1302 (annexe n° 41).

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » | 7 |
| A. UNE HAUSSE DE 14 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » | 8 |
| 1. Présentation des crédits alloués au programme | 8 |
| 2. L'action 11 « <i>Prime d'activité et autres dispositifs</i> » représente près de 90 % des crédits du programme | 9 |
| 3. La mise en œuvre de la stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté..... | 10 |
| B. UNE HAUSSE DE 5 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » | 11 |
| 1. Présentation des crédits alloués au programme | 11 |
| 2. La politique en faveur des personnes handicapées | 11 |
| 3. La volonté de créer une société inclusive | 12 |
| C. L'ABSENCE D'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » | 13 |
| 1. Présentation des crédits alloués au programme | 13 |
| 2. La promotion de l'égalité professionnelle et une meilleure conciliation des temps de vie..... | 15 |
| D. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALE, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » EN LÉGÈRE DIMINUTION | 16 |
| II. LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE ET PROMOTION DE LA BIEN-TRAITANCE : UNE INDISPENSABLE PRISE DE CONSCIENCE | 19 |
| A. UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT | 19 |
| 1. Des notions complexes | 19 |
| a. La définition de la maltraitance s'est progressivement affinée | 19 |
| b. Les notions qui entourent le concept de bien-traitance | 21 |

| | |
|--|-----------|
| 2. Les crédits destinés à la lutte contre la maltraitance dans la mission « <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i> »..... | 23 |
| a. Le programme 304 : l'enfance maltraitée | 24 |
| b. Le programme 157 : la lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des personnes handicapées | 24 |
| c. Le programme 137 : la lutte contre toutes les formes d'agissements et de violences sexistes et sexuelles | 26 |
| d. Les actions de communication du programme 124 destinées à lutter contre les maltraitements..... | 29 |
| B. LES LACUNES DU SYSTÈME ACTUEL..... | 31 |
| 1. Une problématique difficile à établir | 31 |
| a. La faiblesse des indicateurs et des remontées | 31 |
| b. La faible lisibilité des crédits destinés à la lutte contre la maltraitance..... | 32 |
| c. Un fléau silencieux : la maltraitance financière | 33 |
| 2. Prévenir la maltraitance plutôt que la guérir..... | 35 |
| 3. Lutter davantage contre la maltraitance institutionnelle..... | 36 |
| C. VERS LA PROMOTION DE LA BIEN-TRAITEMENT..... | 38 |
| 1. La capacité d'alerte et d'interpellation au cœur de la lutte contre la maltraitance . | 38 |
| a. Identifier les situations de maltraitance pour pouvoir y remédier | 38 |
| b. Le rôle particulier des lanceurs d'alerte..... | 39 |
| 2. Mettre l'accent sur la formation et sur la coordination des acteurs | 41 |
| 3. S'inspirer des bonnes pratiques | 41 |
| CONCLUSION..... | 43 |
| ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR | 45 |

INTRODUCTION

En 2019, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèveront à 21,11 milliards d'euros, en hausse de 7,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2018 et de 6,8 % par rapport à la LFI 2018 retraitée des mesures de transfert et de périmètre.

Ainsi que l'a rappelé la Cour des comptes⁽¹⁾ dans son examen de l'exécution budgétaire 2017, « *la mission Solidarité a connu en 2017 des évolutions importantes de périmètre. L'effet dominant observé est cependant l'augmentation tendancielle extrêmement importante des dépenses de « guichet » (AAH et prime d'activité notamment), qui ont été très fortement sous-budgétisées en LFI et ont dû faire l'objet d'ouvertures de crédits massives en fin de gestion.*

La mission Solidarité est marquée par le poids des dépenses d'intervention, qui sont presque uniquement des dépenses de « guichet ». La forte dynamique de ces dépenses est de nature à mettre en péril la soutenabilité de la mission. »

L'augmentation des crédits pour 2019 s'explique ainsi principalement par l'augmentation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), la création d'un second bonus pour les bénéficiaires de la prime d'activité et la mise en place de la stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté.

Convaincu que la responsabilité de l'État, dans le domaine de la solidarité, de l'insertion et de l'égalité des chances, n'est pas seulement organisationnelle et budgétaire, mais qu'elle requiert de développer une véritable culture de l'attention aux autres, le rapporteur a choisi de s'intéresser, dans le cadre de la partie thématique de ce rapport, à un sujet transversal et primordial pour notre vivre ensemble : la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance.

La maltraitance n'est en effet pas seulement physique, elle est aussi psychique, sociale, économique et institutionnelle. Il s'agit d'un phénomène complexe – parfois même les auteurs de maltraitances n'en ont eux-mêmes pas conscience – qu'il est nécessaire de bien appréhender pour pouvoir le combattre.

Le rapporteur pourrait à cet égard faire siens les propos de Matthieu Ricard⁽²⁾, qui évoque la nécessité de l'altruisme : « *nous avons besoin d'un fil d'Ariane qui nous permette de retrouver notre chemin dans ce dédale de préoccupations graves et complexes. L'altruisme est ce fil qui peut nous permettre de relier naturellement les trois échelles de temps – court, moyen et long termes – en harmonisant leurs exigences.*

(1) « *Mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017* » ; Cour des comptes ; 23 mai 2018.

(2) « *Plaidoyer pour l'altruisme - La force de la bienveillance* » ; Matthieu Ricard ; Nil Eds ; 19 septembre 2013.

L'altruisme est souvent présenté comme une valeur morale suprême, aussi bien dans les sociétés religieuses que laïques. Pourtant, il n'aurait guère de place dans un monde entièrement régi par la compétition et l'individualisme. Certains s'insurgent même contre le « diktat de l'altruisme » qu'ils perçoivent comme une exigence de sacrifice, et prônent les vertus de l'égoïsme.

Or, dans le monde contemporain, l'altruisme est plus que jamais une nécessité, voire une urgence. Il est aussi une manifestation naturelle de la bonté humaine, dont nous avons tous le potentiel, en dépit des motivations multiples, souvent égoïstes, qui traversent et parfois dominent nos esprits.

(...) Pour récapituler, l'altruisme semble être un facteur déterminant de la qualité de notre existence, présente et à venir, et ne doit pas être relégué au rang de noble pensée utopiste entretenue par quelques naïfs au grand cœur. Il faut avoir la perspicacité de le reconnaître et l'audace de le dire. »

Le rapporteur tient à saluer l'installation, en début d'année, de la Commission pour la promotion de la bientraitance et de la lutte contre la maltraitance, dont les travaux seront remis aux ministres concernés fin novembre 2018. La promotion de la bientraitance suppose un changement de regard culturel, massif et généralisé. Le rapporteur a pu pleinement en mesurer la pertinence durant ses travaux – toutefois limités par le cadre de l'avis budgétaire relatif à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dans lequel ils s'inscrivaient – et souhaiterait pouvoir poursuivre ceux-ci à l'occasion d'une mission parlementaire.

Le rapporteur tient à témoigner sa gratitude à l'ensemble des personnalités avec lesquelles il s'est entretenu dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire.

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

La mission est composée de quatre programmes rattachés à la ministre des solidarités et de la santé, à la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, et à la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées.

Elle comprend le programme 304 « *Inclusion sociale et protection des personnes* », le programme 157 « *Handicap et dépendance* », le programme 137 « *Égalité entre les femmes et les hommes* », dont le directeur général de la cohésion sociale (DGCS) est responsable, et enfin le programme 124 « *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* » dont la directrice des finances, des achats et des services (DFAS) est responsable.

Comme l'a souligné la Cour des comptes ⁽¹⁾ la mission est structurée par l'importance du programme 157 (10,98 milliards d'euros exécutés en 2017) et du programme 304 (6,55 milliards d'euros exécutés en 2017), qui représentent au total 92 % des crédits de la mission.

Ces dépenses d'intervention poursuivent une évolution dynamique. Deux dispositifs représentent la plus grande part de ces dépenses : l'AAH (9,39 milliards d'euros exécutés en 2017) et la prime d'activité (5,26 milliards d'euros exécutés en 2017). Trois autres dépenses dépassent 500 millions d'euros : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), la protection juridique des majeurs et les aides exceptionnelles de fin d'année (« primes de Noël »). Le total des dépenses d'intervention est passé de 16,36 milliards d'euros en 2016 (périmètre 2017) à 17,53 milliards d'euros en 2017 et l'exécution 2017 dépasse la LFI de 7,4 %.

La Cour des comptes a également rappelé l'importance des dépenses fiscales rattachées à la mission, en coût et en poids relatif : les 29 dépenses fiscales représentaient 13,7 milliards d'euros en 2017, soit 72 % des crédits exécutés. Quatre d'entre elles avaient un coût supérieur à 1 milliard d'euros, pour un total en hausse de 1,3 %.

(1) « *Mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017* » ; Cour des Comptes ; 23 mai 2018.

A. UNE HAUSSE DE 14 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES »

1. Présentation des crédits alloués au programme

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 304

(en millions d'euros)

| Programme 304 – Inclusion sociale et protection des personnes | LFI 2018 crédits de paiement | PLF 2019 crédits de paiement | Variation LFI 2018/PLF 2019 en valeur absolue | Variation LFI 2018/PLF 2019 en % |
|---|------------------------------|------------------------------|---|----------------------------------|
| Action 11 – Prime d'activité et autres dispositifs | 5 910,7 | 6 643,7 | + 733 | + 12,4 % |
| Action 13 – Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentations | 0,7 | 0,7 | 0 | 0 |
| Action 14 – Aide alimentaire | 51,9 | 51,6 | - 0,3 | - 0,6 % |
| Action 15 – Qualification en travail social | 6,1 | 5,7 | - 0,4 | - 6,6 % |
| Action 16 – Protection juridique des majeurs | 647,2 | 668,3 | + 21,1 | + 3,3 % |
| Action 17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables | 143,0 | 156,1 | + 13,1 | + 9,2 % |
| Action 18 – Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) | 1,0 | 0,2 | - 0,8 | - 80 % |
| Action 19 – Stratégie interministérielle de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté des Enfants et des Jeunes – (nouveau) | - | 171 | + 171 | - |
| Total des crédits du Programme 304 | 6 760,6 | 7 697,2 | + 936,6 | + 13,9 % |

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » annexé au projet de loi de finances pour 2019.*

Le programme 304 « *Inclusion sociale et protection des personnes* » connaît une augmentation de près de 14 %. Il a pour objectif de soutenir diverses actions à fort enjeu : le financement de la prime d'activité, les dispositifs d'aide alimentaire qui s'inscrivent dans le cadre du fonds européen d'aide aux plus démunis, les actions relatives à la qualification et la professionnalisation en travail social, les dispositifs de protection juridique des majeurs ainsi que les actions de protection et d'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables. Par ailleurs, le programme porte en 2019 les moyens alloués à la stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté.

Dans les années à venir, la politique de lutte contre la pauvreté et de prévention du risque d'exclusion devra répondre – en concertation avec l'ensemble des acteurs nationaux, de terrain et associatifs – aux défis que sont la prévention des risques d'exclusion, ainsi que la lutte contre la pauvreté des enfants et l'action en faveur de l'insertion professionnelle.

2. L'action 11 « Prime d'activité et autres dispositifs » représente près de 90 % des crédits du programme

Créée dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, la prime d'activité remplace la prime pour l'emploi (PPE) et le volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA) depuis le 1^{er} janvier 2016. Son objectif est de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes et de les inciter à se maintenir dans l'emploi ou à reprendre une activité.

La prime d'activité est un complément de revenu mensuel versé, sous condition de ressources, aux actifs dès 18 ans qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants. Son barème est plus ciblé que celui de la PPE, la composition familiale et les ressources perçues par l'ensemble des membres du foyer étant prises en compte dans le calcul du montant de la prestation. Afin d'inciter à l'activité tous les membres du foyer, une composante individuelle a également été introduite. Elle prend la forme d'un bonus, servi à chaque membre du foyer dont les revenus sont supérieurs à 0,5 Smic. Le bonus est croissant de 0,5 à 0,8 Smic, puis stable jusqu'à 1,2 Smic.

