

# BILAN DE LA MISSION DE CONSEIL

—  
Mission décidée au titre de l'article L 121-1

Concertation nationale  
dans le cadre des  
Etats généraux des maltraitances

6 mars 2023

2 octobre 2023

Audrey RICHARD-FERROUDJI

-

Date de remise du rapport, le 10 octobre 2023



## La mission de conseil et appui méthodologique

Le présent bilan est rédigé par la garante de la mission de conseil et appui méthodologique. Il est communiqué par la garante dans sa version finale le 10 octobre 2023 sous format PDF non modifiable au demandeur de la mission de conseils ;

Il est publié sur le site de la Commission nationale du débat public.

### Le rôle des garant.e.s dans les missions de conseil L121-1

Un.e garant.e est une personne inscrite sur la liste nationale des garant.e.s, neutre et indépendante, nommée par la CNDP pour garantir une concertation, c'est-à-dire pour garantir le droit à l'information et le droit à la participation selon le Code de l'Environnement, ou pour accomplir une mission de conseil et appui méthodologique, conformément à art. L121-1 du Code de l'Environnement. L'absence de conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à la désignation d'un.e garant.e. Pour chaque mission de conseil et appui, la CNDP mandate un.e ou plusieurs garant.e.s pour apporter des préconisations sur toute question relative à la participation du public au nom de l'institution et dans le respect de ses principes. A l'issue de la mission de conseil, les garant.e.s rédigent un bilan qui est transmis à la CNDP et au demandeur de la mission de conseil.

## Table des matières

La mission de conseil et appui méthodologique .....	2
Le rôle des garant.e.s dans les missions de conseil L121-1.....	2
Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui .....	4
Demandeur de la mission de conseil au sens du L121-1 .....	4
Objet de la demande de conseil .....	4
Objectifs du programme ou projet pour lequel on sollicite une mission de conseil.....	4
Les principaux éléments de la mission de conseil .....	4
Les préconisations issues de la mission de conseil à destination du demandeur .....	4
Contexte de la mission .....	5
L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil.....	5
Contenu de la saisine et besoins d'accompagnement.....	5
Décision de la CNDP.....	5
Le travail de la garante .....	6
Constats et conseils de la garante sur l'information et la participation du public et leur prise en compte par le demandeur .....	7
Des Etats généraux pour contribuer à la construction d'une stratégie publique sur un objet quasi invisible dans l'espace public .....	7
Des difficultés à en parler et des publics concernés éloignés du débat public – quelles conditions d'expression et de dialogue ?.....	8
Aller vers les publics concernés : les débats autoportés .....	10
Interpellations dans différents champs : partage d'informations et dialogue intersectoriel.....	12
Reddition des comptes .....	13
Perspectives d'élargissement de l'information et de la participation.....	14
Les principaux résultats de cette mission .....	16

# Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui

## Demandeur de la mission de conseil au sens du L121-1

Ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées

## Objet de la demande de conseil

Concertation nationale dans le cadre des Etats généraux des maltraitances.

## Objectifs du programme ou projet pour lequel on sollicite une mission de conseil

Les Etats Généraux visaient à contribuer à la construction de la Stratégie nationale de lutte contre les maltraitances en abordant la question des maltraitances subies par les personnes âgées, en situation de handicap et/ou en situation de précarité.

Les maltraitances, dans les termes établis par la loi du 7 février 2022, peuvent concerner toute personne en situation de vulnérabilité (enfants, personnes âgées, personnes en situation de handicap). Elles peuvent être durables ou ponctuelles et se présentent sous différentes formes.

L'ambition du ministre des Solidarités était de traiter de manière plus efficace et plus rapide les alertes de maltraitances envers les personnes et pour cela s'appuyer à l'occasion des Etats Généraux sur les contributions apportées par les experts et les acteurs du secteur mais également les personnes concernées.

## Les principaux éléments de la mission de conseil

La mission, telle qu'elle s'est déroulée, a consisté à la participation au comité de pilotage des Etats Généraux, l'observation du déroulement du dispositif des Etats Généraux, la participation à différents temps et la prise de connaissance des contributions.

## Les préconisations issues de la mission de conseil à destination du demandeur

Les EGM ont constitué un temps d'ouverture et d'échanges pluralistes sur un objet de politique publique en train de se construire et quasi invisible dans l'espace public. Des modalités de concertation ont été mises en œuvre. Les débats autoportés ont permis l'implication de personnes concernées au-delà des personnes expertes ou actrices du secteur et de recueillir leurs paroles. Cette mission a permis de renforcer l'ouverture des EGM. La garante préconise de poursuivre l'ouverture vers un public plus large en termes d'information et de participation, cela dans des formats ajustés à l'objet et aux difficultés à en parler.

Les préconisations de la garante ont porté sur :

- La constitution d'un kit de débat autoporté : la définition de questions à soumettre et la constitution d'un dossier d'information;
- L'articulation des différentes composantes des états généraux pour favoriser un partage des informations et le dialogue intersectoriel ;
- Le soin dans la reddition des comptes : considérer les constats avant les propositions et rendre compte aux participant.e.s de la manière dont les contributions ont été prises en compte ;
- L'élargissement de l'information et de la participation sur le sujet dans la suite des EGM, cela dans des formats ajustés à l'objet.

## Contexte de la mission

### L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil

La demande de conseil visait à formuler des préconisations à caractère méthodologique sur la procédure de concertation nationale dans le cadre des Etats généraux des maltraitances (EGM). Les Etats Généraux visaient à contribuer à la construction de la Stratégie nationale de lutte contre les maltraitances en abordant la question des maltraitances subies par les personnes âgées, en situation de handicap et/ou en situation de précarité.

Les maltraitances, dans les termes établis par la loi du 7 février 2022, peuvent concerner toute personne en situation de vulnérabilité (enfants, personnes âgées, personnes en situation de handicap). Elles peuvent être durables ou ponctuelles et se présentent sous différentes formes.

