



Berne, le 24 mai 2023

Prévenir la violence sur les personnes âgées. Résultats de la concertation avec les cantons et suite

Rapport du Département fédéral de l'intérieur

1 Contexte

En automne 2020, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Prévenir la violence sur les personnes âgées » donnant suite au postulat Glanzmann-Hunkeler (15.3945). Considérant l'ampleur du problème, qui concerne entre 300 000 et 500 000 personnes chaque année, et constatant que les mesures existantes sont insuffisantes, disparates ou trop peu spécifiques pour déployer tout leur potentiel, il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) « de se concerter avec les cantons (notamment la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS], la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé [CDS], la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police [CCDJP]) sur la nécessité d'un éventuel programme d'impulsion destiné à la prévention de la maltraitance envers les personnes âgées et de faire rapport au Conseil fédéral en septembre 2021 ». ¹

En octobre 2020, à l'invitation du DFI, la Conférences des gouvernements cantonaux (CdC) a constitué une délégation des secrétariats généraux des conférences des directeurs intéressés par la problématique (CDAS, CDS, CCDJP et Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes [COPMA]) pour représenter les cantons dans un groupe de travail, aux côtés des offices fédéraux concernés (Office fédéral des assurances sociales [OFAS], Office fédéral de la santé publique [OFSP], Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes [BFEG], Office fédéral de la justice [OFJ]).

La discussion au sein du groupe de travail a abouti à un concept de programme assorti de variantes quant à l'organisation et au financement. Ce concept a été soumis en juillet 2022 à la Conférence des gouvernements cantonaux pour une prise de position de principe sur le soutien à un tel programme. La CdC a communiqué le 24 octobre 2022 la réponse de son comité, favorable au programme d'impulsion esquissé, pour autant que le financement du programme (personnel, études, soutien de projets, réunions et manifestations, réseautage, information) incombe à la Confédération. La contribution des cantons consisterait en leur participation aux activités et en la mise en œuvre de projets et des recommandations. La CdC demandait aussi expressément de ne pas créer de doublons et de tenir dûment compte des autres activités pertinentes de la Confédération, des cantons, des communes et des organisations.

Fin 2022, le DFI a constaté que, compte tenu de la compétence principale des cantons dans le domaine, des travaux déjà entrepris et de l'évolution de la situation financière de la Confédération depuis le début des travaux, la réalisation d'un programme d'impulsion sous la forme projetée n'était pas appropriée. Il se propose en revanche d'utiliser les instruments à sa disposition, notamment ceux de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (aides financières ; BFEG) et ceux de l'aide aux personnes âgées (contrats portant sur l'octroi d'aides financières ; OFAS), pour promouvoir la bonne prise en charge des personnes âgées, avec son effet préventif sur la maltraitance, en tenant compte des démarches de prévention entreprises par ailleurs aux différents niveaux de l'État. Il en a informé la CdC et les conférences des directeurs impliquées.

2 Concept de programme d'impulsion discuté avec les cantons

Motifs à l'appui d'un programme d'impulsion

La politique sociale relève principalement de la compétence des cantons. Dans certains domaines en développement, dans lesquels les divers acteurs impliqués ne peuvent pas s'appuyer sur des bases communes pour mener une action cohérente, le programme d'impulsion

¹ En raison de la crise due à la pandémie du Covid-19, la concertation a été différée d'une année.

est une formule qui a fait ses preuves comme instrument conjoint de la Confédération, des cantons, des villes et de la société civile.

Comme dans d'autres domaines, la prévention de la violence sur les personnes âgées pourrait ainsi profiter d'un programme d'impulsion propre à donner un cadre conceptuel commun à la prévention, à créer des structures de collaboration, à mettre à disposition des intéressés des connaissances fondées, des exemples de bonne pratique et des aides à la pratique, à informer et sensibiliser.

Dans un tel programme, la Confédération intervient en soutien des cantons et des autres acteurs, qui réalisent des projets, mettent en œuvre les recommandations à leur niveau et s'impliquent dans les échanges.

Accent thématique

L'esquisse de programme discutée avec les cantons prévoyait de mettre en priorité l'accent sur la prise en charge, l'accompagnement et les soins aux personnes âgées comme domaines centraux de la prévention de la maltraitance. Les activités auraient porté aussi bien sur les professionnels que sur les proches aidants ou d'autres intervenants (par ex. les migrantes employées dans les ménages privés de personnes âgées nécessitant soins et accompagnement), en plus des victimes et des auteurs de violence.

Ce choix s'appuyait d'abord sur l'actualité du thème de la prise en charge, attestée par les discussions avec des acteurs de terrain qui relèvent des lacunes à plusieurs niveaux. Il était également motivé par la situation difficile, entre protection et contrainte, vécue par les personnes vulnérables durant la pandémie de Covid-19. De plus, en juin 2021, une motion avait été déposée dans le but de prévenir la violence sur les personnes âgées au moyen d'un programme d'impulsion axé sur la prise en charge des aînés et le soutien aux proches aidants (Mo. [21.3715](#)).