Le montant forfaitaire de la prime d'activité (actuellement de 531,51 euros) a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle de 20 euros en 2018, pour être porté à 551,51 euros. Cette revalorisation sera poursuivie en 2019 par la création d'une seconde bonification dont le montant maximal sera fixé à 20 euros, versé aux bénéficiaires dont les revenus sont supérieurs à 0,5 Smic et atteignant son montant maximum à 1 Smic (8,3 millions d'euros). Celui-ci sera revalorisé de 20 euros en 2020 puis de 20 euros également en 2021. Ainsi, et conformément à l'engagement présidentiel, la revalorisation pour les bénéficiaires de la prime d'activité rémunérés au niveau du Smic s'élèvera à un surplus de 80 euros à la fin du quinquennat. Néanmoins, compte tenu de ces deux revalorisations exceptionnelles et de la trajectoire dynamique de la prestation, la revalorisation légale de la prime ne sera pas appliquée en 2019.

En 2019, 6 milliards d'euros seront consacrés à la prime d'activité. Cette dépense intègre les éléments suivants :

– l'évolution naturelle et spontanée des dépenses dite « tendancielle » (hypothèse d'un nombre d'allocataires s'élevant à 2,96 millions de foyers en moyenne annuelle pour un montant moyen mensuel de 159 euros, ainsi que les effets en année pleine de la revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire d'août 2018, soit 777 millions d'euros) ;

– les frais de gestion versés à la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;

– la création d'un second bonus individuel en 2019 ;

– la mesure transversale de revalorisation modérée des prestations sociales.

Par ailleurs, concernant la protection juridique des majeurs (laquelle fait également partie du programme 304), une réforme du barème de participation des personnes protégées intègre le maintien de l'exonération de la participation pour les personnes ayant un niveau de ressources inférieur ou égal à l'AAH, la suppression de la franchise en vigueur pour les personnes ayant un niveau de ressources supérieur à l'AAH qui paieront une participation sur la tranche de revenus comprise entre 0 euro et le plafond de l'AAH à taux plein, ainsi qu'une modification des taux actuels du barème.

3. La mise en œuvre de la stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté

L'année 2019 sera marquée par la première année de mise en œuvre de la stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté, qui s'articule autour de cinq engagements :

- l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ;

- garantir au quotidien les droits fondamentaux de tous les enfants ;

- un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ;

- assurer l'émancipation sociale par l'activité ;

- rendre les minima sociaux plus simples, plus lisibles et plus incitatifs à l'activité.

À cette fin, 135 millions d'euros de crédits nouveaux seront fléchés majoritairement vers une contractualisation avec les collectivités territoriales cheffes de fil.

Par ailleurs, la démarche AGILLE « Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion » se poursuit dans le cadre d'une nouvelle impulsion visant en priorité à améliorer la fluidité des parcours. Elle s'inscrit pleinement dans le cadre contractuel posé par la stratégie de lutte contre la pauvreté.

B. UNE HAUSSE DE 5 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE »

1. Présentation des crédits alloués au programme

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

| Programme 157 – Handicap et dépendance | LFI 2018 crédits de paiement | PLF 2019 crédits de paiement | Variation LFI 2018/PLF 2019 en valeur absolue | Variation LFI 2018/PLF 2019 en % |
|--|------------------------------|------------------------------|---|----------------------------------|
| Action 12 – Allocations et aides en faveur des personnes handicapées | 11 317,5 | 11 897,5 | + 580,0 | + 5,1 % |
| Action 13 – Pilotage du programme et animation des politiques inclusives | 23,8 | 25,8 | + 2,0 | + 8,4 % |
| Total des crédits du Programme 157 | 11 341,2 | 11 923,3 | + 582,1 | + 5,1 % |

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » annexé au projet de loi de finances pour 2019.*

Le programme 157 « *Handicap et dépendance* » vise à permettre aux personnes handicapées et aux personnes âgées en perte d'autonomie de choisir librement leur mode de vie en leur facilitant l'accès au droit commun et en leur offrant des dispositifs adaptés à leurs besoins évalués de façon individualisée. Le programme finance essentiellement les ressources d'existence (allocation aux adultes handicapés et allocation supplémentaire d'invalidité) ainsi que les mécanismes d'accompagnement vers l'activité professionnelle (aide au poste versée aux établissements et services d'aide par le travail, emploi accompagné) et les actions mises en œuvre pour renforcer les dispositifs de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des personnes handicapées.

2. La politique en faveur des personnes handicapées

Les crédits du programme 157 contribuent très majoritairement au soutien du revenu des personnes handicapées par le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui représentent 85 % des dépenses du programme (soit 10 284,72 millions d'euros).

Une revalorisation exceptionnelle de l'AAH viendra compléter la revalorisation légale d'avril 2018, indexée sur l'inflation constatée, et portera le montant mensuel versé pour une allocation à taux plein à 860 euros en novembre 2018, soit un gain de 41 euros mensuel pour les allocataires. Une deuxième revalorisation exceptionnelle sera mise en œuvre pour porter le montant mensuel de l'AAH à taux plein à 900 euros en novembre 2019. Il s'agit d'une hausse sans précédent, qui représente un effort de plus de 500 millions d'euros en 2019 et de plus de 2 milliards d'euros sur l'ensemble du quinquennat.

Le programme finance également l'« aide au poste » versée par l'État aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). Cette aide bénéficie à quelque 120 000 personnes employées en ESAT. Le programme 157 retrace en outre les dépenses liées à l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), qui vise à garantir un minimum de ressources aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse s'ils sont atteints d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail ou de gain d'au moins deux tiers.

Enfin, les crédits dédiés à l'emploi accompagné seront augmentés de 40 % (+ 2 millions d'euros) afin de mettre en œuvre les mesures s'inscrivant dans le cadre de la stratégie nationale pour l'autisme, notamment son axe 4 « *Promouvoir l'inclusion sociale des adultes* » qui prescrit l'amélioration de l'insertion et du maintien en emploi en milieu ordinaire des personnes handicapées souffrant de troubles autistique et ce quel que soit leur lieu de résidence. En effet, une « *Stratégie nationale pour l'autisme, au sein des troubles du neuro-développement 2018-2022* », prenant la suite du 3^{ème} plan autisme, a été présentée le 6 avril 2018 par le Premier ministre. Dotée d'un budget global de 344 millions d'euros, elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie de transformation de l'offre médico-sociale avec l'objectif de développer davantage de services médico-sociaux et de solutions innovantes s'articulant avec la scolarisation, l'habitat ou l'emploi en milieu ordinaire.

3. La volonté de créer une société inclusive

Le Gouvernement a fait du handicap une priorité du quinquennat comme cela a été rappelé lors du comité interministériel du 20 septembre 2017. Ses orientations en faveur des personnes en situation de handicap, qui sont notamment portées par 17 hauts fonctionnaires au sein de chaque ministère, visent à changer le regard de la société, à faciliter la vie au quotidien par une société plus accessible et à apporter des réponses effectives aux besoins des personnes quel que soit leur handicap et leur l'âge dans tous les secteurs :

– à l'école, tous les enfants qui en ont besoin devront avoir accès à un accompagnement adapté leur permettant une scolarité et un accès aux activités périscolaires ou extrascolaires ;

– en matière d'emploi, plusieurs mesures sont prévues pour favoriser leur accès à la formation professionnelle, l'accompagnement dans leur évolution professionnelle et la diversification de l'offre de métiers vers lesquels s'orientent les personnes handicapées. Un effort particulier est réalisé en faveur de l'apprentissage et de la formation des demandeurs d'emploi ainsi que des incitations à l'embauche notamment par le déploiement des services d'emploi accompagné ;

– dans les transports, 100 % des trajets accessibles seront identifiés et cartographiés pour renforcer la mobilité ;

– afin d’améliorer l’accès au logement, les logements adaptés seront systématiquement identifiés pour faciliter les recherches, les habitats inclusifs seront favorisés en levant les obstacles administratifs ;

– l’accessibilité des services publics numériques sera développée et l’innovation technologique pour les personnes en situation de handicap soutenue ;

– une attention particulière sera apportée à la qualité de vie des aidants familiaux, notamment s’agissant de leurs conditions de travail.

Un nouveau comité interministériel sera organisé à l’automne 2018. Il permettra de dresser un bilan des réalisations et de mobiliser l’ensemble des ministères sur la mise en œuvre de mesures de simplification en faveur des droits des personnes afin de lutter contre les ruptures de parcours. Une nouvelle conférence nationale du handicap sera lancée à l’issue de ce comité interministériel. Il s’agira de partager avec l’ensemble de la société, notamment à l’échelle de chaque territoire, les enjeux liés aux questions de l’inclusion et de l’accessibilité.

C. L’ABSENCE D’ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES »

1. Présentation des crédits alloués au programme

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 137

(en millions d’euros)

| Programme 137 – Égalité entre les femmes et les hommes | LFI 2018 crédits de paiement | PLF 2019 crédits de paiement | Variation LFI 2018/PLF 2019 en valeur absolue et % |
|--|------------------------------|------------------------------|--|
| Action 11 – Actions et expérimentations pour la culture de l’égalité et en faveur de l’égalité professionnelle, politique et sociale (<i>ancien</i>) | 4,9 | | - |
| Action 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (<i>ancien</i>) | 18,4 | | - |
| Action 13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes (<i>ancien</i>) | 1,6 | | - |
| Action 15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains (<i>ancien</i>) | 5,0 | | - |
| Action 21 – Politiques publiques - Accès au droit (<i>nouveau</i>) | | 22,4 | - |
| Action 22 – Partenariats et innovations (<i>nouveau</i>) | | 5,9 | - |
| Action 23 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes (<i>nouveau</i>) | | 1,6 | - |
| Total des crédits du Programme 137 | 29,9 | 29,9 | 0,0 |

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » annexé au projet de loi de finances pour 2019.*

Le programme 137 « *Égalité entre les femmes et les hommes* » vise à impulser et coordonner les actions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale, à la promotion des droits et à la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes. La politique de l'égalité entre les femmes et les hommes s'inscrit ainsi dans une démarche interministérielle et partenariale qui permet par effet de levier budgétaire, sur les champs d'intervention du programme, de mobiliser des partenaires (européens, nationaux, territoriaux, mais aussi des entreprises et des branches professionnelles), ainsi que leurs financements.

L'égalité entre les femmes et les hommes a été érigée au rang de grande cause nationale du quinquennat, dont les trois champs d'intervention prioritaires suivants :

- promouvoir l'égalité professionnelle et permettre une meilleure conciliation des temps de vie ;
- lutter contre toutes les formes d'agissements et de violences sexistes et sexuelles ;
- un État exemplaire grâce à l'efficacité de politiques ministérielles et interministérielles en faveur de l'égalité.

La nouvelle architecture du programme 137 traduit cette triple ambition de pilotage, notamment via :

- des dispositifs spécifiques (action 21 « *Politiques publiques – accès aux droits* ») exerçant un effet de levier, de soutien et de promotion de partenariats et répondant aussi à des situations territoriales diversifiées ;
- des actions innovantes permettant l'émergence de nouvelles pratiques (action 22 « *Partenariats et innovation* ») ;
- le développement des initiatives d'information et de sensibilisation pour l'égalité (action 23 « *Soutien du programme Égalité entre les femmes et les hommes* »).

Les financements inscrits au titre de l'action 21 portent sur des actions d'information et d'orientation des femmes, sur la prévention, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violences physiques et sexuelles (au sein du couple, mariage forcé, mutilation sexuelle, viol, etc.). Ils soutiennent également des actions en matière d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle, de conseil conjugal et familial ainsi que de santé génésique et d'interruption volontaire de grossesse. Ils contribuent, enfin, à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains, principalement à des fins d'exploitation sexuelle, notamment à travers le déploiement de l'accompagnement des personnes prostituées s'engageant dans le parcours de sortie de la prostitution

créé par la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 renforçant la lutte contre le système prostitutionnel et l'accompagnement des personnes prostituées.