L'ambition du ministre des Solidarités était de traiter de manière plus efficace et plus rapide les alertes de maltraitances envers les personnes et pour cela s'appuyer à l'occasion des Etats Généraux sur les contributions apportées par les expert.e.s et les acteurs du secteur mais également les personnes concernées.

### Contenu de la saisine et besoins d'accompagnement

Pour parvenir à mettre en œuvre les bonnes solutions, le ministère souhaitait s'appuyer sur les contributions apportées par les expert.e.s et les acteurs du secteur mais également les personnes concernées. Il visait à recueillir les positions et propositions :

- des personnes les plus à risque de vivre des maltraitances, par les instances qui les représentent (HCFEA, CNCPPH, CNLE & CNPA)
- des professionnels qui accompagnent et soignent les personnes adultes en situation de vulnérabilité et des instances qui les représentent (syndicats salariés, syndicats étudiants, ordres professionnels)
- de l'écosystème associatif qui intervient avec et pour les adultes en situation de vulnérabilité

### Décision de la CNDP

Compte tenu des enjeux sociaux majeurs des Etats généraux des maltraitances, les membres de la Commission ont considéré que cette démarche de participation devait apporter toutes les garanties aux publics concernés. Aussi ont-ils décidé de répondre favorablement à la sollicitation du ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées pour qu'une garantie tierce soit apportée par la CNDP, concernant la qualité de l'information, les modalités de participation et de reddition des comptes.

En réponse à la demande du ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, la CNDP, lors de sa séance plénière du 14 mars 2023, a désigné Audrey RICHARD-FERROUDJI garante de cette mission de suivi et de conseil méthodologique.

## Le travail de la garante

La mission de la garante a débuté suite au lancement des EGM, le 06 mars 2023 et à sa désignation par la CNDP le 14 mars, et cela jusqu'à la cérémonie de restitution, le 02 octobre 2023.

Etant donné la date de démarrage de la mission, il n'a pas été possible de faire une étude de contexte ou des préconisations en amont. En début de mission le demandeur a présenté à la garante son programme et les modalités de concertation envisagées. La garante a fait des préconisations à différentes étapes qui ont conduit à des ajustements des modalités dans le cadre du programme envisagé. Les échanges avec le demandeur ont été fluides et constructifs. La garante souligne l'implication des deux personnes du cabinet en charge de la mise en œuvre des Etats Généraux et leur prise en compte des recommandations. La mission a permis également de formuler des préconisations pour la suite.

En pratique, le travail de la garante a consisté en :

- la participation au comité de pilotage des États généraux qui s'est réuni mensuellement entre mars et juillet 2023 (6 réunions);
- l'observation du déroulement du dispositif (participation à 3 webinaires de présentation des débats autoportés, à 2 réunions des groupes de travail, à 4 auditions et à la cérémonie de restitution, suivi de la communication en ligne et du traitement par la presse) ;
- la relecture des supports produits (page Internet, kit de débat, rapport, etc.)
- la formulation orale et écrite de préconisations méthodologiques à différentes étapes des EGM dans le respect des principes et des valeurs de la CNDP, cela auprès du comité de pilotage et des personnes du cabinet en charge de l'organisation ; dont 7 réunions d'échanges intermédiaires avec les personnes du cabinet.
- la réponse aux interpellations et aux questions reçues par mail, concernant la mission
- la présentation d'éléments de son bilan lors de la cérémonie de restitution, le 02/10/23.
- la contribution au rapport final des Etats généraux par son avis indépendant sur le déroulement de la démarche et l'atteinte des objectifs de bonne information et participation, traduit dans ce document de bilan.

# Constats et conseils de la garante sur l'information et la participation du public et leur prise en compte par le demandeur

## Des Etats généraux pour contribuer à la construction d'une stratégie publique sur un objet quasi invisible dans l'espace public

La mission de conseil portait sur la concertation au sein des Etats généraux des maltraitances aux adultes en situation de vulnérabilité. L'expression « Etats généraux », renvoie à des assemblées extraordinaires qui réunissent des représentants variés (en termes géographiques ou de catégories sociales<sup>1</sup>). Le ministère souhaitait réunir trois types de publics : les expert.e.s, les acteurs du secteur mais également les personnes concernées. Alors qu'historiquement, les états généraux impliquent des représentants, **la volonté était affichée pour ces états généraux d'élargir la participation aux personnes concernées**. Ceci a motivé la saisine de la CNDP pour la mission de conseil.

Une spécificité de la démarche par rapport à d'autres missions de conseil était que les EGM ne mettaient pas en débat un plan ou un programme proposé par un maître d'ouvrage mais **visaient à alimenter la construction de la stratégie du ministère pour lutter contre les maltraitances**. Ils ont été présentés comme « *une démarche de recherche de vérité et de solution* » par les ministres<sup>2</sup>. Le cadrage initial de ce qui était mis en discussion était succinct.

En effet, les EGM portaient sur un **objet de politique publique relativement nouveau et quasi invisible dans l'espace public**. La définition juridique de la maltraitance est récente. Elle figure dans la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Au lancement des EGM, le constat était fait par les porteurs que cette définition était peu connue ou partagée. L'emploi même du terme de maltraitance comme objet politique est questionné vis-à-vis d'autres termes : violence, négligence, abus mais aussi bientraitance en distinguant deux perspectives : celle de la promotion de la bientraitance et celle de la lutte contre la maltraitance. Le ministère a réaffirmé, tout au long des EGM, l'ambition de traiter de l'objet maltraitance en se fondant sur la préoccupation forte exprimée par les citoyen.ne.s sondé.e.s sur le sujet<sup>3</sup>. Il n'existe pas de stratégie de lutte contre l'ensemble des maltraitances. Des actions sont mises en œuvre dans différents secteurs mais sans être rassemblées dans une stratégie nationale commune. Le champ des maltraitances est large. Si le sujet est aujourd'hui plus régulièrement présent dans l'espace public en ce qui concerne les violences faites aux enfants ou aux femmes. Les maltraitances aux adultes en situation de vulnérabilité sont quasi invisibles à l'exception de moments où éclatent des « affaires »<sup>4</sup>.