En complément, un second axe du programme devait porter sur des mesures à bas seuil, de qualité et répondant aux besoins des groupes cibles (personnes âgées, proches, professionnels de différentes disciplines) dans différents contextes de vie (domicile/institutions).

Les prestations d'un programme d'impulsion sont essentiellement la production de travaux de référence, d'aides à la pratique, de vues d'ensemble et de synthèses de bonnes pratiques, de contenus de formation, la création d'occasions d'échange et le soutien de projets pilotes.

<u>Programme d'impulsion</u>		Axes thématiques		
Aspects transversaux		Thème prioritaire « Prise en charge » Prise en charge et soutien adéquats comme approche préventive <i>Exemples :</i> Questions relatives au financement Décharge des proches aidants, conciliation Conditions de travail	Mesures complémentaires Offres à bas seuil, de qualité, adaptées aux groupes cibles et aux différents contextes de vie <i>Exemples :</i> Image de la vieillesse, questions de genre, discrimination	
	Conditions cadres, système			<i>Image de la vieillesse, questions de genre, discrimination</i>
	Sensibilisation, information, formation (continue)		<i>Formation et perfectionnement professionnels Coaching pour les proches Autodétermination éclairée</i>	<i>Sensibilisation et information de différents groupes cibles</i>
	Repérage des risques, évaluation des besoins		<i>Instruments d'évaluation des besoins</i>	<i>Offres de proximité, travail social proactif, Instruments de dépistage précoce</i>
	Conseil, guichets d'accueil		<i>Groupes interdisciplinaires</i>	<i>Offres répondant à des besoins spécifiques Offres pour les auteurs de violence</i>
	Mesures de protection, interventions		<i>Règles de comportement, modèles d'intervention</i>	<i>Équipes d'intervention Procédures claires</i>

Mise en œuvre

Pour un programme d'impulsion pluriannuel, selon l'expérience acquise dans d'autres programmes nationaux (Programme national contre la pauvreté 2014-2018, Programme national Jeunes et violence 2011-2015), les ressources nécessaires avaient été estimées à un montant de l'ordre de 0,5 à 1 million de francs par année, correspondant aux coûts suivants : postes de travail, traitement de 2-3 thèmes prioritaires (analyses, instruments pour la pratique, soutien de projets pilotes), échanges d'informations et réseautage (colloques, ateliers, conférences nationales), structures (organes), communication, évaluation du programme. Il s'entendait que les ressources dépendraient de la portée que les acteurs voudraient donner au programme et du concept détaillé.

Une durée de cinq ans était à considérer comme un minimum pour mener à bien des activités substantielles dans un choix de thèmes prioritaires, donner des impulsions pour la poursuite de la prévention et évaluer le programme.

Pour la conduite et la mise en œuvre du programme, différentes formules de répartition des responsabilités et du financement entre la Confédération et les cantons avaient été envisagées.

3 Alternatives à un programme d'impulsion

Au terme des travaux, en raison de la compétence primaire des cantons et de l'évolution défavorable des finances fédérales dans un contexte de fortes sollicitations, le Département fédéral de l'intérieur renonce à proposer la mise en œuvre d'un programme d'impulsion. Il décide de donner la priorité aux activités déjà en cours ou prévues et aux structures et instruments existants, qui peuvent être mis à profit pour mieux cibler le groupe des personnes âgées.

3.1 Activités pertinentes au niveau national**Mise en œuvre de la Convention d'Istanbul**

- Plan d'action national 2022-2026 (PAN CI) pour la mise en œuvre de 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, dite Convention d'Istanbul (BFEG) : Elaboré par la Confédération, les cantons et les communes et adopté par le Conseil fédéral le 22 juin 2022, le plan d'action se concentre sur trois priorités thématiques : information et sensibilisation de la population, formation de base et continue des personnes professionnellement engagées et des bénévoles ainsi que prévention et lutte contre la violence sexuelle et sexiste. Le BFEG assure le monitoring annuel du PAN CI et l'harmonisation avec les autres stratégies et plans d'action en cours, comme la Stratégie Égalité 2030, dont le PAN CI est une mesure prioritaire, et la Feuille de route Violence domestique de la Confédération et des cantons. Parmi les mesures du PAN CI :
 - Mesure 7 : Information appropriée, à l'attention des personnes en situation de handicap, concernant la violence ainsi que les mesures de prévention et de protection (Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées [BFEH]) : en lien avec les travaux donnant suite au postulat Roth 20.3886 « Violences subies par des personnes handicapées en Suisse », qui présentent des points de convergence avec le thème de la violence envers les personnes âgées. Le rapport est prévu pour le premier semestre 2023.
 - Mesures 1 et 3 : Information sur l'aide aux victimes (CDAS) : En lien avec la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul par les cantons (et la Feuille de route de la Confédération et des cantons ci-dessous), la CDAS mène des campagnes sur l'aide aux victimes sur les médias sociaux, avec un module ciblé sur les personnes âgées. La CDAS s'implique également avec d'autres acteurs pour profiter des synergies, en particulier à l'occasion de la campagne de Prévention suisse de la criminalité (PSC ;

ci-dessous), afin de faire connaître l'aide aux victimes par différents canaux d'information.