L'action 22 contribue à soutenir les associations, structures et projets favorisant l'innovation, le renouvellement des pratiques et l'émergence des initiatives pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Sont notamment visées les initiatives contribuant à développer la culture de l'égalité et l'égal accès des femmes à la vie sociale sous toutes ses formes. Des actions d'amélioration des trajectoires professionnelles des femmes sont également soutenues. Dans le champ de l'emploi et de l'insertion sociale et professionnelle des femmes, la recherche de partenariats et l'inscription de ces actions dans des programmations stratégiques à l'échelle régionale ont été systématisées pour amplifier l'effet de levier des crédits du programme 137.

0,1 million d'euros des crédits de l'action 23 sont destinés au fonctionnement, tandis que 1,4 million d'euros visent à soutenir le développement des initiatives d'information et sensibilisation portées par l'État ou associations partenaires. Cette action finance les dépenses de communication et de sensibilisation, les dépenses de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes ainsi que les indemnités de service civique.

2. La promotion de l'égalité professionnelle et une meilleure conciliation des temps de vie

À l'issue d'une concertation avec les partenaires sociaux initiée le 7 mars 2018, la ministre du travail et la secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes ont présenté dix actions pour en finir avec les écarts de salaires injustifiés et cinq actions pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles :

– dix actions pour en finir avec les écarts de salaires injustifiés (9 % au niveau national) et faire progresser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Sur le fondement du principe « à travail égal, salaire égal » inscrit dans la loi depuis 45 ans, une méthodologie commune sera déployée dans toutes les entreprises de plus de 50 salariés : dès le 1^{er} janvier 2019 pour les entreprises de plus de 250 salariés, et au 1^{er} janvier 2020 pour les entreprises entre 50 et 250 salariés. En cas de non-conformité persistante en 2022, la sanction décidée par l'inspection du travail ne sera plus seulement sur l'obligation de moyens comme aujourd'hui, mais aussi sur l'obligation de résultat. Chaque branche devra rendre compte de son action en matière d'égalité professionnelle dans le cadre de son bilan annuel, notamment sur les classifications, la promotion de la mixité et les certificats de qualification professionnelle pour qu'ils soient au service des parcours professionnels des femmes. Les contrôles et interventions de l'inspection du travail seront multipliés par 4, passant de 1 730 à 7 000 contrôles par an sur le seul sujet de l'égalité professionnelle et salariale (qui est l'une des 4 priorités de l'inspection) ;

– cinq actions pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles. Il s’agira de mobiliser les acteurs du dialogue social et de former les inspecteurs du travail, les professionnels de la médecine du travail, les délégués syndicaux et les élus du personnel ainsi que les conseillers prud’homaux. L’accompagnement des victimes est prévu avec la mise en place des référents formés et identifiables pour tous les salariés. Enfin, les sanctions seront proportionnées aux violences, le cas échéant par une mutation voire un licenciement, et un guide pratique sera élaboré avec les partenaires sociaux pour clarifier les sanctions adaptées à chaque situation.

Le 17 mai 2018, un appel à projets d’un million d’euros a été lancé, afin de permettre de contribuer à la mobilisation des acteurs régionaux et nationaux dans la mise en œuvre d’actions concrètes et innovantes contre les violences sexistes et sexuelles au travail.

D. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALE, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » EN LÉGÈRE DIMINUTION

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 124

(en millions d’euros)

| Programme 124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | LFI 2018 crédits de paiement | PLF 2019 crédits de paiement | Variation LFI 2018/ PLF 2019 en valeur absolue | Variation LFI 2018/ PLF 2019 en % |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|---|--|
| Action 10 – Fonctionnement des services | 15,9 | 17,4 | + 1,5 | + 9,4 % |
| Action 11 – Systèmes d’information | 46,0 | 47,3 | + 1,3 | + 2,8 % |
| Action 12 – Affaires immobilières | 88,4 | 63,3 | - 25,1 | - 28,4 % |
| Action 14 – Communication | 4,7 | 5,6 | + 0,9 | + 19,1 % |
| Action 15 – Affaires européennes et internationales | 5,5 | 5,2 | - 0,3 | - 5,5 % |
| Action 16 – Statistiques, études et recherche | 9,1 | 9,4 | + 0,3 | + 3,3 % |
| Action 17 – Financement des agences régionales de santé | 594,8 | 591,0 | - 3,8 | - 0,6 % |
| Action 18 – Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé | 248,8 | 227,1 | - 21,7 | - 7,6 % |
| Action 19 – Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative | 284,1 | 294,1 | + 10,0 | + 3,5 % |
| Action 20 – Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes | 15,6 | 14,2 | - 1,4 | - 9,0 % |
| Action 21 – Personnels mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l’hébergement | 50,6 | 48,6 | - 2,0 | - 4,0 % |
| Action 22 – Personnels transversaux et de soutien | 132,4 | 135,0 | + 2,6 | + 2,0 % |
| Action 23 – Politique des ressources humaines | 23,0 | 23,0 | 0,0 | 0 % |
| Total des crédits du Programme 124 | 1 519,0 | 1 481,2 | - 37,8 | - 2,5 % |

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » annexé au projet de loi de finances pour 2019.*

Le programme 124 « *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » est un programme d'appui et de soutien aux politiques publiques des administrations et cabinets du secteur des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse et de la vie associative. À ce titre, il porte l'ensemble des emplois exerçant en cabinet, en administration centrale et dans les services déconcentrés des ministères sociaux, ainsi que la masse salariale correspondante (y compris l'action sociale). Il porte également la subvention pour charge de service public versée aux Agences régionales de santé et les crédits de fonctionnement des cabinets et de l'administration centrale ainsi que des services déconcentrés d'outre-mer.

Les moyens de fonctionnement financeront prioritairement les dépenses récurrentes et les actions lancées dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 ». Ils accompagneront également les processus de transformation qui seront mis en œuvre en application des circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018 relatives à l'organisation territoriale des services publics ainsi qu'à la déconcentration et l'organisation des administrations centrales.

Ils cofinanceront par ailleurs, en complément des crédits mobilisés par les autres responsables de programmes, les projets des ministères sociaux retenus par le Fonds de transformation de l'action publique. Enfin, dans un contexte renforcé de maîtrise de la dépense publique et des effectifs publics, l'optimisation des moyens sera particulièrement poursuivie en matière de systèmes d'information et de dépenses immobilières.

II. LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE ET PROMOTION DE LA BIENTRAITANCE : UNE INDISPENSABLE PRISE DE CONSCIENCE

A. UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT

La diversité des situations et des actes de maltraitance est immense. Afin de les combattre et de promouvoir la bientraitance, il est nécessaire de s'intéresser en premier lieu à la définition de la maltraitance comme de la bientraitance dans leur ensemble.

1. Des notions complexes

a. La définition de la maltraitance s'est progressivement affinée

Selon un rapport gouvernemental récent ⁽¹⁾, si historiquement, la notion de maltraitance a été introduite en France à la fin des années 1980, dans la loi relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs (organisant notamment l'obligation de signalement des situations au procureur), les acteurs intervenant dans la prise en soin de personnes handicapées s'en sont également emparés et ont largement contribué à sa vulgarisation. Actuellement ce concept prévaut également dans les secteurs sanitaire et médico-social, notamment s'agissant des pratiques professionnelles en gériatrie et gérontologie.

La France s'appuie en premier lieu sur les définitions du Conseil de l'Europe et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

En 1987, le Conseil de l'Europe a défini la maltraitance comme étant « *tout acte ou omission commis par une personne, s'il porte atteinte à la vie, à l'intégrité corporelle ou psychique ou à la liberté d'une autre personne ou compromet gravement le développement de sa personnalité et/ou nuit à sa sécurité financière* » ⁽²⁾.

Par ailleurs, en 2002, le Conseil de l'Europe a publié un rapport ⁽³⁾ qui apporte un nouvel éclairage à cette définition, à savoir « *tout acte ou omission commis par une personne ou un groupe, qui a pour effet de porter gravement atteinte, que ce soit de manière volontaire ou involontaire, aux droits fondamentaux, aux libertés civiles, à l'intégrité corporelle, à la dignité ou au bien-être général d'une personne vulnérable, y compris les relations sexuelles ou les opérations financières auxquelles elle ne consent ou ne peut consentir* ».

(1) « Les maltraitances financières à l'égard des personnes âgées - Un fléau silencieux ». *Mission d'information présidée par monsieur Alain Koskas Psycho-gérontologue, Président de la FIAPA et de la Fédération 3977 contre la maltraitance. Rapport fait à la demande de Madame Pascale Boistard, secrétaire d'État chargée des personnes âgées et de l'autonomie. Remise du rapport actualisé le 19 septembre 2017.*

(2) « Un fléau silencieux » : *colloque du Conseil de l'Europe sur la violence au sein de la famille, du 25 au 27 novembre 1987.*

(3) Hilary Brown ; « *Protection des adultes et des enfants handicapés contre les abus* » ; P 9-10 ; Conseil de l'Europe ; 2002.

valablement, ou qui visent délibérément à l'exploiter ». La classification décrite est la suivante :

– la violence physique, qui comprend les châtiments corporels, l'incarcération, y compris l'enfermement chez soi sans possibilité de sortir, la surmédication ou l'usage de médicaments à mauvais escient et l'expérimentation médicale sans consentement ;

– les abus et exploitations sexuels, y compris le viol, les agressions sexuelles, les outrages aux mœurs, les attentats à la pudeur, l'embrigadement dans la pornographie et la prostitution ;

– les menaces et les préjudices psychologiques, généralement les insultes, l'intimidation, le harcèlement, les humiliations, les menaces de sanctions ou d'abandon, le chantage affectif ou le recours à l'arbitraire, le déni du statut d'adulte et l'infantilisation des personnes handicapées ;

– les interventions portant atteinte à l'intégrité de la personne, y compris certains programmes à caractère éducatif, thérapeutique ou comportemental ;

– les abus financiers, les fraudes et les vols d'effets personnels, d'argent ou de biens divers ;

– les négligences, les abandons et les privations, d'ordre matériel ou affectif, et notamment le manque répété de soins de santé, les prises de risques inconsidérées, la privation de nourriture, de boissons ou d'autres produits d'usage journalier, y compris dans le cadre de certains programmes éducatifs ou de thérapie comportementale. En 2002, l'OMS a également défini la maltraitance à l'égard des personnes âgées comme étant « *un acte isolé ou répété, ou l'absence d'intervention appropriée, qui se produit dans toute relation de confiance et cause un préjudice ou une détresse chez la personne âgée* » ⁽¹⁾.

Comme le souligne le Professeur Mony Elkaïm, c'est l'abus de pouvoir qui signe la présence d'une maltraitance. En effet, à la différence de la violence, une maltraitance suppose que soient réunis trois éléments :

– « *une dissymétrie dans la relation* » ⁽²⁾,

– une dépendance (entendue comme un lien entre l'auteur et la victime) et

– l'existence d'un abus de pouvoir, dans le sens d'user de sa capacité de faire ou de ne pas faire en vue d'obtenir quelque chose ou le comportement

(1) *Rapport mondial sur la violence et la santé ; Chapitre 5 « La maltraitance des personnes âgées » p. 141 ; OMS ; 2002. Lien : http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/fr/*

(2) « *Chapitre 1. Ce que la maltraitance nous enseigne* » p. 1 à 62 dans « *Santé Sociale* », sous la direction de Casagrande Alice. Paris, Dunod. 2012.

Lien : <https://www.cairn.info/ce-que-la-maltraitance-nous-enseigne--9782100563692-p-1.htm>

attendu de la personne abusée. L'acte de violence peut exister sans dissymétrie et sans dépendance dans la relation.

Le lien ou la relation entre la victime d'une maltraitance et son auteur est au centre de cette définition. Cette relation a différents visages : lien de parenté, relation entre un client et un professionnel (par exemple une relation commerciale), relation de voisinage, relation entre aidant et aidé, relation entre une personne vulnérable et un professionnel de santé ou du soin (par exemple une relation médicale ou paramédicale).