Ainsi, dans le champ des maltraitances, les EGM avaient pour **objectif de se concentrer sur les maltraitances faites aux adultes en situation de vulnérabilité : personnes âgées, en situation de handicap et/ou en situation de précarité**. L'ambition du ministère des Solidarités était en particulier de « traiter de manière plus efficace et plus rapide les alertes de maltraitances envers les personnes. » Le choix de ce focus sur les majeurs en situation de vulnérabilité a été argumenté par les porteurs par le fait que la politique publique qui concerne les enfants est déjà concrétisée depuis 2007 par un certain nombre de travaux, d'instances, et de dispositifs, de même que celle des violences faites aux femmes.

Le ministère avait l'ambition **d'aller vers les personnes concernées**. Parmi les personnes directement concernées figurent les personnes en situation de vulnérabilité dans les trois champs ciblés, les intervenants professionnels et associatifs des différents secteurs, les familles/proches/aidants. Cependant, une définition plus large du concernement peut être faite. Le ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées a ainsi souligné dans son discours d'ouverture, le

<sup>1</sup> Au temps de l'ancien régime, ils impliquaient ainsi des députés envoyés par les trois ordres du royaume : clergé, noblesse, et tiers état

<sup>2</sup> Lors de l'ouverture : Jean-Christophe Combe, ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des personnes handicapées et Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée aux personnes handicapées

<sup>3</sup> Source sondage d'Opinion Credoc, 2023 <https://www.credoc.fr/publications/la-perception-de-la-maltraitance-par-les-francais>

<sup>4</sup> Par exemple l'« affaire ORPEA » en 2022, suite à la dénonciation du traitement des personnes âgées dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes de ce groupe, par l'ouvrage « *Les Fossoyeurs* » du journaliste Victor Castanet.

06/03/2023 « *Vulnérables, nous le sommes tous et nous le serons tous et toujours. Ce n'est pas des autres dont il s'agit mais de chacun d'entre nous* ». En outre, un constat était fait par les porteurs que toute personne pouvait se retrouver en situation de maltraiter selon les circonstances. **Le champ des personnes directement concernées est défini dans cette perspective comme celui de l'ensemble de la société.** Le choix de ne pas impliquer directement le « grand public » a cependant été fait en amont des EGM motivés par un souci de précautions dans l'ouverture à cette étape.

## Des difficultés à en parler et des publics concernés éloignés du débat public – quelles conditions d'expression et de dialogue ?

Si la maltraitance des adultes en situation de handicap est quasi absente de l'espace public, plus largement un constat était fait par les porteurs selon lequel il était **difficile d'en parler dans tous les espaces : professionnels, collectifs ou privés**. Des personnes ont dans les premières réunions énoncé comme objectif pour les EGM de « **déconstruire la culture du silence** » ou de « **sortir du silence et des caricatures** ». Il s'agissait d'offrir un espace pluraliste de parole sur ce sujet.

**Des facteurs étaient identifiés comme prévenant l'expression et le dialogue**, tels que la crainte de représailles. Concernant le public des professionnels, des risques spécifiques étaient identifiés : celui qu'ils se sentent jugés a priori, celui de stigmatiser certaines catégories, celui que la question de la souffrance des professionnels prenne le pas dans les échanges sur la question de la maltraitance et des négligences. Le dialogue avec les proches était également vu comme délicat du fait que la personne maltraitée est souvent attachée à la personne qui exerce la maltraitance et qui prend par ailleurs soin d'elle. Des familles se déchirent autour de la prise de soin de proches. Enfin, le fait même de qualifier un acte de maltraitant a un caractère subjectif puisqu'il peut être vu de différentes manières selon les personnes impliquées.

Les personnes en situation de vulnérabilité sujettes à des maltraitements figurent **parmi les publics qui sont souvent peu présents dans les espaces des débats publics, ou loin des concertations qui ont lieu dans des processus décisionnel**. La CNDP apporte une attention spécifique à leur inclusion dans les débats et concertations. Un travail a en particulier été conduit pour favoriser la participation de personnes en situation de pauvreté<sup>5</sup>. Il a ainsi été fait le constat que les personnes en situation de pauvreté font face à des difficultés qui, cumulées, privent trop souvent les débats publics et les concertations de leur voix : coûts connexes difficiles à prendre en charge (transport, garde d'enfant...), maîtrise de la langue, rapports parfois compliqués avec l'administration. Les rencontres participatives peuvent faire peur, du fait de la présence de personnes en situation d'autorité, les interactions potentiellement conflictuelles, le langage technique employé, le format d'expression demandé, etc.

**Un enjeu était de concevoir des modalités qui tiennent compte des difficultés d'expression et offrent les conditions et les espaces d'une mise en mot du sujet et recueille les paroles pour les partager.**

Le format classique de réunion publique se prête mal à l'accueil de l'expression sur un tel sujet. Ce format est reconnu comme privilégiant la capacité à prendre la parole en public et peu à l'exploration collective d'un sujet. De même, la garante a appuyé le choix des organisatrices d'écarter l'usage d'une consultation en ligne peu propice à l'expression. En outre, cette modalité se heurte au faible partage du vocabulaire dans ce champ à ce jour et donc à la formulation de questions de sens commun. La garante a appuyé le choix de la modalité « **débats autoportés** », **qui permet de débattre par groupes de pairs** c'est-à-dire de personnes qui partagent une communauté d'expériences et de savoirs. Ce format offre un environnement sécurisant dans lequel il est plus facile d'oser et de s'exprimer en confiance, avant de partager le résultat des échanges avec un public plus large. Ce type de dispositif « non mixte » favorise les prises de parole. Le fait de s'appuyer sur des relais qui connaissent bien leur public, permet en outre de soigner les **aspects pratiques de la participation** pour s'adapter aux besoins : horaires, lieu, format, etc. **Les débats autoportés se sont joints à d'autres modalités prévues pour l'implication des parties prenantes** : expert.e.s et acteurs du secteur.