- Mesure 8 : Programmes d'action cantonaux de Promotion Santé Suisse (CDS, Promotion Santé Suisse) : Renforcement des ressources des proches aidantes et aidants, qui contribue indirectement à la prévention, et sensibilisation à la violence à l'encontre des personnes âgées dans les documents de base et les recommandations mis à la disposition des cantons.
- Feuille de route de la Confédération et des cantons sur la violence domestique : Adoptée le 30 avril 2021 dans le cadre d'un dialogue stratégique entre la Confédération et les cantons, elle vise l'amélioration de la protection des victimes, en particulier dans les domaines de la gestion des menaces, des moyens techniques et par la mise en service d'un numéro de téléphone central pour les victimes. La feuille de route poursuit une approche globale et prend en considération toutes les catégories de victimes. La mise en œuvre de la feuille de route est également une mesure prioritaire de la Stratégie égalité 2030 et fait l'objet d'un reporting semestriel dans le cadre de l'organe de contact DFJP-CCDJP-CDAS. Un bilan intermédiaire de la mise en œuvre des mesures est prévu au printemps 2023. Parmi les mesures de la Feuille de route :
 - Mise en œuvre d'un numéro de téléphone central pour l'aide aux victimes (CDAS) : La Confédération et les cantons examinent les solutions possibles pour la mise en place d'un numéro de téléphone central pour les victimes d'infractions. Des lignes directrices ont été élaborées. Le numéro central devrait fonctionner au plus tard dès le début 2025.
 - Campagne d'information contre la violence domestique centrée sur les personnes âgées (PSC ; également mesure 3 du PAN CI) : Soutien à la recherche sur les raisons pour lesquelles le groupe des personnes vulnérables ne recourt pas aux aides ; une campagne d'information et de sensibilisation fondée sur les résultats de la recherche a été lancée en mars 2023.

Aides financières pour la prévention de la violence domestique

- Aides financières en faveur de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (BFEG) : Fondées sur l'art. 386 du Code pénal, elles permettent depuis le 1.1.2021 à la Confédération de soutenir des projets et des organisations qui mènent des activités régulières dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Actuellement, par exemple, une étude sur la prévention de la violence dans les couples âgés ainsi que le développement de matériel d'information et de sensibilisation reçoivent un soutien financier.

Droit de la protection de l'adulte (Code civil)

- Modification du droit et de l'obligation d'aviser l'autorité de protection de l'adulte (443 et 443a AP-CC) ; avant-projet en consultation.

Ces différents projets consacrés à la prévention de la violence ou à la protection des victimes visent principalement à développer l'information et la sensibilisation aux problèmes de violence dans le cadre domestique. Ils ne couvrent pas tous les aspects pertinents pour les personnes âgées, en particulier les soins et l'accompagnement. La mise en œuvre de mesures spécifiques à la maltraitance des aînés reste donc d'actualité. C'est ce que demande d'ailleurs la motion Glanzmann-Hunkeler mentionnée plus haut.

3.2 Soutien à l'aide aux personnes âgées

L'aide aux personnes âgées est principalement du ressort des cantons. La Confédération (OFAS) soutient des institutions privées reconnues d'utilité publique actives au niveau national au moyen d'aides financières, sur la base de l'article 101^{bis} de la loi fédérale sur l'assu-

rance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10), dans le but de favoriser l'autonomie, l'autodétermination et l'intégration des aînés et des aînées. L'OFAS entretient ainsi des contacts étroits avec des organisations qui fournissent notamment des prestations à domicile, qui conseillent et qui orientent les personnes âgées. Certaines de ces activités relèvent de la prise en charge au sens large. Même si elles ne sont pas spécifiquement conçues à cet effet, elles peuvent contribuer à la prévention et à la détection de la violence chez les seniors. Dans la négociation et la gestion des contrats de prestations, l'OFAS doit être attentif à ce que les prestations correspondent à l'évolution des besoins, qui peut aussi se rapporter au besoin d'une prise en charge bienveillante et de qualité.

4 Conclusion et perspectives

Le DFI renonce, pour des raisons liées aux mesures déjà en place et parce que la Confédération ne dispose pas actuellement de la marge de manœuvre pour s'engager davantage dans un domaine qui relève de la compétence des cantons, à proposer un programme d'impulsion contre la violence envers les personnes âgées. Il reste toutefois conscient de l'importance et de l'actualité du problème et reconnaît la volonté exprimée par les cantons, les villes et les organisations de la société civile, déjà engagés dans diverses activités de prévention de la violence qui relèvent de leur compétence. En complément des activités en cours au niveau national et en mettant l'accent plus particulièrement sur la prise en charge, il se propose donc d'examiner le potentiel des contrats portant sur l'octroi d'aides financières dans le domaine de l'aide aux personnes âgées (selon l'art. 101^{bis} LAVS) pour prévenir la violence et la maltraitance par des activités de conseil et d'accompagnement.