Le président du conseil départemental de la Moselle met quant à lui en exergue une maltraitance sociale et économique, que l'on a trop tendance à négliger : la maltraitance, ce n'est pas que la brutalité physique. Les représentantes de la Haute autorité de santé (HAS) soulignent pour leur part que la bientraitance passe par une plus grande place laissée aux usagers : plus on reconnaît les personnes comme acteurs, avec un droit à l'autodétermination, plus la maltraitance diminue. La HAS dispose de deux grands outils visant à lutter contre la maltraitance et à renforcer la bientraitance :

- l'évaluation de la qualité, qui est une compétence nouvelle ;
- le volet « recommandation de bonnes pratiques » pour les professionnels.

Les normes et recommandations produites par HAS reposent sur les trois piliers suivants :

- le savoir scientifique ;
- le savoir des professionnels ;
- le savoir des patients.

Le rapporteur tient toutefois à souligner qu'il faut veiller à ne pas plaquer un référentiel aveugle sur les notions de bientraitance et de maltraitance. Dans un tel cas de figure en effet, les recommandations normatives de la HAS seraient susceptibles de générer de la maltraitance institutionnelle...

b. Les notions qui entourent le concept de bientraitance

Selon l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM)⁽¹⁾, le concept naît dans un champ professionnel marqué par plusieurs autres concepts importants, à la fois préparatoires et complémentaires de la notion de bientraitance.

La notion de bienveillance, plus récente dans sa déclinaison professionnelle, se situe au niveau de l'intention. Elle consiste à aborder l'autre, le

(1) « La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre » ; ANESM ; Juillet 2008.

plus fragile, avec une attitude positive et avec le souci de lui faire du bien : c'est l'importance de l'intention envers l'autre qui prime.

Le concept de bienveillance s'appuie également sur une notion tirée de la psychanalyse : il s'agit de la notion de mère « *suffisamment bonne* » développée par le pédopsychiatre Donald Winnicott⁽¹⁾, qui traduit une capacité d'adaptation et de « prendre soin » de la mère qui ne se définit pas de manière générale mais relève d'un ajustement à un enfant particulier, à un moment donné du temps. Cela ne signifie pas que la posture professionnelle de bienveillance— posture d'ajustement à un usager singulier à un moment donné —s'apparente à une posture maternante : cette notion différencie la compétence maternelle d'une quelconque forme de perfection, ou encore d'une compétence abstraite et générale.

De la psychologie, la bienveillance peut également retenir l'héritage de Carl Rogers et ses enseignements en matière de communication⁽²⁾. Quatre dimensions de la communication, qui incarnent les modalités par lesquelles un individu peut éviter de mettre l'autre en accusation à travers sa communication, peuvent en particulier participer à une démarche bienveillante :

– la première dimension consiste à observer les faits en évitant les jugements de valeur ;

– la seconde, à reconnaître ses propres sentiments, ce qui permet à l'interlocuteur de trouver plus facilement un espace pour exprimer également les siens ;

– la troisième, d'avoir conscience d'exprimer ses besoins propres, ce qui facilite également la compréhension des besoins de l'autre ;

– la quatrième enfin, de savoir formuler sa demande et indiquer à l'autre quelles actions concrètes peuvent contribuer à « mon bien-être ». Ces quatre dimensions mettent en exergue la faculté d'empathie et la posture de négociation.

La notion de sollicitude, développée principalement par le philosophe Paul Ricœur⁽³⁾, consiste à adopter envers l'autre, au sein d'une relation dissymétrique, une attitude permettant de rétablir un équilibre plutôt que d'accentuer le déséquilibre. Incarnée dans un geste individuel, la sollicitude répond à une fragilité momentanée ou durable par une réponse singulière, soucieuse de l'unicité de l'autre et de sa vulnérabilité. Là où il ne peut toujours parvenir à réparer la différence de situations et l'écart de possibilités, le geste de sollicitude vise en tout cas à instaurer une relation équilibrée et respectueuse de l'autre.

La notion de « care », quant à elle, a été développée au sein d'écrits anglo-saxons d'abord, puis francophones, afin de différencier l'attitude du

(1) « *De la pédiatrie à la psychanalyse* » ; Donald Winnicott ; Paris ; Payot ; 1969.

(2) « *Le développement de la personne* » ; Rogers, Carl R ; Paris ; Dunod ; 1998.

(3) « *Soi-même comme un autre* » ; Paul Ricœur ; Paris ; Seuil ; 1990.

« prendre soin » de celle d'un « guérir » plus technicien. Cette notion se réfère à un accompagnement de proximité dans lequel une place importante est donnée à l'expérience des professionnels qui travaillent au plus près des personnes dépendantes ⁽¹⁾. L'enseignement du care décrit des attitudes et comportements qui sont, non pas déterminés par la règle ou le droit, mais par l'adaptation des réponses à une situation donnée, toujours singulière : « *la pratique du care implique de sortir de son propre cadre de référence pour entrer dans celui de l'autre* » ⁽²⁾. L'éthique du care est donc une réponse contextualisée et personnalisée.

La notion de reconnaissance apporte également un éclairage pertinent : elle met l'accent sur l'importance pour toute personne d'être regardée positivement et favorablement par ceux qui l'entourent, afin de développer une bonne image d'elle-même.

Enfin le concept de bien-traitance a vu le jour dans les années quatre-vingt-dix au sein du comité de pilotage ministériel de « l'opération pouponnières », opération qui visait l'humanisation de l'accueil de très jeunes enfants. Ce terme renvoie au cheminement de professionnels qui souhaitaient « *rechercher activement des moyens permettant de ne pas se laisser envahir par le découragement provoqué par la complexité des situations de maltraitance* » ⁽³⁾. Il désignait une démarche « *impliquant avant tout, malgré les séparations et les ruptures, de respecter la continuité du développement de l'enfant dans son histoire, non plus à court terme, mais envisagée dans un projet d'avenir, et de l'aider à construire son identité dans la sécurité affective et l'épanouissement de toutes ses possibilités* » ⁽⁴⁾. Le trait d'union du terme de « bien-traitance » symbolisait, pour ses créateurs, le lien entre tous ceux qui prenaient part à la démarche. L'enjeu de ce concept était ainsi résumé : « (...) *la « bien-traitance » des plus vulnérables d'entre les siens est l'enjeu d'une société tout entière, un enjeu d'humanité* » ⁽⁵⁾.

2. Les crédits destinés à la lutte contre la maltraitance dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Si un certain nombre des crédits destinés à lutte contre la maltraitance figurent dans les programmes de la mission, d'autres se trouvent par ailleurs dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à la Caisse nationale

(1) « Le souci des autres, Éthique et politique du care » ; Paperman, Patricia et Laugier, Sandra ; Paris ; EHESS ; 2006.

(2) « A feminine approach to ethics and moral education. Caring involves stepping out of one's own personal frame of reference into the other's » ; Noddings, Nel. ; Caring ; Berkeley ; University of California Press ; 1984 ; p.24.

(3) « La bien-traitance envers l'enfant » ; Rapport, Danielle ; Paris ; Belin ; 2006, p. 20.

(4) *Ibid* ; p. 21.

(5) Comité de pilotage de « L'opération pouponnières » ; L'enfant en pouponnière et ses parents ; Conditions et propositions pour une étape constructive ; Paris ; Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; La Documentation Française, 1997.

de solidarité pour l'autonomie. En tout état de cause, les différents établissements sociaux et médico-sociaux doivent souscrire des règles minimales de fonctionnement pour être accrédités. Cette autorisation est assortie d'une évaluation interne et externe de la HAS, en charge de piloter la qualité. Les usagers disposent également de la possibilité de s'exprimer sur leur bien-être, en s'adressant à l'Agence régionale de santé (ARS) dont ils relèvent ou à leur conseil départemental (CD), en saisissant une personne qualifiée désignée par le CD ou encore en utilisant l'un des numéros téléphoniques dédiés.

a. Le programme 304 : l'enfance maltraitée

Dans le projet annuel de performance pour 2019, au sein du programme 304, les crédits destinés à la lutte contre les violences faites aux enfants s'élèvent à 2,4 millions d'euros. Il s'agit du financement du groupement d'intérêt public pour l'enfance en danger (GIPED) composé du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED) et de l'observatoire pour la protection de l'enfance (ONPE).

L'objectif de performance n° 2 du programme 304 « *améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger* » évalue les taux d'appels traités par le SNATED. En 2019, il a été décidé de recentrer les quatre sous-indicateurs sur les deux taux centraux « *taux d'appels traités par un écoutant du SNATED* » et « *taux d'appels transmis aux conseil départementaux* ».

Par ailleurs, plusieurs associations œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance sont financées sur l'action 17, pour un montant total de 171 000 euros en 2018, comme par exemple la fédération nationale des associations départementales des personnes accueillies en protection de l'enfance (FNADEPAPE).

b. Le programme 157 : la lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des personnes handicapées

Dans le projet annuel de performance pour 2019, au sein du programme 157, les crédits destinés à la lutte contre la maltraitance s'élèvent à 1,8 millions d'euros, maintenus au niveau de 2018. La politique mise en place par l'État pour lutter contre ce phénomène vise à protéger les personnes vulnérables en raison de leur âge ou de leur handicap, en facilitant le signalement des faits de maltraitance et en renforçant les contrôles opérés au sein des établissements sociaux ou médico-sociaux. Elle cherche également à prévenir et à repérer les risques de maltraitance en accompagnant les institutions et les professionnels dans la mise en œuvre d'une politique active de bientraitance.

Afin d'offrir un dispositif d'écoute téléphonique adapté aux victimes et aux témoins de faits de maltraitance, le programme finance un numéro national unique d'accueil téléphonique et de traitement des appels : le 3977, mis en place en 2008. Cette plate-forme nationale (premier accueil téléphonique) est relayée par un réseau de proximité constitué d'antennes chargées de l'analyse des

signalements et du suivi des situations en relation, le cas échéant, avec les autorités administratives locales (services de l'État et du conseil départemental), voire judiciaires. Un système d'information spécifique permet d'assurer un suivi du traitement de la situation entre les écoutants de la plate-forme nationale et les équipes des centres de proximité. Il permet également d'établir une analyse statistique quantitative et qualitative annuelle des situations ainsi révélées.

La gouvernance de ce dispositif a été progressivement renforcée avec la création de la « Fédération 3977 contre la maltraitance » en février 2014. La Fédération assure la gestion de la plateforme d'écoute sur l'ensemble du territoire Français. Elle réceptionne les premiers contacts des personnes sollicitant son aide, la coordination et l'animation du réseau national, la formation de partenaires institutionnels, associatifs, la mise en œuvre d'un observatoire national de la maltraitance, la communication à l'échelon local et national, ainsi que la participation aux différentes instances consultatives.

Pour toutes ces missions, la Fédération 3977 dispose d'un budget annuel de 1 000 000 euros ; les différents centres locaux et partenaires assurant la deuxième écoute, le traitement voire la résolution des actes de maltraitance perçoivent 800 000 euros par an pour mener à bien leurs missions géographiquement délimitées. 4 équivalents temps-plein procèdent à la première écoute et renseignent un nouveau dossier pour chaque situation rapportée. Ce dossier reprend l'ensemble des informations données par l'appelant sur la situation et les différents acteurs de celle-ci (personne en situation de handicap ou personne âgée victime présumée et mis en cause). Alors que le numéro 3977 ne constitue pas un numéro d'urgence, l'ouverture de la ligne est garantie sur une large amplitude horaire, du lundi au vendredi de 9 heures à 19 heures.