---

<sup>5</sup> <https://www.debatpublic.fr/la-participation-citoyenne-des-personnes-en-situation-de-pauvrete-les-priorites-de-la-cndp-3076>

## Modalités mises en œuvre lors des Etats Généraux

### 1 Cérémonie d'ouverture (en présentiel et en ligne)

#### 1 Comité de pilotage

2 parlementaires 5 personnes concernées par l'avancée en âge, le handicap et la précarité, membres d'instances de représentation ou d'expertise<sup>6</sup>, la garante et 2 membres du cabinet du ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées

#### 2 Groupes de travail

- **Repérage précoce et orientation des personnes victimes de maltraitance à domicile**, avec des représentants d'établissements, d'associations et de fédérations du secteur de représentants de l'ordre des médecins et l'ordre des pharmaciens.
- **Sécurité des adultes vulnérables**, avec des représentants du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des élus locaux, de deux magistrats du parquet de Paris, ainsi que de représentants d'associations

Chaque groupe s'est réuni 5 fois, dont 1 réunion commune aux 2 groupes

### 69 débats autoportés impliquant environ 1600 participant.e.s

4 webinaires de présentation en amont

1 kit (dossier de concertation, document de présentation dont cadre de questionnement)

Contributions de **l'ensemble du territoire métropolitain** et d'une **variété de contributeurs** (voir section dédiée).

### 20 Auditions de personnes expertes de différents champs

Des sollicitations directes d'acteurs ou d'instances :

- **6 saisines d'instances**<sup>7</sup> ayant donné lieu à une contribution écrite
- **7 réponses à un questionnaire** adressé aux **conseillers pour les affaires sociales de la France à l'étranger** de 7 pays
- **2 missions interministérielles**
  - o Penser les protections juridique et sociale à partir des droits des personnes les plus vulnérables à être entendues et soutenues dans une société solidaire
  - o Le droit de visite en EHPAD (en cours au 02/10/23 – rapport à venir)
- **1 réunion de la Commission nationale pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance** sur une première synthèse par le ministère de l'ensemble des propositions

**15 contributions écrites volontaires** ont en outre été reçues directement par le ministère, hors débats autoportés, dans un format libre, venant d'associations ou d'organismes<sup>8</sup>

**1 cérémonie de restitution** (en présentiel et en ligne) – 1 rapport final et 1 [film](#)

**1 page Internet** avec l'ensemble des contributions

**Communication sur les réseaux sociaux** : comptes Twitter – LinkedIn – Facebook du ministère

<sup>6</sup> Haut-Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Conseil national consultatif des personnes handicapées, Comité national consultatif des personnes accueillies et accompagnées, Commission nationale pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance

<sup>7</sup> Haut-Conseil de la Famille l'Enfance et l'Age, Comité National Consultatif des Personnes Handicapées, Haut-Conseil du Travail Social, propositions des représentants des syndicats d'étudiants en médecine, d'étudiants infirmiers et chirurgiens-dentistes, et de l'ordre des médecins, pharmaciens, masseurs-kinésithérapeutes, sages-femmes, pédicures-podologues, ainsi que de la fédération nationale des aides-soignants

<sup>8</sup> ASFAPADE, Ehpad Familles 42, FNMF, Respect seniors, Collectif handicaps 95, CVS concert', Fédération 3977, ADAPEI Var Méditerranée, Espace éthique PACA Corse, Orpéa, PPR Autonomie, UNAFORIS, UNCCAS, UNIOPSS, ADMR, FEHAP, FNCIDFF, Alliance Autiste, CESAP. Certaines de ces contributions ont répondu aux questions de la concertation.

## Aller vers les publics concernés : les débats autoportés

La modalité des débats autoportés a été choisie pour **ouvrir les EGM aux personnes concernées**. Il s'agissait de donner l'opportunité de débattre par groupes de pairs en s'appuyant sur des parties-prenantes relais pour organiser les discussions et verser une contribution. Ces débats avaient pour objectif de recueillir des constats, des analyses et des propositions.

**Un kit de débat a été constitué et validé par le comité de pilotage**. Il était composé d'un **dossier de concertation et d'un document proposant des questions à traiter, tous deux organisés par thématiques**. Ce document présentait également le principe et le fonctionnement des débats autoportés, la manière dont les contributions seraient intégrées et la charte des débats. Il était précisé que tous les constats et propositions argumentées étaient bienvenus sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait un consensus dans les échanges.

Des **besoins d'information et de partage des éléments de langage**, étaient identifiés pour le grand public mais aussi pour les parties prenantes qui ont pour la plupart une entrée par secteur ou discipline donc partielle sur le sujet. Face à ces constats, la garante a préconisé de constituer un dossier de concertation pour accompagner le kit et plus généralement les EGM. Elle a invité le ministère à **présenter dans le dossier les ressources et les constats sur lesquels il s'appuyait pour fonder sa politique**. Le dossier contient la définition légale des maltraitances, un glossaire, des ressources selon différentes thématiques et une présentation des objectifs et des modalités des EGM. Les questions de maltraitance peuvent être appréhendées selon de multiples perspectives : en termes de santé publique ou de droit humain ; de prévention, de sanction ou de traitement. Le choix a été fait de regrouper les ressources selon trois thématiques orientées vers l'identification de mesures : alertes et signalements, culture professionnelle et gouvernance, bonnes pratiques et formation. Le contenu du dossier a été validé par le comité de pilotage. La garante n'a pas reçu de retour mettant en cause la complétude ou la sincérité de l'information partagée.