Les dossiers dits de « situation préoccupante » (suspicion de maltraitance), représentaient 79 % des dossiers en 2017. Les témoignages relevant la plupart du temps d'une situation de maltraitance, sans pour autant que l'appelant souhaite une action du dispositif, s'élevaient à 9 %. Enfin, 12 % étaient des accompagnements de situation ne relevant pas de la maltraitance au sens strict, mais dont la complexité était susceptible de déboucher sur une maltraitance (situations de vulnérabilité, de difficultés particulières pouvant être sociales, psychiques, physiques... et nécessitant une prise en charge). En 2018, le dispositif national du numéro 3977 a créé 5 024 dossiers relatifs à des situations de maltraitance présumée, dont 724 concernant des personnes en situation de handicap (55 % de femmes). Les situations rapportées concernent principalement le domicile (78 %), pour des maltraitements psychologiques (39 %), physiques (22 %), financières (13 %) ou encore des négligences (14 %). Contrairement aux personnes âgées, l'appelant est le plus souvent la victime elle-même (43 %), la personne mise en cause étant dans 50 % des situations un membre de la famille.

Il importe désormais de poursuivre l'accompagnement de la Fédération en vue d'optimiser la cohérence et l'efficacité du dispositif, d'améliorer l'articulation entre le niveau national (plate-forme et équipes nationales) et le niveau local

(réseau de proximité), d'harmoniser les pratiques locales et de renforcer les relations des antennes avec les autorités administratives et les acteurs locaux. Par ailleurs, une nouvelle organisation a été mise en place depuis le second semestre 2017 afin de couvrir l'ensemble des départements et d'assurer une offre d'écoute et d'accompagnement à tous les appelants, y compris à ceux relevant de départements sans centre local ou dont le centre local peut s'avérer en difficulté passagère.

Afin d'aller au-delà du dispositif de signalement, la ministre des solidarités et de la santé et la secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées, ont installé le 19 février dernier la Commission de promotion de la bientraitance et de lutte contre la maltraitance, conjointe entre le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). Cette commission, présidée par Monsieur Denis Piveteau, conseiller d'État, est composée, outre des membres désignés par le HCFEA et le CNCPH, de personnes qualifiées (experts) et de représentants de tous les secteurs concernés notamment des ministères des solidarités et de la santé, de la justice, de l'intérieur et des personnes handicapées, des agences régionales de santé, des conseils départementaux. Elle conduit ses travaux à raison d'une réunion presque tous les mois, qui se traduiront par la rédaction d'une « note d'orientation » en fin d'année 2018.

Prévue par la loi d'adaptation de la société au vieillissement⁽¹⁾, cette commission est chargée de faire des propositions sur le risque de maltraitance dans tous les lieux de vie, que ce soit à domicile ou en établissement. Elle doit permettre d'améliorer la connaissance du phénomène, de faciliter le repérage, le signalement et le traitement de situations de maltraitance, et de promouvoir la bientraitance et l'accompagnement des acteurs dans le quotidien. Elle proposera notamment une définition commune de la bientraitance, et les moyens et mesures pour l'inscrire dans une prise en compte de qualité des personnes vulnérables. Elle veillera pour ce faire à promouvoir la pleine représentation et l'expression des personnes concernées.

c. Le programme 137 : la lutte contre toutes les formes d'agissements et de violences sexistes et sexuelles

Dans le projet annuel de performance pour 2019, au sein du programme 157, les crédits destinés à la prévention et à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles s'élèvent à 13,67 millions d'euros. Dans ce cadre, les financements mobilisés au niveau local sur les dispositifs de prise en charge des femmes victimes de violences sont les suivants :

- le dispositif d'accueil de jour pour 3,649 millions d'euros ;
- les lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation pour 1,048 millions d'euros ;

(1) Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

– les référents départementaux pour les femmes victimes de violences au sein du couple pour 1,288 millions d’euros ;

– les associations chargées d’accompagner les personnes en situation de prostitution, auxquelles un soutien de 2,124 millions d’euros est apporté.

Au niveau national, sont financées :

– la plateforme téléphonique 3919 « Violences femmes info », numéro national de référence d’accueil téléphonique et d’orientation des femmes victimes de violences, à hauteur de 1,549 millions d’euros ;

– les associations nationales – dont la majorité contribue à cette politique publique – pour 2,03 millions d’euros.

Selon la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF), qui doit se livrer à une multiplication chronophage des demandes de financement (9 financeurs différents en 2017), les crédits du programme 137 – le plus petit budget de l’État – mériteraient d’être doublés.

Ainsi, pour dénoncer les violences qui s’exercent à l’encontre des femmes et en particulier les violences conjugales, une coordination d’associations issues du mouvement féministe a vu le jour à la fin des années 1970 pour devenir la FNSF et créer des lieux d’accueil et d’hébergement.

La FNSF regroupe 65 associations réparties sur tout le territoire. Les associations Solidarité Femmes accompagnent chaque année plus de 30 000 femmes victimes, hébergent plus de 3 000 femmes et autant d’enfants, proposent aux femmes un accompagnement spécialisé et professionnel qui prend en compte toutes les conséquences des violences (sur leur santé physique et psychique, sur le plan social, économique et juridique) au plus près de leur lieu de résidence. Par ailleurs, les associations Solidarité Femmes initient et animent des actions de sensibilisation, de formation et de prévention et participent à l’organisation d’événements sur la question des violences faites aux femmes, en particulier des violences conjugales.

Accusant un déficit de plus de 2 millions d’euros l’an dernier, la FNSF est financée en partie seulement par le programme 137 et doit trouver chaque année environ 15 % de financements privés (tant pour la ligne d’écoute nationale 3919 que pour l’animation de la tête de réseau). Elle rappelle quelques chiffres édifiants concernant les violences faites aux femmes :

– 1 femme sur 10 est concernée par les violences conjugales. Avec les enfants, ce sont plusieurs millions de personnes qui sont touchées. Ces enfants sont les premières victimes collatérales des violences faites aux femmes. Selon le Haut Conseil à l’Égalité entre les femmes et les hommes, 223 000 femmes se

déclarent chaque année victimes de violences conjugales. Selon le ministère de l'Intérieur, 109 femmes en sont mortes en 2016 ⁽¹⁾ ;

– dans 95,5 % des situations de violences sexistes la victime est une femme ⁽²⁾ ;

– 84 000 femmes majeures déclarent avoir été victimes de viol ou de tentative de viol chaque année ⁽³⁾ ;

– dans 90 % des cas, les agressions commises contre des femmes sont perpétrées par une personne connue de la victime ⁽⁴⁾ ;

– selon l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains, il y aurait en France 30 000 personnes victimes de la prostitution en 2014, 85 % d'entre elles étant des femmes, 90 % étant étrangères.

Selon le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, l'un des enjeux de la lutte contre toutes les formes d'agissements sexistes et sexuels consiste à réduire la tolérance de la société aux propos et comportements sexistes, dans tous les domaines : culture, sport, emploi, médias, espace public, etc. Dans le champ des médias, prenant appui sur l'extension de ses compétences, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a lancé le 6 mars 2018, en lien avec l'union des annonceurs, les agences de publicité et l'autorité de régulation professionnelle de la publicité, une charte d'engagements pour la lutte contre les stéréotypes sexistes, sexuels et sexués dans la publicité. Parallèlement, des actions de terrain ont été mises en œuvre *via* des associations pour favoriser la place des femmes dans les médias, dénoncer et déconstruire les stéréotypes sexistes présents dans de nombreux supports de communication, sensibiliser les jeunes et les adultes à cette question en vue d'un respect mutuel entre filles et garçons, femmes et hommes.

S'agissant de l'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle, qui participe notamment à la promotion du respect mutuel et à la prévention des violences sexistes et sexuelles, le dispositif des établissements d'information, de consultation ou de conseil conjugal (EICCF) a été réformé par le décret n° 2018-169 du 7 mars 2018 sur les différents aspects suivants : gouvernance locale et nationale, mode de financement, actualisation des missions, dénomination d'usage. Son financement est assuré depuis 2018 par le programme 137 à la suite d'un transfert de crédits du programme 304.

La lutte contre les violences sexistes et sexuelles constitue le premier pilier de la grande cause quinquennale en faveur de l'égalité entre les femmes et les

(1) Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple, *Rapport du Ministère de l'Intérieur, 2016*.

(2) Données du 39.19, ligne d'écoute Violences Femmes Info, *Fédération Nationale Solidarité Femme*.

(3) *Haut Conseil à l'Égalité*, Avis pour une juste condamnation sociétale et judiciaire du viol et autres agressions sexuelles (2016), *citant les chiffres de l'Observatoire national des violences faites aux femmes de la MIPROF*.

(4) *Ibid.*

hommes. Au côté des mesures annoncées par le Président de la République lors de la journée internationale pour l'élimination des violences à l'égard des femmes de novembre 2017 et celles présentées lors du Comité interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes (CIEFH) de mars 2018, les dispositifs et dynamiques apportant une réponse aux femmes victimes de violences sur l'ensemble du territoire sont consolidés. À cet effet, sera notamment poursuivi le soutien au fonctionnement du 39.19, numéro de référence à destination des femmes victimes de toutes violences, aux accueils de jour pour ce public ainsi qu'aux lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation intervenant en complémentarité et, enfin, les actions de prévention et d'accompagnement des personnes en situation de prostitution, dont celles s'engageant dans le parcours de sortie de la prostitution.

Enfin, la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexistes et sexuelles comprend des dispositions visant à créer de nouvelles infractions sur des situations où actuellement aucune sanction ne peut être prononcée, telles que le harcèlement dans l'espace public, les raids numériques ou la captation d'images impudiques dans les espaces publics.

d. Les actions de communication du programme 124 destinées à lutter contre les maltraitances

Dans le projet annuel de performance pour 2019, au sein du programme 124, certaines actions de communication ont, non par leur nature mais par leur objet, pour effet de lutter contre les maltraitances. Ces campagnes de communication visent en particulier à :

– lutter contre la maltraitance à travers la diffusion de la stratégie nationale de santé 2018-2022. Le ministère des solidarités et de la santé aura en charge la diffusion de la stratégie nationale de santé avec des mesures permettant de lutter contre différents types de maltraitances (par exemple, accompagner le recours aux services de santé des personnes vulnérables) ;

– lutter contre la précarité et pour la protection des enfants et de la jeunesse vulnérable dans le cadre du plan pauvreté. Le ministère des solidarités et de la santé sera en charge de diffuser les avancées des mesures prises dans le cadre de la stratégie pauvreté, lesquelles ont pour objectifs de faire reculer la maltraitance (par exemple, développer l'offre d'hébergement et d'accompagnement des familles vers le logement, développer des maraudes de protection de l'enfance dans les métropoles pour lutter contre la situation des enfants à la rue et la mendicité, favoriser l'accès à une alimentation équilibrée pour tous, etc.).

S'agissant de l'exercice 2017 écoulé, au sein du programme 124, les actions de communication contribuant à la lutte contre les maltraitances ont été les suivantes :

– participation à la mise en œuvre de mesures du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants. Le gouvernement a

élaboré un plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019. Parmi les 21 mesures détaillées dans ce plan, le ministère des solidarités et de la santé a contribué à la mise en œuvre de :

- la mesure 8 « *sensibiliser l'opinion publique par des campagnes d'information sur les violences faites aux enfants* », qui a donné lieu à une action de promotion du numéro vert 119 « Allô enfance en danger ». Le ministère a coopéré à l'achat d'espace, à des créations de vidéos et à la réalisation du dossier de presse, pour un budget de 109 289 euros ;

- la mesure 7 « *prévenir l'exposition des mineurs à la pornographie* » a donné lieu à l'organisation d'une session de créativité pour prévenir et limiter l'exposition des enfants à la pornographie sur Internet à destination des professionnels en mars 2017, pour un budget de 19 341 euros ;

- organisation de la journée nationale des professionnels de la petite enfance. Le ministère a contribué à l'organisation de la « *Journée nationale des professionnels de la petite enfance* », le 31 janvier 2017 à Saint Denis. Ce temps de rencontre et d'échange entre les professionnels s'est inscrit dans le plan d'action pour la petite enfance, lancé en novembre 2016. Au cours de cette journée, une table-ronde était dédiée à la prévention et à la lutte de la maltraitance des jeunes enfants pour mieux accompagner les professionnels dans la prévention et la détection des risques, soit un budget de 103 125 euros ;

- publication du guide des aides aux enfants handicapés. En collaboration avec la Documentation française, le ministère des solidarités et de la santé a édité la deuxième édition du guide destiné aux parents et aux associations d'enfants handicapés. Ce guide dresse un panorama des aides et dispositifs existants pour accompagner la vie quotidienne des familles d'enfants handicapés. Sans traiter de la maltraitance de manière directe, le guide informe le public des droits des enfants handicapés et présente les interlocuteurs et services qui sont à leur disposition pour les accompagner ;

- la publication du guide des aides aux personnes âgées, rédigé dans un langage simple et direct, compréhensible par tous. En collaboration avec la Documentation française, le ministère a édité la deuxième édition de ce guide, qui dresse un panorama des aides et dispositifs pour accompagner la vie quotidienne des personnes âgées et de leur entourage. Il les informe des interlocuteurs disponibles pour les accompagner au cours de cette étape de la vie (Ehpad, accueil de jour, les services de soins infirmiers à domicile, etc.). La lutte contre la maltraitance des personnes vulnérables passe en effet aussi par l'information que les personnes sont en droit de recevoir sur les droits et les dispositifs existants.

B. LES LACUNES DU SYSTÈME ACTUEL

1. Une problématique difficile à établir

a. *La faiblesse des indicateurs et des remontées*

L'obtention de données relatives aux signalements de maltraitance n'est pas aisée, et, en tout état de cause, ne saurait prétendre à l'exhaustivité. L'ARS Île-de-France dispose ainsi de deux types de sources de données relatives aux 2 600 établissements et services médicaux-sociaux (ESMS) de son territoire, pour l'année 2017 :

– parmi les ESMS d'Île-de-France, 19 % (soit 1/5^{ème}) ont déclaré 500 évènements indésirables graves liés aux soins (EIG), traduisant une augmentation significative sans que l'on puisse pour autant conclure à une hausse des EIG. En effet, cette hausse pourrait tout simplement s'expliquer par la fin, depuis quelques années, d'une période de sous-déclaration massive, dans la mesure où l'obligation de déclaration a été renforcée et étendue aux établissements médicaux sociaux (alors qu'elle concernait auparavant seulement les établissements sanitaires)⁽¹⁾. Toutefois, il n'existe actuellement aucun conditionnement de l'attribution des financements des EMS au renseignement de ces indicateurs. En outre, la définition d'un EIG s'avère être plus large que celle d'une maltraitance ;

– 888 plaintes et réclamations ont émané du champ des ESMS franciliens, soit une réclamation (plainte émanant des personnes elles-mêmes) enregistrée dans 30 % d'entre eux. 607 réclamations concernaient les personnes âgées et 279 relevaient des personnes handicapées, dont 12 % pouvaient être assimilées à une maltraitance envers les usagers. Certaines réclamations, dont la part est impossible à établir, ne sont par ailleurs jamais formulées, cette part étant sans doute plus importante que celles qui sont formulées à mauvais escient.

Les données relatives à la maltraitance ne semblent pouvoir rester qu'à la surface des choses, à la « partie émergée de l'iceberg », tant la maltraitance passive peut être vaste et fréquente mais... invisible.

Lorsque des indicateurs existent en matière de remontées, les données peuvent s'avérer difficiles à interpréter. Ainsi le taux de réponse du numéro national unique d'accueil téléphonique et de traitement des appels relatifs à la maltraitance des personnes âgées et des personnes handicapées, le 3977, a connu un fléchissement en 2017.

De même, l'indicateur de performance 4.1 au sein du programme 157 indique que le taux des appels téléphoniques traités par le dispositif d'accueil téléphonique, de suivi et de traitement des situations de maltraitance envers les

(1) Afin de contribuer à mieux protéger notamment les personnes âgées et handicapées accueillies dans les structures sociales et médico-sociales, la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 sur l'adaptation de la société au vieillissement a créé pour les établissements sociaux et médico-sociaux une obligation d'information de l'administration en cas d'incident grave.

personnes âgées et les personnes adultes handicapées, de 71 % en 2016 (réalisation), est resté au même niveau en 2017 (réalisation), alors que l'objectif pour 2018 et 2019 est de 78 %.

Plusieurs explications sont avancées, tant d'ordre conjoncturel que structurel. Le ministère des solidarités et de la santé estime qu'en retenant comme nouvel indicateur le taux de réponse aux appelants, et non plus le taux de réponse aux appels reçus, ce taux de non réponse serait ramené à 11,5 % – soit une diminution de plus de la moitié - et le taux de réponse aux appelants s'élèverait à 88,5 %.

b. La faible lisibilité des crédits destinés à la lutte contre la maltraitance

Les crédits destinés à la lutte contre la maltraitance se retrouvent dans les programmes de plusieurs missions budgétaires (la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* » étant la principale d'entre elles), dans le projet de loi de financement de la sécurité ou encore la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, et ils ne sont pas forcément fléchés comme tels.

Ainsi, les places d'hébergement d'urgence et d'hébergement temporaire destinées aux femmes en situation d'errance et de vulnérabilité ne sont pas clairement identifiées puisqu'elles figurent dans le Programme 177 « *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* » de la mission « *Cohésion des territoires* ».

Or, la FNSF, pour qui la question de l'hébergement d'urgence des victimes est cruciale dans le traitement des violences et la protection des victimes, revendique :

– la possibilité pour chaque femme qui le nécessite d'être accueillie, accompagnée, protégée au regard d'une situation de vulnérabilité, d'errance, de souffrance physique et psychique, de violences ;

– la création de places d'hébergement d'urgence et d'hébergement temporaire pour femmes seules et femmes accompagnées d'enfants en situation d'errance et de vulnérabilité et ce quels que soient leur âge, leur situation administrative, économique, professionnelle, leur situation de santé et leur territoire d'appartenance ;

– la création de manière urgente et prioritaire, sur tout le territoire en fonction du nombre d'habitants et des besoins réels, comme le recommande la Convention d'Istanbul⁽¹⁾, des places d'hébergement spécifiques pour la mise en sécurité à court et moyen terme des femmes victimes de violences, ainsi que des places de refuges à long terme pour se reconstruire.

(1) La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) est un traité international adopté par le Conseil de l'Europe pour la protection contre la violence contre les femmes et la violence domestique le 11 mai 2011 à Istanbul.

La FNSF constate que les places d'hébergement manquent cruellement et que des femmes sont obligées de rester ou de retourner au domicile faute de solution de protection adaptée et répondant à l'urgence de leur situation. Faute de places dédiées en suffisance, les victimes sont le plus souvent orientées vers des centres généralistes pour personnes sans abri, qui ne peuvent répondre à leurs besoins spécifiques, au regard de la pluralité des problématiques rencontrées. Dans les centres d'hébergement « généralistes », le personnel n'est pas toujours formé pour accueillir et accompagner (socialement, juridiquement, psychologiquement) les femmes victimes de violence et leurs enfants dans le processus long et complexe de sortie des violences et de reconstruction personnelle. De plus, confrontées à des problématiques sociales (personnes vivant dans la rue, addictions etc.) et souvent sans rapport avec leur propre vécu, ces hébergements peuvent constituer une nouvelle difficulté dans leur parcours. Elles peuvent également y subir le temps de leur hébergement ou mise à l'abri de nouvelles violences ou agressions sexuelles.

Il existe ainsi un point d'achoppement là où la problématique de la lutte contre les violences faites aux femmes croise celle de l'hébergement d'urgence et de la réinsertion. Les acteurs et institutions en charge de ces derniers, le 115, les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO), ne peuvent orienter ces femmes au regard de places trop « généralistes » ou insuffisantes. Afin de répondre à cette problématique, il est souhaitable de pouvoir clairement identifier les places d'hébergement d'urgence dédiées aux femmes victimes de maltraitance et de déplacer les crédits dédiés du programme 177 vers le programme 137.

c. Un fléau silencieux : la maltraitance financière

À ce jour, la maltraitance financière est définie comme « *tout acte commis sciemment en vue de l'utilisation ou de l'appropriation de ressources financières d'une personne vulnérable à son détriment, sans son consentement ou en abusant de sa confiance ou de son état de faiblesse physique ou psychologique* »⁽¹⁾.

Selon un rapport de mission actualisé il y a un an⁽²⁾, la maltraitance financière consiste à priver la personne de tout ou partie de ses ressources ou de ses biens, afin d'en tirer un profit personnel. Elle se caractérise par le fait que l'utilisation ou l'appropriation des ressources peut être le seul but recherché ou le but premier de la maltraitance, sans qu'il y ait nécessairement et volontairement intention de causer d'autres nuisances à autrui.

(1) *Rapport de la mission sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux ; KOSKAS Alain, DESJARDIN Véronique, MEDIONI Jean-Pierre ; Médiateur de la république ; février 2011.*

(2) « *Les maltraitances financières à l'égard des personnes âgées [Un fléau silencieux]. Mission d'information présidée par monsieur Alain Koskas Psycho-gérontologue, Président de la FIAPA et de la Fédération 3977 contre la maltraitance | Rapport fait à la demande de Madame Pascale Boistard secrétaire d'État chargée des personnes âgées et de l'autonomie ; Remise du rapport actualisé le 19 septembre 2017.*

Elle profite :

- de l'état de vulnérabilité de la victime ;
- de la relation de dépendance induisant un rapport dominant/dominé ;
- du lien de confiance entre la victime et l'auteur. Un acte de maltraitance financière envers une victime peut être répété ou ponctuel et s'observer au travers notamment de pratiques commerciales, d'abus matériels ou financiers par sujétion ou emprise psychologique.

La maltraitance financière n'est pas en tant que telle sanctionnée par la loi. Elle est sanctionnée au travers de diverses infractions pénales, et également au titre du code de la consommation (pratiques commerciales déloyales). Malgré les lacunes sur le sujet en France, la mission d'information présidée par monsieur Alain Koskas a retenu cinq faits marquants de l'analyse des différentes auditions :

- la maltraitance est un phénomène mondial ;
- les maltraitances financières touchent principalement des femmes âgées, isolées et à domicile ;
- le traitement des situations de maltraitance financière semble être différent selon le lieu de vie et le mode de prise en charge de la personne âgée ;
- les maltraitances financières les plus « visibles » et les plus nombreuses sont principalement des fraudes aux moyens de paiement et des faux et usage de faux ;
- les maltraitances financières les plus graves sont des escroqueries réalisées par téléphone et/ou par ruse.

Elle a également proposé six mesures phares :

- l'intégration des maltraitances financières au programme de travail du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) ;
- le lancement d'enquêtes afin de permettre de dénombrer et de qualifier les cas de maltraitances financières envers les personnes âgées en France ;
- la diffusion large de l'information sur le numéro national 3977 ;
- la lutte contre l'isolement, notamment au travers de l'action locale de médiation des maires, de leurs commissions municipales et de leurs partenaires d'action sociale ;
- la création d'un statut sur les droits et devoirs des lanceurs d'alertes, assorti d'un protocole de suivi des alertes ;
- la création d'un corps de médiateurs qualifiés et habilités en gérontologie sociale, formés au traitement des emprises.

2. Prévenir la maltraitance plutôt que la guérir

La maltraitance ne résulte pas forcément d'un acte délibéré, mais parfois simplement d'un défaut de connaissances (étant donné la rareté des études et statistiques en ce domaine) et de moyens alloués aux services compétents. Cette maltraitance non intentionnelle a pour corollaire une prévention insuffisante.

Le parcours de sortie de la prostitution illustre ce phénomène. Au niveau local, le programme 137 octroie pour 2019 un soutien de 2,1 millions d'euros aux associations chargées d'accompagner les personnes en situation de prostitution *via* des actions de rencontres (maraudes), d'accueil et de prise en charge et, plus particulièrement, celles ayant obtenu l'agrément pour la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution. L'engagement dans le parcours de sortie de la prostitution, dont la durée totale ne peut excéder 24 mois, est autorisé par le représentant de l'État dans le département après avis de la commission départementale chargée de coordonner les actions en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. L'autorisation du préfet permet à la personne souhaitant sortir de la prostitution de bénéficier d'une prise en charge adaptée par une association agréée, fondée sur une évaluation de ses besoins sanitaires, professionnels et sociaux.