La garante a par ailleurs recommandé de formuler des questions pour proposer un cadre aux débats autoportés. Il s'agissait **d'explicitier à travers ces questions les pistes d'actions envisagées pour la stratégie** afin d'inviter les participant.e.s à s'exprimer dessus. Les questions ont été construites et discutées au sein du comité de pilotage, en termes de thématiques abordées, de formulations et d'ordre de présentation. Elles étaient fondées sur les constats et travaux présentés dans le dossier de concertation et regroupées selon les mêmes thématiques. Dans chaque thématique, étaient proposées plusieurs questions et un espace libre. Par exemple, une question abordait spécifiquement les raisons du non signalement des maltraitances pour comprendre les mécanismes du silence et partager les constats et analyses des personnes concernées sur ce sujet. De même, une section traitait spécifiquement des pratiques professionnelles en veillant à éviter les écueils d'une stigmatisation a priori. La liste de questions ne se voulait en aucun cas exhaustive ni fermée. Une question transversale posée à la fin, demandait aux contributeurs de hiérarchiser leurs propositions. La suggestion de définir une question chapeau n'a pas été retenue, aucune formulation ne s'étant montrée satisfaisante. Les questions ont constitué un cadre dont chacun pouvait se saisir en répondant à une, plusieurs, toutes ou aucune d'entre elles.

Le kit a été **diffusé auprès d'acteurs institutionnels, associatifs et d'organisations**, comme autant d'acteurs intermédiaires porteurs potentiels ou promoteurs des débats autoportés. Une discussion a porté sur l'exclusion potentielle des organisations à but commercial. La garante a préconisé de n'exclure aucun contributeur, suivant l'un des principes de la CNDP, celui de l'égalité de traitement. Toute personne, quel que soit son statut, son opinion, ses motivations doit pouvoir s'exprimer librement et être traitée de la même manière, c'est-à-dire avec équité. Les débats autoportés ont été annoncés comme à destination de toute instance, association ou collectif qui se sent concerné par le sujet. La catégorie de collectif permet à tout groupe non formalisé de verser une contribution. Les débats autoportés donnaient ainsi la possibilité aux membres des instances saisies ou des membres des groupes de travail de contribuer par un portage individuel. Le **formulaire de contribution** demandait de renseigner de manière obligatoire le nom de la structure ou du collectif qui portait le débat et les coordonnées d'un contact puis le lieu, la date du débat et le nombre de participant.e.s, cela pour **comprendre le cadre de contribution et identifier son origine**.

Le ministère a suivi et avait anticipé la recommandation de **soigner la communication dans le kit** et à propos du kit. Il s'agissait en particulier de rassurer sur la capacité des personnes à participer. Une version Facile à Lire et à Comprendre (FALC) du document a été faite. Un accompagnement de la diffusion du kit a été mis en œuvre. Quatre webinaires ont été organisés pour présenter le kit et mobiliser des acteurs pour s'en saisir et/ou le relayer, avec une trentaine de personnes à chaque réunion et la réponse à toutes leurs questions. Le kit a été diffusé sur le site du ministère<sup>9</sup>, par mail et une communication faite sur ses comptes LinkedIn et Twitter. Des craintes ont été exprimées sur le fait que le kit ne soit pas **accessible à un public non averti**. Les premiers retours d'expériences menées dans l'Education Nationale ont montré l'intérêt et la pertinence de l'outil mis en œuvre avec un accompagnement. L'expérience du lycée de l'Yser a par exemple été valorisée sur LinkedIn pour montrer un exemple de mise en œuvre d'un débat-autoporté. Une prolongation du délai de contribution a été faite sur demande des participant.e.s, accompagnée d'une communication large sur cette prolongation dans un souci de traitement égal. Les membres du cabinet ont répondu aux questions soulevées durant toute la démarche et participé à 8 débats autoportés sur demande des porteurs pour un appui à l'animation. Elles ont constaté la qualité de l'écoute et des échanges directs permis par le dispositif. Une critique possible de ce type de modalités est de se décharger sur les collectifs, sans leur donner de moyens. Cette critique n'a pas été formulée, les retours ont été positifs tout en soulignant les difficultés d'un tel exercice inédit pour certains. Une association dans le domaine du handicap a ainsi souligné le caractère « perturbant » de l'exercice : « **On a un peu l'impression d'ouvrir une boîte de Pandore.** » L'usage du kit a effectivement permis une mise en mot et une objectivation des pratiques de maltraitance, révélant dans certains cas leur ampleur. De manière notable, un grand nombre de contributions a identifié la peur des représailles dans les mécanismes du silence de même que le manque d'information.

**69 débats autoportés ont été conduits, impliquant environ 1600 personnes concernées.** Les contributions sont venues de **l'ensemble du territoire métropolitain** (voir carte p 9 du [rapport des EGM par le ministère](#)) et d'une **variété de contributeurs** depuis un groupe de jeune adultes d'un IEM<sup>10</sup> à un Collectif réunissant 13 fédérations d'organismes professionnels et d'usagers. Ces débats ont été à l'initiative d'associations de familles, de personnes concernées, d'associations de défense des droits et d'accompagnement, d'établissements (EHPAD<sup>11</sup>, foyers de vie, CADA<sup>12</sup>, CCAS<sup>13</sup>, établissements d'accueil...), d'organisations gestionnaires (Cesap<sup>14</sup>, APF France Handicap), de Fédérations (Fédération Nationale de la Mutualité, réunion régionale grand ouest Alma, etc.), d'espaces institutionnels (Espaces Ethiques Régionaux), d'organismes de formation privés, de personnels de l'Education Nationale. Certains porteurs ont organisé plusieurs temps de débat. Les débats autoportés ont été organisés en majorité dans des organisations couvrant tous les publics concernés (24 débats) ; puis les organisations du champ de l'âge (22 débats dont 9 EHPAD), puis celles du handicap (17 débats). C'est le champ de la précarité qui a été le moins représenté (6 débats). De manière notable des jeunes ont été impliqués avec l'organisation de 10 débats dans le cadre de l'Education Nationale à l'initiative de l'académie de Lille, ce qui a permis d'entendre la voix d'adolescents et de jeunes adultes, ainsi que d'enseignants et professionnels. Une classe de 4<sup>ème</sup> du collège Turgot de Denain, a produit un film qui partage leur expérience de cette démarche soulignant leur intérêt pour la démarche et la richesse des échanges sur le sujet des maltraitances au-delà du champ des personnes en situation de vulnérabilité ciblés par les EGM. Les contributions ont été transmises via le formulaire en ligne ou directement par mail. 8 contributions individuelles ont été reçues via le formulaire en ligne. Elles ont également été traitées mais pas comptabilisées dans le nombre final ci-dessus. Toutes les questions n'ont pas été traitées dans les contributions écrites. Mais, elles ont toutes été traitées dans une même proportion (dans 75 à 90% des cas). Quatre organisations ont adressé leurs propositions sans se référer au cadre proposé. Des contributions ont été reçues sur d'autres sujets, tels que la violence aux enfants. Elles ont été transmises aux services compétents, tel que le secrétariat d'état à l'enfance.

<sup>9</sup> Sur la page dédiée aux EGM : <https://solidarites.gouv.fr/lancement-des-etats-generaux-des-maltraitances>

<sup>10</sup> Les Instituts d'Éducation Motrice

<sup>11</sup> Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

<sup>12</sup> Centre d'accueil de demandeurs d'asile

<sup>13</sup> Centres Communaux d'Action Sociale

<sup>14</sup> Comité d'Études, d'Éducation et de Soins Auprès des Personnes Polyhandicapées.

## Interpellations dans différents champs : partage d'informations et dialogue intersectoriel

Le ministère avait un objectif de recueillir les contributions **des experts et des acteurs du secteur**. En pratique, cela demandait d'impliquer des acteurs de **nombreux champs** : sanitaire, médico-social, policier, judiciaire, collectivités locales, associations, du champ de l'âge, de celui du handicap et de celui de la précarité, expert.e.s et chercheur.e.s de différentes disciplines.

Plusieurs modalités ont été mises en œuvre pour mobiliser des spécialistes et des représentants de ces différents secteurs : **le comité de pilotage, les saisines, les auditions et deux groupes de travail**. La garante a fait des recommandations dans la perspective **d'accroître l'ouverture de ces modalités et leurs interactions** mais aussi de veiller à une **transparence sur leur composition, leur fonctionnement et leurs produits**. En pratique, ces modalités ont effectivement accueilli des spécialistes et des représentants d'une grande variété de secteurs et leur dialogue.

Pour ces quatre modalités, **la participation n'était pas ouverte à toute personne intéressée mais prédéfinie**. Les saisines ont été adressées de manière concomitante à plusieurs **instances existant** dans les secteurs concernés. La participation aux auditions et aux groupes de travail s'est faite **sur invitation**. De manière notable, suite à des suggestions de participant.e.s, des auditions complémentaires ont été programmées et des personnes invitées en complément dans les groupes de travail et les auditions. La garante a appuyé ses ouvertures. La recommandation d'ouvrir plus largement pour proposer des auditions publiques, possiblement en ligne, n'a pas été retenue.

La garante a en outre recommandé **de ne pas cloisonner les différentes modalités** mais de favoriser leur communication et qu'elles **se nourrissent mutuellement**. Des préconisations ont ainsi été faites afin de favoriser un partage de l'information le plus large possible : extension des invitations aux auditions, partage des avancées entre les groupes de travail, diffusion des rapports et réponses reçus suite aux saisines. En pratique, les auditions ont été ouvertes aux membres des groupes de travail et des instances saisies. Les retours sur ces ouvertures ont été qu'elles ont permis d'enrichir et d'approfondir les discussions. Les deux groupes de travail ont travaillé sur des produits communs dont un flyer d'information au format de carte de visite et un tableau rassemblant l'ensemble des propositions issues du travail des deux groupes. La garante a recommandé de ne pas rechercher un consensus sur l'ensemble des propositions ni une hiérarchisation mais d'en rendre compte de manière large, avec une attention aux alternatives.

Pour chacune des quatre modalités, **les échanges n'étaient pas publics**. La garante a recommandé dans la reddition des comptes **une transparence sur la composition** c'est-à-dire sur qui a participé à ces différentes modalités ainsi qu'une **publication et une diffusion de leurs produits**.

De manière notable, de manière concomitante aux EGM ont eu lieu des **débats parlementaires sur le projet de loi (PPL) sur le « Bien vieillir »**<sup>15</sup>. Ce projet de loi porte des dispositions dans le champ des EGM, par exemple la création d'une instance de recueil et de traitement des alertes de maltraitance. La garante a recommandé de clarifier la place des contributions aux EGM dans ce contexte et l'articulation avec la PPL. Cette recommandation reste d'actualité à l'issue des états généraux et plus largement celle d'une vigilance sur la **cohérence des politiques publiques**. Le grand nombre d'acteurs et d'espaces de décisions est peu lisible pour les citoyen.ne.s.

---

<sup>15</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b1061\\_proposition-loi#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b1061_proposition-loi#)

## Reddition des comptes

Dans toute démarche de débat public ou de concertation, la reddition des comptes est une étape importante pour reconnaître les contributions, les partager et que le porteur explicite les enseignements qu'il en a tiré et réponde aux contributions. La garante a ainsi insisté sur **l'importance de restituer** le plus fidèlement possible la parole des contributeurs et des contributrices et de rendre aussi lisible que visible la manière dont elle a été prise en compte. Elle a en outre recommandé au ministère de **rendre compte des constats autant que des propositions de mesures retenues par le ministère**. En particulier, compte-tenu de la « culture du silence » identifiée en début de mission, elle a recommandé que le compte-rendu des EGM fasse état des constats et diagnostics formulés sur les mécanismes du « tabou » ou de l'autocensure : peur des représailles, peur des professionnels d'être jugé a priori ou stigmatisé, méconnaissance des possibilités ou des limites, etc. Un [document de synthèse](#) a été produit par le ministère qui présente ce qu'il retient des échanges, soit 20 constats et 70 propositions. Le champ des contributions étant large, il ne répond donc pas à toutes les propositions faites. Il n'y a pas eu de publication d'un compte-rendu détaillé de l'ensemble des contributions, qui reste recommandé par la garante pour la suite.

La garante a recommandé de **publier les produits des différentes modalités mises en œuvre** en identifiant les contributeurs : courriers de réponse aux saisines, comptes-rendus des auditions, synthèse des propositions des groupes de travail et des réponses au questionnaire envoyé aux conseillers aux affaires sociales à l'étranger, contribution aux débats autoportés et synthèse des réponses par question. A l'heure de la publication de ce bilan, l'ensemble de ces éléments a été mis en ligne sur une [page dédiée du site Internet du ministère](#), à l'exception des comptes-rendus des auditions qui n'ont pas été produits de manière systématique et des réponses au questionnaire envoyé aux conseillers aux affaires sociales dont un compte-rendu pourrait être faite. La mise en ligne donne un accès à tous et toutes à ces ressources. L'usage de nombreux sigles et du vocabulaire spécifique rend cependant certains produits peu accessibles à un large public. Cette matière pourra cependant être remobilisée dans des étapes ultérieures en particulier dans un compte-rendu commun à l'ensemble des contributions. A l'occasion de la cérémonie de restitution, des personnes ont souligné l'importance de construire et capitaliser sur ces contributions. La garante a en outre préconisé de tenir les participant.e.s aux EGM informés des suites et en particulier les contributeurs des débats autoportés. La liste mail constituée à l'occasion des EGM pourrait être réutilisée, avec l'autorisation des personnes concernées (RGPD).

Une **cérémonie de restitution** s'est tenue le 02/10/23 au ministère de la Santé, avec la participation d'environ 200 personnes en présentiel et 90 en ligne. Cinq ministres<sup>16</sup> ont participé à cette rencontre, des parlementaires, des représentants des différents champs sectoriels, des acteurs du secteur mais aussi la classe du collège Turgot à Denain qui a contribué aux débats autoportés. La garante a recommandé que puissent s'exprimer à l'occasion de cette restitution la diversité des contributions et que le ministère explicite les enseignements tirés. Des interventions se sont succédées en tribune, offrant une pluralité de perspectives. Il n'y a pas eu de temps de question ou d'intervention de la salle. Des enseignements des EGM ont été partagés. Une mise en perspective a également été faite avec les politiques publiques concernant les maltraitances subies par les enfants ou les femmes et d'autres missions en cours. Le **caractère singulier et l'intérêt des débats autoportés** ont été soulignés. Les échanges ont insisté sur les **enjeux de reconnaissance et de libération de la parole** en soulignant la contribution des EGM à cela. Les interventions ont proposé différentes orientations pour la stratégie nationale de lutte contre les maltraitances. Des personnes ont insisté sur l'importance **de maintenir une approche par type de public**, par exemple en développant le combat des maltraitances aux personnes âgées, sur le modèle de la lutte contre les violences faites aux femmes. Elles ont invité à ne pas assimiler les différents champs et à conduire des stratégies spécifiques à chacun. D'autres

---

<sup>16</sup> Aurore Bergé, ministre des Solidarités et des Familles, Béangère Couillard, ministre déléguée auprès de la Première ministre, chargée de l'Egalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations ; Agnès Firmin le Bodo, ministre déléguée chargée de l'Organisation territoriale et des Professions de santé auprès du ministre de la Santé et de la Prévention ; Fadila Khattabi, ministre déléguée auprès du ministre des Solidarités et des Familles, chargée des Personnes handicapées ; Charlotte Caubel, secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance

personnes ont insisté sur le besoin d'une **approche transversale** questionnant le portage d'une stratégie publique **de lutte contre toute maltraitance** fondée sur un nouveau contrat social. Le caractère large du public directement concerné a été réaffirmé par plusieurs personnes qui ont souligné que toute personne pouvait exercer des maltraitances dans certaines situations, en invitant à débattre de manière plus large sur les modèles de société qui fondent les modalités de traitement des maltraitances. Par exemple, pour une représentante du Conseil National des Personnes Accueillies (CNPA) : « *Nous sommes tous des maltraitants et des maltraités. (...) La question est simple : nous avons tous à vivre ensemble. Dans quel pays voulons-nous vivre aujourd'hui ?* ».

## Perspectives d'élargissement de l'information et de la participation

A l'issue des EGM, la garante ne peut que recommander de **poursuivre l'ouverture des débats sur le sujet en allant vers un public plus large** en termes d'information et de participation, cela jusqu'au grand public.

Des **besoins de connaissances** ont été identifiés au cours des débats avec les constats de l'insuffisance des données disponibles pour quantifier et qualifier les maltraitances envers les personnes vulnérables que ce soient les personnes âgées, en situation de handicap ou de précarité. Ces constats et besoins ont été rappelés à l'occasion de la cérémonie de restitution. Des besoins d'études spécifiques ont été identifiés tels que mieux identifier des besoins lors de l'accueil en commissariat ou encore évaluer le coût des maltraitances. Des instruments et institutions sont appelés à être développés pour permettre une **objectivation des maltraitances** des adultes en situation de vulnérabilité, tel le violentomètre développé dans le champ des violences aux femmes, une CRIP (commission de récupération des informations préoccupantes) existant pour les enfants ou encore un observatoire des maltraitances.

L'information occupe une place importante dans les mesures retenues à l'issue des EGM incluant des mesures de communication auprès du grand public. L'objectif 1 présenté dans le rapport final est de « Mieux informer les personnes et leur entourage concernant leurs droits et les recours, de manière transversale ». La garante ne peut qu'appuyer ce **renforcement des modalités d'information**. Elle recommande cependant de veiller à ne pas limiter l'information à la connaissance du droit et des recours, mais d'informer également sur l'état des lieux des maltraitances : leurs manifestations et leur ampleur, en considérant que la qualification même d'un acte de maltraitant n'est pas de sens commun.

Les EGM ont vu une **participation plus forte des acteurs du champ de l'âge et du handicap plutôt que de celui de la précarité**. Des interrogations ont été soulevées sur la différence de reconnaissance des situations de maltraitance selon les champs. La garante appuie l'objectif de renforcer l'ouverture de ce champ et les actions déjà initiées par le cabinet du ministère pour développer des contacts dans le champ de la précarité. La démarche pourra s'appuyer sur les recommandations concernant l'implication et les modalités possibles de la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté identifiées par la CNDP<sup>17</sup>.

Les maltraitances sont un sujet qui traversent différents champs de politique publique. Des constats ont été faits sur le **cloisonnement des secteurs et des réseaux d'acteurs** et sur l'intérêt de la démarche des EGM pour décroisonner. Des questions ont été soulevées concernant les conditions du pilotage d'une politique de lutte contre les maltraitances à l'échelle territoriale, l'appui aux **actions transversales et au développement des partenariats**, en invitant à créer des espaces de rencontre et d'échange. Dans cette perspective plusieurs mesures ont été proposées dont la création d'instances intersectorielles et des évolutions d'instances existantes tel que le CVS<sup>18</sup>. La garante invite ici à penser

---

<sup>17</sup> <https://www.debatpublic.fr/la-participation-citoyenne-des-personnes-en-situation-de-pauvrete-les-priorites-de-la-cndp-3076>

<sup>18</sup> Le CVS, Conseil de Vie Sociale est une instance élue par les résidents et les familles d'un établissement médico-social, comme les résidences autonomie et les EHPAD (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes). Composé de représentants des résidents, des familles et du personnel de l'établissement, le conseil

les modalités d'animation de ces instances en tenant compte des enseignements des Etats Généraux quant aux conditions de prise de parole et de dialogue sur le sujet.

Au cours des EGM, des personnes ont interrogé la focalisation sur les maltraitances aux majeurs et questionné plus largement les catégories utilisées dans la lutte contre les maltraitances (enfants, femmes, personnes âgées, en situation de handicap, de précarité). L'enjeu d'une politique transversale de lutte contre les maltraitances a été soulevée vis-à-vis des approches sectorielles (cf. ci-dessus lors de la cérémonie de restitution). A l'issue des EGM, **la question de la définition et du portage d'une stratégie politique générale sur les maltraitances reste posée**. Les discussions sur le sujet ont interrogé l'institutionnalisation d'une telle politique (redéfinition de rôles, création d'institutions, moyens) mais aussi les paradigmes sur lesquelles elle pourrait être fondée en termes de place des vulnérables dans la société. Des **paradigmes alternatifs** ont été proposés qui interrogent également le droit. La démarche des EGM avait vocation à porter une attention spécifique à l'exercice du droit des vulnérables. En effet, la maltraitance réside également dans des dénis de droits, en particulier dans l'exercice de son autonomie par la personne. Certaines personnes ont parlé de « déni de citoyenneté des vulnérables ». La lutte contre les maltraitances interroge le droit existant, au-delà de son exercice.

Les modalités suivantes pourraient être considérées dans la suite de la démarche :

- La poursuite de l'ouverture vers les **jeunes** dans le cadre de l'Education Nationale
- Développer des **outils d'animation spécifiques**, en mobilisant également des démarches **artistiques**, telles que des formes de théâtre participatif (théâtre forum<sup>19</sup> ou le théâtre playback<sup>20</sup>) ou la facilitation graphique
- Les auditions mises en œuvre lors des EGM ont eu lieu sur invitation. Un partage plus large de connaissance pourrait être fait sous forme de **réunions publiques thématiques** en présentiel ou en ligne.
- En complément des modalités ouvertes à tout public, et dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre les maltraitances la modalité **d'une convention citoyenne** pourrait être intéressante pour mettre en discussion cette stratégie nationale auprès d'un panel large et représentatif de la société dans son ensemble. Une vigilance devrait alors être apportée à son articulation avec des dispositifs participatifs ouverts à tout public et à la place de ce dispositif dans le processus de décision, afin qu'elle soit effectivement intégrée à ce processus.

---

de la vie sociale donne son avis et fait des propositions sur toutes les questions liées au fonctionnement de l'établissement : qualité des prestations, amélioration du cadre de vie... Son rôle est consultatif.

<sup>19</sup> Le théâtre-forum met en scène une situation problématique pour donner un support concret de réflexions et d'échanges. Il permet au public d'explorer ses propositions en remplaçant un des personnages ou en en ajoutant un pour rejouer une des scènes ou un autre moment.

<sup>20</sup> En playback théâtre, les membres du public sont invités à raconter un moment de vie qu'ils souhaitent partager. Puis, les comédiens, accompagnés d'un musicien, en offrent un reflet artistique sur scène.

## Les principaux résultats de cette mission

Les EGM ont constitué un temps d'ouverture et d'échanges pluralistes sur un objet de politique publique en train de se construire et quasi invisible dans l'espace public. Des modalités de concertation ont été mises en œuvre. Les débats autoportés ont permis l'implication de personnes concernées au-delà des personnes expertes ou actrices du secteur et de recueillir leurs paroles. Cette mission a permis de renforcer l'ouverture des EGM. La garante préconise de poursuivre l'ouverture vers un public plus large en termes d'information et de participation, cela dans des formats ajustés à l'objet et aux difficultés à en parler.

Les préconisations de la garante ont porté sur :

- La constitution d'un kit de débat autoporté : la définition de questions à soumettre et la constitution d'un dossier d'information ;
- L'articulation des différentes composantes des états généraux pour favoriser un partage des informations et le dialogue intersectoriel ;
- Le soin dans la reddition des comptes : considérer les constats avant les propositions et rendre compte aux participant.e.s de la manière dont les contributions ont été prises en compte ;
- L'élargissement de l'information et de la participation sur le sujet dans la suite des EGM, cela dans des formats ajustés à l'objet.