Au niveau national, 2 millions d'euros ⁽¹⁾ seront consacrés en 2019 au financement de l'allocation financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS). Cette allocation est versée aux personnes s'engageant dans le parcours de sortie de la prostitution et ne pouvant prétendre au bénéfice des minima sociaux.

La Fédération des acteurs de la solidarité (FNARS) compte une vingtaine d'associations agréées et spécialisées dans la prise en charge des prostituées qui accompagnent la sortie de la prostitution grâce à des dispositifs de protection et de mise à l'abri des personnes victimes de la traite. Selon la FNARS, les délais d'obtention de l'AFIS sont trop longs et le budget dévolu (hors AFIS) n'est pas suffisant : la priorité consiste à augmenter les moyens des associations en charge de plusieurs millions d'euros. De plus, des crédits gagneraient à être dédiés au volet « connaissance » de ce dispositif, dans la mesure où les personnes susceptibles de bénéficier de ce parcours n'en ont souvent pas connaissance. Une autre difficulté est le faible nombre d'études, insuffisamment financées par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, s'agissant des droits des enfants, le Défenseur des droits s'est prononcé en faveur du renforcement des fonds qui sont alloués aux services concourant à la prévention spécialisée et à la protection de l'enfance, afin qu'ils puissent exercer leurs missions dans les meilleures conditions possibles pour prévenir au maximum les violences.

(1) Programme 137, action 21 « politiques publiques – accès au droit ».

La Fédération 3977 a quant à elle indiqué qu'il est crucial d'accroître la prévention et l'information permettant d'identifier les situations anormales qui, dans bien des cas, ne sont pas identifiées comme maltraitance par le commettant, le témoin ou même la victime. La sensibilisation devrait être particulièrement accentuée en direction des personnes les plus isolées (isolement géographique et/ou social), l'isolement étant un facteur favorisant la maltraitance. Il pourrait être envisageable de systématiser, sur une fréquence à définir (une fois par an au minimum), une évaluation sociale au domicile des personnes âgées et adultes en situation de handicap. Cette enquête sociale pourrait être pilotée par les services sociaux départementaux, les MAIA⁽¹⁾, CLIC⁽²⁾ ou autres intervenants indépendants.

Enfin, la maltraitance peut résulter de charges de travail qui débordent les capacités des professionnels, en raison notamment de l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes. Selon l'ARS Île-de-France, la promotion de la bientraitance passe par la systématisation de tous les dispositifs destinés à alléger la charge de travail physique des soignants (comme la généralisation des rails de transfert), dans la mesure où il y a davantage d'accidents du travail dans le secteur médico-social (pour 100 professionnels) que dans celui du bâtiment.

3. Lutter davantage contre la maltraitance institutionnelle

Le Défenseur des droits a présenté des observations sur la question de la maltraitance institutionnelle des personnes vulnérables, en particulier, les enfants et les personnes dépendantes accueillies dans des établissements médico-sociaux. La violence institutionnelle peut être envisagée comme une violence qui n'est pas seulement la résultante d'un acte mais peut également trouver son origine dans la non-action, la non-réponse et donc la non-prise en considération des besoins de la personne concernée. La nature même de l'institution et la particulière vulnérabilité de l'enfant ou des personnes dépendantes sont des facteurs de risque. Ces dernières années, des dispositifs de lutte contre les violences institutionnelles ont été élaborés pour les établissements sociaux et médico-sociaux ainsi que dans le domaine de la protection de l'enfance (action recentrée sur les besoins de l'enfant) mais ils paraissent encore insuffisants et sont insuffisamment pris en compte par les acteurs concernés.

S'agissant des enfants en situation de handicap et/ou présentant des troubles du comportement, le Défenseur des droits considère que, malgré des efforts déployés, des dispositifs pensés et des moyens mis en œuvre afin d'aboutir à une école inclusive et au respect du droit aux loisirs pour tous, les équipes enseignantes, les professionnels en charge des activités péri et extra scolaires ont encore du mal à intégrer les enfants ayant des besoins spécifiques ou nécessitant des modalités d'apprentissages différents. De même, les enfants présentant des troubles du comportement, des troubles liés à la santé ou handicapés sont encore

(1) *Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie.*

(2) *Centres locaux d'information et de coordination.*

trop souvent refusés par les municipalités dans le cadre d'accueil périscolaires ou extrascolaires, y compris lorsqu'ils ont moins de six ans.

Enfin, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations de manque de places depuis plusieurs années dans des établissements spécialisés pour des enfants qui ne bénéficient donc pas d'une structure adaptée à leurs besoins éducatifs. En outre, les saisines qui font état de manque d'accompagnants des élèves en situation de handicap et de longs délais d'affectation sont fréquentes. Ces exclusions, absence de places et mises à l'écart représentent, pour les enfants concernés, des violences institutionnelles tant elles sont pour certains récurrentes et conduisent à des situations individuelles dramatiques.

Le Défenseur des droits a également indiqué être saisi d'une grande diversité de situations relatives à la maltraitance institutionnelle à l'égard des personnes dépendantes. La plupart des saisines sont liées au non-respect des droits : droits des malades, droits fondamentaux de l'être humain, comme le droit au respect et à la dignité ou le droit d'aller et venir. Le Défenseur des droits constate ainsi :

– une augmentation de la fréquence et de la gravité des saisines liées à des situations de maltraitance. Plus de 20 % des réclamations traitées par le pôle d'instruction en charge des droits des malades et de la dépendance concernent des cas de maltraitance ou de négligence envers des personnes vulnérables au sein des établissements hospitaliers ou d'établissements médico-sociaux (privé et public confondus, hôpital, clinique, EHPAD) ;

– sur cette base 80 % des dossiers concernent le secteur médico-social et plus particulièrement les EHPAD (public 45 %, privé à but non lucratif 25 %, privé à but lucratif 30 %) ;

– par ailleurs, les services du Défenseur des droits constatent des événements qui se produisent sans témoin laissant penser qu'il existe encore des espaces de « non-droit ». Ces comportements sont le plus souvent le fait de professionnels dont l'éthique et la déontologie sont défailtantes.

Le président du conseil départemental de la Moselle a de son côté indiqué que certains enfants en situation de handicap ne sont toujours pas scolarisés car ils ne disposent pas d'auxiliaire de vie scolaire (AVS)⁽¹⁾, faute de financement public, et que cette grande question se pose à chaque rentrée. Il préconise l'instauration d'une commission de régulation du flux des entrants et des sortants destinée à gérer et fluidifier le parcours de l'enfant, qui rassemblerait l'ensemble des partenaires. La « rupture » permanente (de la maternelle à la primaire, puis de la primaire à la sixième) est un obstacle que certaines familles considèrent comme une maltraitance publique.

(1) Dans le département de la Moselle, 180 enfants n'ont pas d'AVS, c'est-à-dire un peu moins de 10 %.

Enfin, la FNARS insiste sur le problème d'invisibilité de ses publics (prostitution, jeunes sortant de l'ASE) : ces personnes, à la marge des dispositifs, n'ont pas de visibilité dans les statistiques et de ce fait sont absentes des politiques publiques, ce qui peut être considéré comme de la maltraitance institutionnelle.

C. VERS LA PROMOTION DE LA BIENTRAITANCE

1. La capacité d'alerte et d'interpellation au cœur de la lutte contre la maltraitance

a. Identifier les situations de maltraitance pour pouvoir y remédier

Sans dévoiler les conclusions de la Commission pour la promotion de la bientraitance et de la lutte contre la maltraitance, dont les travaux seront remis aux ministres concernés fin novembre 2018, celle-ci relève l'immense diversité des situations et des actes de maltraitance, et considère comme fondamentale la responsabilité de l'État de garantir un système d'interpellation. Plus que jamais, il faut développer une culture générale de l'alerte et de la vigilance.

À cet égard, le Défenseur des droits préconise :

– d'améliorer la connaissance du phénomène de maltraitance et d'initier une campagne d'information grand public sur la lutte contre la maltraitance des personnes dépendantes en institution. Des études et recherches devraient être engagées pour quantifier le phénomène de maltraitance et bénéficier d'une meilleure connaissance des facteurs de risque. Une étude nationale sur la maltraitance des personnes dépendantes et une campagne nationale de communication destinées à promouvoir la bientraitance permettraient de favoriser la prise de conscience du grand public ;

– de promouvoir l'identification, le signalement et la compréhension des situations de maltraitance en accompagnant les professionnels dans la mise en œuvre d'une politique de bientraitance. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la loi oblige les établissements ainsi que les services sociaux et médico-sociaux à signaler tout événement susceptible de mettre en danger les personnes qu'ils prennent en charge. Cela représente une avancée dans la lutte contre la maltraitance institutionnelle. Néanmoins, le Défenseur des droits s'interroge sur la mise en œuvre de cette obligation. La loi ne prévoit en effet aucune sanction en cas de non-respect de la procédure ;

– d'organiser un retour d'expérience sur les suites directes d'une situation de maltraitance, qui découle d'un signalement, permettant d'en tirer des enseignements afin d'éviter la reproduction des situations à risque de maltraitance et d'engager des actions à moyen et long termes portant sur :

- le respect des droits des usagers et de leur entourage ;

- le développement des démarches d'amélioration continue de la qualité dans les EHPAD ;
 - la sensibilisation et la formation des personnels à la bientraitance ;
 - la diffusion de recommandations et guides de bonnes pratiques ;
- de renforcer la coordination des acteurs par la mise en place d'observatoires régionaux ;
- de mettre en place un dispositif effectif de médiation dans les établissements médico-sociaux et d'en informer le public ;
- d'améliorer le dispositif d'évaluation de la qualité dans le secteur médico-social et mettre à disposition du grand public des informations qualitatives sur les différents établissements.

La Fédération 3977 souligne de son côté que si le nombre d'appels au numéro 3977 est en constante augmentation, la méconnaissance du dispositif constitue un frein notable à son accessibilité au plus grand nombre. Il serait donc souhaitable de lancer une campagne de communication nationale qui n'a pour l'instant jamais eu lieu (télévision, affichage, radio, communication institutionnelle, réseaux sociaux, etc.) afin de sensibiliser, de prévenir et faciliter la prise en charge des situations de maltraitance.

Enfin, la FNSF souligne l'importance des réponses spécifiques (ligne d'écoute nationale, accueils et centres d'hébergement non mixtes pour les femmes victimes de violences) à apporter aux femmes concernées (et leurs enfants) compte tenu des stéréotypes sexistes, de la construction sociale des violences à l'encontre des femmes, des inégalités multiples et des problématiques rencontrées (danger et mise en sécurité, conséquences et parcours complexes).

b. Le rôle particulier des lanceurs d'alerte

Selon la Fédération 3977, il semble nécessaire de renforcer notre dispositif juridique afin de protéger encore plus les « lanceurs d'alerte », souvent fragilisés après avoir notamment signalé des maltraitements institutionnels. Dans cette même idée, la fédération s'interroge sur la pertinence de rendre obligatoire le signalement pour tout citoyen et de l'inscrire dans les codes en vigueur.

Un rapport de mission ⁽¹⁾ a particulièrement mis en exergue le rôle de lanceur d'alerte sur une situation de maltraitance financière. Le 30 avril 2014, le Conseil de l'Europe a formulé une recommandation ⁽²⁾ qui définit le lanceur

(1) « Les maltraitements financiers à l'égard des personnes âgées [Un fléau silencieux ». *Mission d'information présidée par monsieur Alain Koskas Psycho-gérontologue, Président de la FIAPA et de la Fédération 3977 contre la maltraitance | Rapport fait à la demande de Madame Pascale Boistard, secrétaire d'État chargée des personnes âgées et de l'autonomie ; Remise du rapport actualisé le 19 septembre 2017.*

(2) *Recommandation Rec (2014)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/16807096c8>*

d'alerte comme « *toute personne qui fait des signalements ou révèle des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général dans le contexte de sa relation de travail, qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé* ». Cette définition fait de chacun d'entre nous des « alerteurs potentiels ».

S'agissant des situations de maltraitance, notamment financière, les menaces ou le préjudice ne relèvent pas de l'intérêt général. L'ensemble des témoins d'actes de maltraitance avérés ou suspectés (bénévoles, médecins, pharmaciens, banquiers, notaires, comptables, avocats, directeurs et personnels d'établissements ou services sociaux ou médico-sociaux, représentants des usagers de banque, assureurs, ...) ne se reconnaissent pas dans ce statut. Aussi serait-il nécessaire d'adapter ce statut de lanceur d'alerte aux situations individuelles.

La loi du 9 décembre 2016, dite « loi Sapin II »⁽¹⁾, a mis en place un statut protecteur du lanceur d'alerte et une procédure de signalement. Le lanceur d'alerte est une personne physique qui signale un crime ou un délit, des manquements graves à la loi ou au règlement, ou des faits présentant des risques ou des préjudices graves pour l'environnement, la santé ou la sécurité publique. Il doit, pour être protégé, agir de bonne foi et pour la défense de l'intérêt général de façon désintéressée. Les faits couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical et le secret des relations entre un avocat et ses clients ne sont pas concernés. La personne à l'initiative du signalement ne peut être sanctionnée ou licenciée. Malgré cette loi, tous continuent à s'interroger et s'inquiètent des conditions de leur protection et de la levée du secret professionnel, ainsi que des atteintes possibles au respect de la vie privée, notamment lorsque les maltraitances financières s'accompagnent de sévices ou abus sexuels.

Ces ambiguïtés et ces craintes ont été pointées dans le rapport du Conseil d'État⁽²⁾ adoptée le 25 février 2017 par son assemblée plénière, relative au devoir d'alerte : « *l'état de notre droit n'est pas pour autant satisfaisant, car il s'est développé comme par empilement ou par à-coups, au détriment de sa clarté et de son accessibilité, comme de sa cohérence et de l'homogénéité de ses principes fondamentaux. Par ailleurs, des lacunes ou des zones d'ombre demeurent, en particulier s'agissant des procédures et des modalités pratiques de lancement et de traitement des alertes. L'alerte éthique risque par conséquent d'être réduite à ses formes les plus paroxystiques, souvent contraires à la finalité d'intérêt général qu'elle poursuit. Un double travail de mise en ordre et de mise à jour reste donc encore à accomplir.* »

(1) Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

NB : Depuis Juillet 2017, le Défenseur des droits a publié le Guide « Orientation et protection des lanceurs d'alerte ». Disponible à l'adresse : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guide-lanceuralerte-num-v3.pdf>

(2) « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger » ; Conseil d'État ; La documentation française ; 2016 ; p.12.

2. Mettre l'accent sur la formation et sur la coordination des acteurs

La formation des professionnels apparaît essentielle au Défenseur des droits s'agissant des violences faites aux enfants. Il souhaite que la sensibilisation des professionnels aux violences institutionnelles devienne une priorité, afin qu'ils pensent différemment leurs interventions auprès des enfants, l'intérêt supérieur de ces derniers devant rester la considération primordiale.

Le Défenseur des droits préconise également le renforcement de la coordination entre les institutions et le rappel aux professionnels travaillant auprès des enfants de l'importance d'organiser leurs actions et de prendre leurs responsabilités pour accompagner au mieux les enfants en tenant compte de leurs besoins individuels.

S'agissant de la maltraitance institutionnelle à l'égard des personnes dépendantes, il propose de renforcer la coordination des acteurs par la mise en place d'observatoires régionaux permettant de mieux répondre et traiter les situations de maltraitance signalées sur un territoire. L'objectif serait pour les pouvoirs publics de disposer d'une seule organisation permettant d'assurer la cohérence des actions entre l'ensemble des acteurs (ARS, Conseil départemental, Haute autorité de santé, établissements, associations, etc.). Une attention particulière pourrait être portée sur le 3977, le numéro unique contre la maltraitance : ce service d'accueil nécessite d'être mieux coordonné au dispositif de traitement des signalements.

La FNARS insiste quant à elle sur la nécessaire formation des acteurs du secteur social, en particulier celle des personnes présentes dans les commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle installées dans chaque département sous l'autorité du préfet. Si cet accompagnement global est en effet très positif, la formation des intervenants permettrait d'éviter beaucoup de lieux communs et préjugés.

3. S'inspirer des bonnes pratiques

Enfin, rien de tel pour promouvoir la bientraitance que de s'inspirer des pratiques qui ont déjà fait leurs preuves : l'inclusion bancaire peut en être un exemple.

Depuis 2014, une offre bancaire spécifique ⁽¹⁾ a été mise en place pour les personnes en situation de fragilité financière afin de limiter les frais en cas d'incident de paiement. L'établissement teneur du compte peut lui-même juger de la situation de fragilité financière d'un client en fonction des irrégularités sur son compte et des incidents de paiement survenus pendant trois mois consécutifs. Cette offre spécifique aux personnes en situation de fragilité financière coûte un maximum de 3 euros par mois.

(1) Source : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

L'Observatoire de l'inclusion bancaire a mis en place un comité de suivi de cette offre, à la fois quantitatif et qualitatif. Il en ressort que certains établissements comprennent de façon très restrictive les critères de recensement des personnes en situation financière fragile : 3,6 millions de clients bancaires en situation de fragilité financière étaient recensés fin 2017, pour 351 000 bénéficiant de l'offre, soit à peine 10 % des personnes éligibles.

Au vu de ces résultats, l'Observatoire a fait des préconisations pour une meilleure diffusion de cette offre auprès des établissements bancaires ainsi qu'auprès des services sociaux, afin de promouvoir cette offre auprès des publics fragiles. Le comité exécutif de la Fédération bancaire française (FBF) s'est engagé à mettre en place un plafond des frais d'incidents bancaires pour les clients financièrement fragiles et souscrivant à l'offre spécifique prévue par la loi. Le plafonnement des frais peut être considéré comme une bonne pratique, à condition toutefois que tous les frais d'incidents soient inclus (découvert, rejet de virement, de chèque, etc.). D'autre part, il ne devrait pas être limité qu'à l'offre spécifique, les frais générant un montant estimé de 6,5 milliards d'euros de revenus pour les banques. Le CNLE avait (dans un avis non publié) de son côté proposé qu'un socle commun des méthodes d'identification des personnes fragiles par les banques et établissements financiers, soit élaboré : il faudrait définir objectivement cette notion de fragilité financière.

CONCLUSION

Le lien ou plutôt la relation entre la victime d'une maltraitance et son auteur est au centre de la définition même de la maltraitance et par conséquent au cœur de sa résolution. En effet, la promotion de la bientraitance ne s'appuie pas en premier lieu sur une dimension quantitative, budgétaire, mais passe avant tout par la prise de conscience par le plus grand nombre de ce qu'il convient d'appeler « la qualité de la relation ».

Il ne s'agit pas tant d'inventer une politique de la bientraitance ou de prétendre réapprendre aux soignants et aux aidants la bienveillance, alors qu'ils sont déjà épuisés aux plans psychique et physique, que de comprendre, d'un point de vue systémique, comment ces gouvernances produisent ce coût de la maltraitance. Il s'agit d'établir des balises de sauvetage de sens, en reposant à chaque instant la question humaine, de la conception à l'évaluation des politiques publiques, en impliquant à chaque étape professionnels, usagers et citoyens pour une véritable approche humaniste. C'est-à-dire pour mettre l'homme au centre de nos pratiques, en tout cas pour une approche centrée sur la personne.

De nombreuses études relevant du domaine de la psychologie clinique ont déjà convergé pour mettre en exergue cette primauté de la relation. « *Des recherches élaborées et répétées sur le lien entre le processus et l'issue du traitement ont démontré que la qualité de la relation prédit de manière répétée l'issue du traitement, indépendamment du modèle de référence ou de la condition traitée. (...) Ainsi, c'est la relation, plutôt que les qualités de chacune des parties, qui semble importante dans la prédiction de l'issue du traitement.* ⁽¹⁾ »

La bientraitance ne saurait donc advenir sans cette « qualité de la relation » et celle-ci est la portée de chacun et chacune d'entre nous. Le premier pas en ce domaine passe par une prise de conscience généralisée. Le rapporteur a ainsi modestement tenté de poser une pierre sur le chemin de la bientraitance dans cet avis budgétaire, mais le cadre restreint de celui-ci ne lui a pas permis – loin de là – d'effectuer toutes les auditions nécessaires, de s'intéresser à un certain nombre de crédits pertinents mais ne relevant pas de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances », ni d'aborder la dimension essentielle de la santé mentale. Le rapporteur émet donc le vœu de pouvoir poursuivre ses travaux dans le cadre d'une mission d'information parlementaire.

(1) « The centrality of personal relationships in the creation and amelioration of mental health problems: the current interdisciplinary case ». *Pilgrim D., Rogers A., Bentall R. (2009). Health Mar. 13(2):235-254.*

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

➤ **Mme Sophie Cluzel**, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, **Mme Virginie Magnant**, directrice de cabinet, **Mme Aurore Collet**, conseillère accompagnement des parcours, et **Mme Cécile Tagliana**, cheffe du service des politiques sociales et médico-sociales, adjointe au directeur général de la cohésion sociale

(par ordre chronologique)

- **Conseil départemental de la Moselle – M. Patrick Weiten**, président
- **Haute autorité de santé (HAS) – Mme Katia Julienne**, directrice, et **Mme Véronique Ghadi**, en charge du service de la qualité de l'accompagnement social et médico-social
- **Fédération des acteurs de la solidarité (FNARS) (*) – Mme Alice Tallon**, chargée de mission Jeunes/Justice, et **Mme Laura Slimani**, chargée de mission Europe/Prostitution/Culture
- **Agence régionale de Santé (ARS) – M. Marc Bourquin**, directeur des établissements médico sociaux à l'Agence régionale de santé Ile-de-France (ARSIF)
- **Agence régionale de santé (ARS) – Dr Luc Ginot**, directeur de la promotion de la santé et de la réduction des inégalités à l'Agence régionale de santé Ile-de-France (ARSIF)
- **M. Thomas Brisson**, directeur adjoint de cabinet de la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes
- **Fédération 3977 contre la maltraitance – M. Cyril Nackache**, directeur général, **M. Antoine Mielle**, adjoint de direction, et **Mme Isabelle Gillet**, responsable de la plateforme d'écoute 3977
- **Commission pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance (HCFEA-CNCPH) – M. Denis Piveteau**, président et président de la 4e chambre (section du contentieux du Conseil d'État), et **Mme Alice Casagrande**, vice-présidente de la commission, directrice de la vie associative à la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés (FEHAP)

- **Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) – Mme Françoise Brié**, directrice générale, **Mme Anne Joseleau**, directrice de SOS Femmes 21 et membre du conseil d’administration de la FNSF, et **Mme Delphine Beauvais**, directrice de SOLFA Lille et membre du CA de la FNSF
- **Professeur Mony Elkaïm**, neuropsychiatre, spécialiste de la thérapie familiale et systémique
- **Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale (CNLE) – M. Étienne Pinte**, président, et **Mme Brigitte Zago-Koch**, secrétaire générale
- **M. Matthieu Ricard**, moine bouddhiste tibétain, auteur et photographe
- **M. Jacques Toubon**, défenseur des droits, **Mme Claudine Jacob**, directrice de la protection des droits et des affaires judiciaires, **M. Loïc Ricour**, chef du département droit des malades et dépendance, et **Mme France de Saint-Martin**, attachée parlementaire
- **Ministère des solidarités et de la santé – Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) – M. Jean-Philippe Viquant**, directeur général, **Mme Marie Nonorgue**, chef de bureau budgets et performance, et **Mme Catherine Lesterpt**, adjointe à la sous-directrice de l’enfance et de la famille

() Ce représentant d’intérêts a procédé à son inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale*